

Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa¹

Cibele Sebba Gontijo Campello,
Clézia Freitas dos Santos Araújo

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais.

Nesse sentido, o art. 16 da LRF dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Dessa forma, o art. 16, em seu inciso II, passou a exigir do ordenador de despesa mais rigor no acompanhamento do aumento da despesa, atribuindo-lhe maior responsabilidade, uma vez que ele terá de declarar se o gasto está de acordo com os objetivos e metas do PPA e da LDO e se tem dotação específica e suficiente no orçamento corrente.

Assim, com base no disposto no inciso II, do art. 16, traz-se a seguinte questão: a declaração do ordenador de despesa é obrigatória para a contratação de quaisquer despesas ou tão-somente quando se tratar de aumento de despesas que poderão impactar o orçamento?

Pretende-se, ainda, evidenciar a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira no controle do aumento das despesas públicas e mostrar a importância da LRF como instrumento para auxiliar os administradores na gestão da despesa pública.

Cibele Sebba Gontijo Campello é servidora do TCU, graduada em Economia pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e em Direito pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

Clézia Freitas dos Santos Araújo é servidora do TCU, graduada em Ciências Contábeis pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF) e Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pela Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Serzedello Corrêa (ISC)

¹ Texto elaborado a partir da monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Contabilidade e Orçamento Público pelo Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento Público da Universidade de Brasília e do Instituto Serzedello Corrêa. Orientador: Prof. James Giacomoni. Examinador: Francisco Glauber Lima Mota

É importante para o ordenador de despesa ter definições claras sobre o comando do art. 16 da LRF, pois o não atendimento aos requisitos nele mencionados incorrerão na anulação dos procedimentos de contratação da despesa e apuração de responsabilidade, importando aos Tribunais de Contas, que devem fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, de acordo com o artigo 59 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Buscou-se explorar diversos autores, artigos escritos acerca do assunto, periódicos jurídicos, *sites* da Internet, dissertações, textos produzidos sobre o art. 16 da LRF e pareceres de doutrinadores que tratam do tema, assim como pesquisa em documentos orçamentários, que serviram de base de dados para o estudo, e outros documentos que evidenciaram a declaração do ordenador de despesas de adequação e compatibilidade orçamentárias.

2. NORMAS DA LRF SOBRE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA DESPESA

O art. 16 da LRF, que traz normas a serem seguidas na contratação de despesas públicas, com vistas a inibir o aumento dos gastos, assim dispõe:

Art. 16 - A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I. empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II. [...] (BRASIL, 2000).

Vê-se que nos casos de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa, a lei exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO e, ainda, que tais normas constituem condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. No caso do não cumprimento do artigo, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da própria LRF.

Para melhor compreensão do artigo 16 da lei, analisa-se, a seguir, o significado de alguns termos, expressões e conceitos nele contidos.

2.1. CRIAÇÃO, EXPANSÃO E APERFEIÇOAMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

Segundo Carlos Valder do Nascimento (2001, apud SHIMITT, 2003), a palavra “criação” é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental. Já o conceito de “expansão” implica a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo, pois tão-somente reproduz atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental e conveniência do interesse público, necessita ser expandida. O “aperfeiçoamento” pressupõe a existência de um

programa em execução, sendo a atividade, nesse caso, voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, cuja implementação gera conseqüências financeiras.

A ação governamental, segundo Schmitt (2003), é uma meta de governo planejada, contemplada nos instrumentos orçamentários, notadamente no PPA, e viabilizada através da execução orçamentária da despesa.

Rigolin (2003, p. 9) afirma que o legislador federal, ao inserir a expressão “ação governamental” no contexto do *caput* do art. 16 da LRF, quis fazer referência a “um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais”.

Toledo Júnior e Rossi (2002) asseveram que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, referidos no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, estão associados com o plano plurianual, portanto têm a ver com o conceito de projeto e, num segundo momento, estão relacionados, também, ao conceito de atividade, visto que é indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto.

2.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA DESPESA

No que se refere ao inciso I, do art. 16, da LRF, o impacto orçamentário-financeiro, segundo Moura e Castro (2001, p. 165), “relaciona-se com previsão orçamentária e disponibilidade de recursos, especialmente com vistas ao cumprimento dos cronogramas de redução das despesas e manutenção do equilíbrio entre estas e as receitas.”

Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em vigor e para os dois seguintes significa identificar os valores previstos para as despesas e sua diluição nos orçamentos dos exercícios em que efetivamente for executada a despesa. (SANTA CATARINA, 2002)

De acordo com Nascimento (2001, p. 47):

estimar o impacto orçamentário-financeiro é identificar, neste caso, em quanto o aumento da despesa afeta o orçamento e o caixa da entidade, não só no que diz respeito ao valor, mas também se o aumento implica na não execução de outras despesas ou, na hipótese de tal aumento se somar as despesas já existentes, qual seria a fonte a financiá-lo.

Segundo Fernandes (2001a, p. 158), “essa estimativa, em homenagem ao princípio da segregação das funções, não deve ser feita pelo ordenador de despesas, mas por outro órgão ou agente a fim de que se efetive o controle sobre essa função.”

2.3. ADEQUAÇÃO COM A LOA

O art. 16, inciso II, exige, por parte do ordenador de despesas, declaração expressa de que o aumento de despesa decorrente da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental tem **adequação orçamentária e financeira** com a lei orçamentária anual.

O próprio artigo 16, em seu § 1º, já traz a definição do que seja “adequada com a lei orçamentária anual”. Portanto, para a despesa ser realizada, deverá estar adequada à existência de dotação específica e suficiente, ou abrangida por crédito genérico, para se efetivar a contratação, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não ultrapassem os limites orçamentários previstos para o exercício.

Segundo Lima e Lima (2002), a norma define como despesas adequadas com a LDO aquelas despesas normais e suficientemente dotadas ou abrangidas por crédito genérico, que seria aquele aberto com outros no curso do exercício, de forma que somadas as despesas da mesma espécie (corrente e de capital) previstas no programa de trabalho sejam iguais ou inferiores aos limites estabelecidos para o exercício.

Para a devida observância do preceito legal comentado é necessário que seja declarado que o acréscimo dos gastos enquadra-se na previsão financeira da administração do órgão (FURTADO, 2001b).

Portanto, no despacho do ordenador de despesa deverá constar informação de que existe dotação orçamentária suficiente para a realização da despesa.

Segundo essa análise, a determinação constante do dispositivo em tela foi imposta pela LRF para que não se realizem despesas à vontade, devendo ser autorizadas somente as despesas que estiverem dentro dos limites da dotação, no intuito de evitar que não sejam gastos mais recursos do que se pode, ou seja, não se gaste mais do que está disponível nos cofres públicos, pois as despesas devem estar adequadas aos recursos efetivamente arrecadados.

2.4. COMPATIBILIDADE COM O PPA E A LDO

A lei exige, ainda, que a declaração do ordenador de despesas afirme que o aumento de despesa é **compatível** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com a definição do art. 16, em seu § 1º, inciso II, considera-se compatível com o PPA e com a LDO a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos orçamentários e não infrinja qualquer de suas disposições.

Portanto, uma despesa é compatível com o PPA e com a LDO quando estiver de acordo, não conflite, se ajuste, com o que foi previsto nesses instrumentos orçamentários.

2.5. DESPESAS IRRELEVANTES

A LRF, no art. 16, § 3º, ressalva, das exigências impostas, as despesas consideradas irrelevantes, ou seja, as de valor econômico de pouca expressão, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, a LDO atual (Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005) dispõe no art. 121, inciso II, que as despesas irrelevantes são aquelas despesas cujo valor não ultrapassem, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja, respectivamente, R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços.

3. DISCUSSÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APLICAÇÃO DO DISPOSITIVO

Existem posições divergentes a respeito da aplicação do artigo 16, no que se refere às despesas sujeitas aos instrumentos de controle exigidos pelo dispositivo, dentre as quais, destacam-se as seguintes:

a) para a realização da despesa deverão ser instruídos, com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e a declaração do ordenador de despesa, apenas os procedimentos licitatórios decorrentes de ações governamentais que acarretem o aumento de despesa, quer seja criação, expansão ou aperfeiçoamento; e

b) todo e qualquer procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade, deverá ser instruído com a referida estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração do ordenador de despesa.

Sobre o primeiro entendimento, destaca-se, a seguir, o posicionamento de diversos autores, entre os quais Figueirêdo (2001, p. 110), que assevera que a prescrição legal não está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Estado, pois aquelas já consignadas na lei orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo sob análise; portanto, a obrigação é apenas para aumento de despesas advindas da

criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias que se materializam por meio da abertura dos créditos adicionais ou do remanejamento de dotação, da transposição e da transferência, instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina manifesta-se no mesmo sentido, quando afirma:

entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais), já que para as despesas consignadas no orçamento já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento. (SANTA CATARINA, 2002, p. 49)

Nascimento (2001) aduz, também, que as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que a criação, expansão ou aperfeiçoamento acarretam aumento da despesa. Isso quer dizer que quando tais fatos não provocarem aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo.

Para Schmitt (2003), exigir estimativas ou declarações ante a despesas que se mantêm inalteradas e adequadamente previstas nos instrumentos orçamentários, seria incongruente e estabeleceria uma burocracia desnecessária na fase interna dos certames licitatórios, decorrentes de impossibilidade material no cumprimento da norma.

No mesmo sentido, Moraes (2002) afirma que apenas o aumento do dispêndio resultante de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que decorram de despesa de capital e as outras dela originárias ou relativas aos programas de duração continuada, que perdurem por mais de dois exercícios, deverão satisfazer a exigência do dispositivo legal.

Acrescenta, igualmente, Brant (2002) que na existência de previsão orçamentária suficiente para assumir as obrigações, não haverá aumento de despesa, o que exclui a incidência do art. 16 da LRF.

Na visão de Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 112), não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se aos preceitos do art. 16 da LRF, pois

[...] livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas, apenas e tão-somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA.

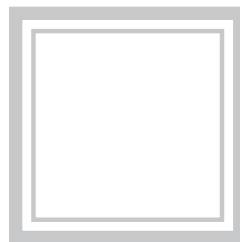
Ainda sobre essa idéia, ressalta-se o Acórdão TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, seguindo o voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, no qual foi firmado o seguinte:

[...]

28. Assim, quando da abertura de processo licitatório para a execução da despesa, deverá o processo estar instruído com os elementos dispostos nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, **desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa**. Proceder-se-á, então, por parte do gestor público, a anexação dos documentos de que tratam os incisos I e II já mencionados ao processo licitatório.

[...]

30. Essa mesma disposição, repetida sucessivas vezes nas LDOs seguintes, encontra-se atualmente prescrita no art. 115 da Lei 10.934, de 11 de agosto



de 2004, que trata das diretrizes para a elaboração da 118 lei orçamentária de 2005. **Volto a frisar, porém, que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e que muito menos geram aumento de despesa e, portanto, não é qualquer licitação que se subsume à aplicação do art. 16 da Lei Complementar 101/2000.**

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado (BRASIL, 2005).

No que concerne ao segundo entendimento, segue-se a posição de vários autores, a começar por Fernandes (2001b), que inclina-se à compreensão de que o ordenador de despesas deve elaborar a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, pois mesmo sem estar criando, expandido ou aperfeiçoando a ação governamental, se for adotada a primeira interpretação, poderá se criar forte desequilíbrio entre a receita e a despesa e gerar déficits absurdos.

Cruz (2001, p. 60), no mesmo sentido, aduz que o principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indica a intenção de não se comprometer o equilíbrio orçamentário, e ainda:

[...]

A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerenciamento orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatória antes de emitir qualquer empenho ou autorizar

"...o ordenador de despesas deve elaborar a declaração em todos os casos de empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras,..."

movimentações financeiras: **verificar se implica ou não aumento de despesa.**

Guimarães (2002, p. 62/63), também favorável a esse entendimento, assim dispõe:

por força do Diploma Legal acima mencionado, todo agente público, na fase interna da licitação, deverá avaliar e declarar o impacto orçamentário financeiro da futura contratação; essa avaliação integrará os elementos objetivos limitadores da sua ação discricionária, especialmente em relação a conveniência do futuro contrato, considerando para tanto, as demais obrigações assumidas pela entidade licitadora.

[...]

Embora os atos da fase interna da licitação sejam meramente preparatórios para o desencadeamento da competição, o controle sobre seus elementos é essencial para a garantia de uma gestão fiscal responsável, compromissada com um planejamento efetivo e eficaz de suas metas, e ainda com o fiel adimplemento das suas obrigações.

É importante frisar, também, a posição de Furtado (2001a, p. 36, grifo nosso), acerca desse entendimento:

[...]

Verifica-se, portanto, que além da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei nº 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos.

Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “**empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras**”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

Todas essas novas exigências adicionais impostas pela LRF **somente serão dispensadas para a despesa considerada irrelevante**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Semelhante entendimento é o de Kozlowski (2004, p. 277), quando conclui que a única exceção apresentada pelo legislador está na despesa irrelevante, não cabendo ao intérprete da lei acrescentar novas distinções ou categorias de dispêndios, “com adjetivação variegada como corriqueiras ou habituais.”

Destarte, tem-se que nas licitações que superem os valores para dispensa – despesas irrelevantes – devem ser acrescidas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, acompanhadas das **premissas e da metodologia de cálculo utilizadas** [...] (KOZLOWSKI, 2004, p. 278).

Em estudo realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jorge e Teodoro (2000, p. 32) manifestam-se da forma a seguir:

as condições para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa são as seguintes:

a) declaração do ordenador de despesa de que:

- o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (soma das despesas de mesma espécie, realizadas e a realizar previstas no programa de trabalho, não supera os limites estabelecidos para o exercício);

- a despesa é compatível com o PPA e a LDO (conformidade com diretrizes, objetivos, prioridades e metas).

b) estimativa, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois seguintes.

Os requisitos estabelecidos no parágrafo anterior constituem condição prévia para a emissão de empenhos, as licitações e as indenizações por desapropriação de imóveis urbanos.

Estão desobrigadas dessas condições as despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a LDO.

Por conseguinte, desde a publicação da LRF, os processos de despesas que se enquadrem nessa situação deverão conter declaração do ordenador de despesa nos termos antes referidos e estimativa do impacto orçamentário-financeiro do novo gasto.

4. CONCLUSÃO

A partir da edição da LRF, passou-se a ter um controle mais efetivo da geração dos gastos públicos, o que é imprescindível, já que as despesas são viabilizadas por meio de recursos públicos captados junto à população.

Entende-se, ao longo desse estudo, que as disposições do art. 16 foram estabelecidas visando a fiel execução orçamentária e financeira da despesa, no sentido de tornar as finanças públicas mais transparentes, manter o equilíbrio das contas, controlar o gasto e os atos do administrador por ele responsável, o que evidencia a importância do texto legal.

Foram criados dois instrumentos de controle, com o intuito de que não falem os recursos já previstos nos programas aprovados nas leis orçamentárias, o que inviabilizaria a implementação dos planos governamentais: a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (inciso I) e a declaração de adequação e compatibilidade com os planos orçamentários (inciso II).

Constituiu-se em objeto deste artigo esclarecer se a declaração elaborada pelo ordenador de despesas é obrigatória na realização de quaisquer despesas.

Após análise da posição dos diversos autores citados nesta pesquisa, entende-se que a interpretação mais compatível com o escopo traçado pelo dispositivo legal é o de que a declaração, objeto de estudo, é

cabível apenas quando ocorrer ação governamental que acarrete aumento da despesa durante a execução orçamentária, quer seja de criação, expansão ou aperfeiçoamento, assim compreendida a ação relacionada a projeto, incluindo também as atividades decorrentes, que geram despesas com a manutenção do produto obtido.

Logo, quando o aumento da despesa, ou seja, alteração do valor já previsto na lei orçamentária ou a extensão daquela já criada, por prazo determinado, ocorrer durante a fase da execução da despesa, será necessário que o ordenador da despesa declare se o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

Sendo assim, antes de o administrador elaborar a declaração exigida pelo dispositivo em tela, deverá ele, primeiro, verificar se a despesa que pretende realizar está prevista ou não no plano orçamentário. Se estiver, deverá certificar-se de que ela irá crescer o valor já projetado, ou seja, deverá ter a confirmação de que se trata de aumento de despesa, para os fins da lei. Se for constatado que não haverá aumento de despesa, segundo este estudo, não há necessidade da elaboração de tal documento.

Confirmado o aumento de despesa, decorrente de ação governamental, deverá ser elaborada a declaração do ordenador, nos termos do inciso II e § 1º do artigo 16, da LRF. Este verificará, inicialmente, se a despesa é objeto de dotação orçamentária e financeira suficiente, considerando o que foi gasto e o que se pretende gastar. Em seguida, se ela faz parte de um programa do PPA e se está em conformidade com as disposições da LDO, além de estar de acordo com suas diretrizes, objetivos, prioridades e metas. Por fim, procederá à elaboração da declaração de que todos os requisitos foram respeitados.

Se necessária a declaração, entende-se que esta deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na contratação da despesa pública, pois a lei exige a elaboração dos dois instrumentos. Estes devem ser preparados previamente à emissão do empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, desapropriação de imóveis urbanos e, ainda, deverão ser fielmente observados pelos ordenadores

de despesa dos órgãos públicos. Caso não sejam cumpridas tais determinações, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da LRF.

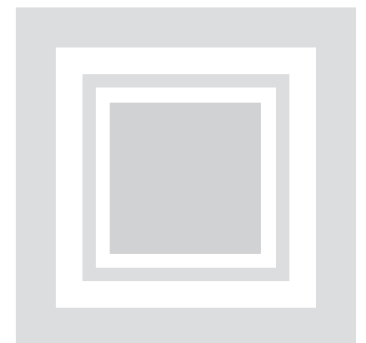
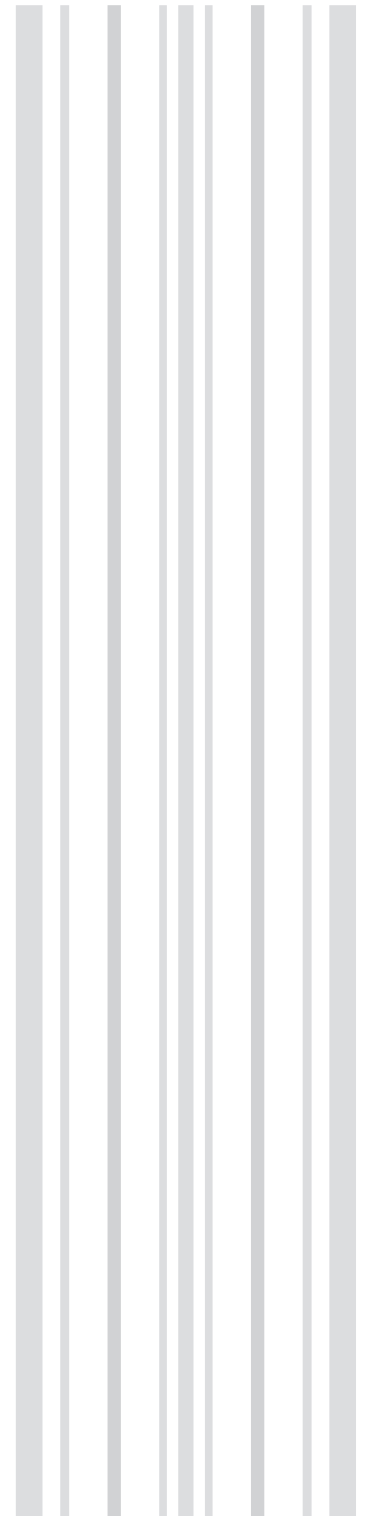
Vale ainda reprimir que as despesas consideradas irrelevantes ficam desobrigadas do cumprimento do artigo, nos termos do § 3º.

O TCU, órgão fiscalizador, cuja missão é assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, tem competência para dar interpretação sobre norma concernente ao tema, no sentido de orientar os órgãos da administração pública federal. E, como foi visto, manifestou-se sobre o assunto no Acórdão-TCU nº 883/2005 – 1ª Câmara, em que foi firmado que os documentos de que tratam os incisos I e II do art. 16 da LRF devem constar do processo licitatório para a execução da despesa, desde que se trate da execução de despesa oriunda da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Portanto, é importante que os responsáveis pela execução orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública verifiquem, ao contratar a despesa pública, se esta configura aumento de despesa decorrente de ação governamental, no sentido de que se considere a necessidade ou não da elaboração da declaração do ordenador da despesa, que deverá estar embasada pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do inciso I e II da LRF. Dessa forma, além de cumprirem o que determina a lei, desviar-se-ão de futuras penalizações, e, ainda, de burocracia desnecessária, já que para despesas não enquadradas no citado artigo não será obrigatória a elaboração do despacho administrativo, implicando em economia processual.

Por fim, enfatiza-se a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira, citando Harada (2002, p. 68), que diz:

[...] a exigência de declaração formal, atestando a compatibilização da despesa acrescida com a LOA, o PPA e a LDO, vincula o ordenador de despesa a um programa de acompanhamento rigoroso da expansão de gastos públicos, podendo vir a ser responsabilizado, inclusive, criminalmente se for constatada a falsidade ideológica daquela declaração formal.



5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANT, André Gonçalves Caldeira. LRF: dos contratos de terceirização e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 234, p. 35-38, 2002.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 8 maio 2006.
- _____. Tribunal de Contas da União. Pedido de reexame apresentado pelo diretor-geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara (Relação 50/2003, Ata 29/2003), prolatado em representação formulada pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Distrito Federal, tendo em vista possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 18/02 realizada por aquela Casa Legislativa. Conhecimento. Provimento parcial. Insubsistência de item do acórdão recorrido. Ciência ao interessado. Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. In: _____. _____. *Ata nº 15 da Sessão Ordinária da 1ª Câmara de 15 de maio de 2005*. Brasília, 30 maio 2005. p. 101-118. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PRIMEIRA_CAMARA/PRIMEIRA_CAMARA_2005/ATA_1C_15_DE%2017-5-2005.PDF>. Acesso em: 21 jun. 2006.
- CRUZ, Flávio da (Coord.) *Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 38, n. 151, jul./set. 2001.
- _____. Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na terceirização de mão-de-obra; na função do controle administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed., rev., atual. e ampl.. Recife: Editora e Comércio de Livros Jurídicos, 2001.
- FURTADO, Lucas Rocha. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as licitações. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 87, p. 35-38, jan./mar. 2001.
- _____. *Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2001.
- GUIMARÃES, Edgar. *Controle das licitações públicas*. São Paulo: Dialética, 2002.
- HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- JORGE, Luiz Genélio M; TEODORO, Luciene de Fátima Carvalho. *Estudo sobre a Lei Complementar nº 101/2000*. Brasília: TCDF/5ª Inspeção, 2000. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/lrf/LRF.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2006.
- KOZŁOWSKI, Wilson. As licitações e os mecanismos de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: artigo 16. *Boletim de Licitações e Contratos*, v. 17, n. 4, p. 273-278, abr. 2004.
- LIMA, Manuel Messias Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. *A lei de responsabilidade fiscal: prática e teoria (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MORAES, Silvio Freire de. Lei de Responsabilidade Fiscal: a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e seus documentos essenciais. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 1, n. 9, p. 1017-1019, set. 2002.
- MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- NASCIMENTO, Cláudio. *Acompanhamento da execução orçamentária*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Que significa ação governamental, no art. 16 da Lei de Responsabilidade fiscal? Sobre a necessidade de clareza das leis. *Boletim de Direito Municipal*, v. 19, n. 1, p. 9-11, jan. 2003.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis: TCE-SC, 2002. 178 p. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/pdf/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em 26 mai. 2006.
- SCHMITT, Paulo Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. *ILC: Informativo de Licitações e Contratos*, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003.
- TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora NDJ, 2002.