

# Guia de Orientação Técnica

---

Enquadramento de atos que criam ou ampliam  
Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado



# Guia de Orientação Técnica

---

Enquadramento de atos que criam ou ampliam  
Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado



SECRETARIA DE  
ORÇAMENTO  
FEDERAL

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

SECRETARIA DO  
TESOURO NACIONAL



MINISTÉRIO DA  
FAZENDA



**Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro da Fazenda**

Fernando Haddad

**Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda**

Dario Carnevalli Durigan

**Secretário do Tesouro Nacional**

Rogério Ceron de Oliveira

**Secretária Adjunta do Tesouro Nacional**

Viviane Aparecida da Silva Varga

**Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal – SUPEF**

David Rebelo Athayde

**Ministra do Planejamento e Orçamento**

Simone Nassar Tebet

**Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento**

Gustavo José de Guimarães e Souza

**Secretário de Orçamento Federal**

Clayton Luiz Montes

**Diretor de Programa da SOF**

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

**Subsecretárias e Subsecretários da SOF**

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Elaine de Melo Xavier

Fábio Pifano Pontes

Felipe Cesar Araujo Silva

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Michelle Feversani Prolo

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Zarak de Oliveira Ferreira

**Secretaria Executiva – MPO**

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Viviane Barros

Ivan Sasha

**Designer**

Douglas Saymon

**Estagiária de Design**

Emanuele Queiros

### Imagens

Adobe Stock

Imagens tratadas com o auxílio de ferramentas gerativas de inteligência artificial

### Informações

E-mail: [sof@planejamento.gov.br](mailto:sof@planejamento.gov.br)

E-mail: [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)

Última alteração: 09 de janeiro de 2026.

*\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.*

### Ministério do Planejamento e Orçamento

[gov.br/planejamento](http://gov.br/planejamento)







### Ministério da Fazenda

[gov.br/fazenda](http://gov.br/fazenda)

### Secretaria do Tesouro Nacional

[gov.br/tesouro](http://gov.br/tesouro)

### Siga nossas redes sociais

-  @planejamentoeorcamento
-  @MinPlanejamento
-  @min.fazenda
-  @MinFazenda
-  @tesouronacional
-  @tesouronacional



Janeiro de 2026

### Normalização Bibliográfica – Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Guia de orientação técnica: enquadramento de atos que criam ou ampliam Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado / Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, 2026.

25p.: il.

1. Orçamento Federal. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. 4. Política Pública. I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional.

CDU: 336.145(81)

CDD: 336.18

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Brasília - DF



## Sumário

---

<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>Fluxo de análise das DOCCs</b>	<b>11</b>
<b>Quanto à aplicabilidade do art. 17</b>	<b>11</b>
i. O ato cria ou aumenta despesa?	11
ii. A despesa criada ou aumentada é obrigatória?	11
iii. A despesa obrigatória criada ou aumentada será executada por mais de 2 exercícios?	11
iv. O ato que cria ou aumenta a despesa gera direito subjetivo ou depende de outros atos posteriores?	12
v. A despesa decorre diretamente de decisão judicial?	12
<b>Quanto às medidas compensatórias a serem adotadas</b>	<b>13</b>
i. Quais atos podem compensar aumento de DOCC?	13
ii. Quando a medida de compensação deve ser editada?	13
iii. Qual deve ser a duração da compensação?	13
iv. A compensação deve ocorrer a cada ano ou basta que o valor global seja suficiente para compensar a elevação de DOCC	13
v. Casos de dispensa de compensação	14
<b>Detalhamento dos conceitos - Caracterização dos elementos de obrigatoriedade e continuidade da despesa e das medidas de compensação</b>	<b>15</b>
i. Obrigatoriedade	15
ii. Continuidade	17
iii. Instrumentos que podem criar ou ampliar DOCC	18
iv. Efetiva criação ou ampliação de DOCC	19
v. Obrigações derivadas de decisões judiciais	19
vi. Características das medidas compensatórias	20
vii. Dispensas de Compensação (art. 24 da LRF)	21
viii. Casos particulares	22
ix. Despesa com Pessoal	22





## Introdução

---

Este documento é resultado de trabalho conjunto entre os Ministérios do Planejamento e Orçamento (MPO) e o da Fazenda (MF) e a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) com o intuito de ser instrumento de apoio e orientação quanto ao disposto no art. 17 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em relação a proposições normativas editadas a partir de 1º de janeiro de 2026.

Assim sendo, este documento tem a finalidade precípua de apoiar os órgãos do Poder Executivo e demais Poderes na análise e na classificação das proposições normativas com potencial de criar ou aumentar despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC).

Para todos os efeitos, considera-se criação ou aumento de despesa qualquer política pública que gere demanda por mais dispêndio em relação à legislação vigente antes da publicação do ato.

Vale destacar que o art. 17 da LRF traz o conceito de DOCC, assim como requisitos a serem observados por atos que criam ou ampliam esse tipo de despesa, conforme transcrito a seguir:

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

*§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.*

*§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.*

*§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.*

*§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.*

Neste documento, serão apresentadas referências gerais acerca da caracterização dos elementos de obrigatoriedade e continuidade das despesas, da avaliação quanto ao momento de efetiva criação ou ampliação da despesa, das características necessárias às medidas compensatórias, entre outras orientações.

Além das referências gerais, também é apresentada orientação para as despesas de pessoal dentro deste contexto.

A seguir, em apoio aos órgãos proponentes ou executores de leis, medidas provisórias ou atos administrativos normativos que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, apresenta-se fluxo para a aplicação do conteúdo desta orientação.

## Fluxo de análise das DOCCs

---

### Quanto à aplicabilidade do art. 17

Avaliar se o ato normativo deve se submeter ao disposto no art. 17 da LRF. Para isso, sugere-se adotar um conjunto de questões orientadoras, tais como:

i. [O ato cria ou aumenta despesa?](#)

Caso o ato crie, expanda ou aperfeiçoe ação governamental que acarrete aumento de despesa pública, siga para a questão seguinte. Caso contrário, não se aplica o disposto no art. 17 da LRF.

Para maior detalhamento de quais atos podem criar ou ampliar despesa, veja a subseção [Instrumentos que podem criar ou ampliar DOCC](#).

Caso o ato trate de despesas com pessoal, consulte a seção específica.

ii. [A despesa criada ou aumentada é obrigatória?](#)

Caso se refira a aumento de despesa existente, avalia-se o indicador de resultado primário da ação orçamentária correspondente à despesa. Se for um indicador de despesa obrigatória, então, é caracterizada a obrigação e segue-se para a questão seguinte. Caso contrário, o ato não se sujeita ao art. 17 da LRF, mas se sujeita ao art. 16 da referida Lei.

Contudo, caso o ato trate de criação de uma despesa, é necessário analisar se a despesa tem natureza obrigatória. Para isso, recomenda-se observar o conteúdo da subseção [Obrigatoriedade](#), no detalhamento dos conceitos.

Caso seja ampliação de despesa de natureza obrigatória, passe para a questão seguinte. Caso contrário, não se aplica o disposto no art. 17 da LRF.

iii. [A despesa obrigatória criada ou aumentada será executada por mais de 2 exercícios?](#)

Caso o ato crie ou aumente despesa obrigatória por mais de 2 exercícios (ou seja, a despesa possui caráter continuado), independentemente da magnitude da despesa criada ou ampliada, siga diretamente para a questão seguinte. Caso contrário, não se aplica o disposto no art. 17 da LRF.

Para mais detalhes sobre como analisar se a despesa tem caráter continuado, veja a subseção [Continuidade](#), no detalhamento dos conceitos.

iv. O ato que cria ou aumenta a despesa gera direito subjetivo ou depende de outros atos posteriores?

Por vezes, apesar de criar ou elevar despesa obrigatória, o ato normativo é genérico e não traz elementos suficientes para criar direito subjetivo, necessitando de ato complementar para criação ou aumento “efetivo” de despesa. Nesse caso, não se aplica o disposto no art. 17 da LRF, mas este deverá ser observado quando da edição/proposição do ato complementar.

Caso o ato gere direito subjetivo, trazendo elementos suficientes para caracterização da despesa, ainda que dependa de regulamentação posterior, aplica-se o disposto no art. 17 da LRF. Neste caso, siga para a seção [Quanto às medidas compensatórias a serem adotadas](#).

Para mais detalhes sobre como analisar se há efetiva criação de despesa ou se esta depende de ato posterior, veja a subseção [Efetiva criação ou ampliação de DOCC](#) no detalhamento dos conceitos.

v. A despesa decorre diretamente de decisão judicial?

Caso a despesa decorra de sentença judicial e não dependa de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo para sua implementação, embora sua execução seja obrigatória e possa ter caráter continuado, não se aplica o art. 17 da LRF.

Para mais detalhes sobre a aplicabilidade da LRF às despesas decorrentes de decisão judicial, ver a subseção [Obrigações derivadas de decisões judiciais](#).

## Quanto às medidas compensatórias a serem adotadas

---

Se a avaliação realizada de acordo com a seção anterior indicar que o ato normativo deve observar o disposto no art. 17 da LRF por se tratar da criação ou ampliação de uma DOCC, a próxima etapa consiste em avaliar a adequação da medida compensatória proposta. Para tal, sugere-se observar os itens seguintes.

i. *Quais atos podem compensar aumento de DOCC?*

A LRF não impõe restrições aos atos normativos que podem compensar elevação de DOCC, assim, tais atos podem ser desde emendas constitucionais até atos infralegais, como as portarias. Para mais informações sobre quais atos podem compensar DOCC, ver subseção [Características das medidas compensatórias](#).

ii. *Quando a medida de compensação deve ser editada?*

A medida compensatória não precisa necessariamente constar do mesmo ato que cria ou amplia DOCC. No entanto, neste caso, a edição, publicação ou sanção do ato que cria ou amplia DOCC deve ser precedida da edição, publicação ou sanção de outro ato que, permanentemente, reduza despesas ou eleve receitas e preveja, explicitamente, de maneira precisa e específica, em sua documentação de tramitação, a pretensão de sua utilização como medida de compensação, sem prejuízo da previsão constante do 5º do art. 17 da LRF.

Para mais informações, ver subseção [Características das medidas compensatórias](#).

iii. *Qual deve ser a duração da compensação?*

A medida de compensação deve ter ao menos a mesma vigência da ampliação de despesa. Para mais informações, ver subseção [Características das medidas compensatórias](#).

iv. *A compensação deve ocorrer a cada ano ou basta que o valor global seja suficiente para compensar a elevação de DOCC?*

Tendo em vista a anualidade do orçamento e a necessidade de atendimento às regras fiscais a cada ano, a medida de compensação deve ser suficiente para compensar a elevação de despesa a cada exercício financeiro, ainda que o valor global da compensação em mais ou menos exercícios seja suficiente para fazer face à elevação de DOCC.

Assim, atos que reduzam despesa em determinados anos, mas elevam despesa por mais de 2 anos consecutivos, sujeitam-se ao art. 17 da LRF e os anos de elevação de despesa precisam ser compensados. Ver subseção Casos Particulares.

#### v. Casos de dispensa de compensação

A LRF prevê dispensa ao art. 17 no seu art. 24, para benefícios da seguridade social (saúde, previdência e assistência), no caso de expansão de atendimentos e serviços prestados a grupos já elegíveis, ou reajustamento dos benefícios para preservar seu valor real.

Para mais detalhes, ver subseção [Dispensas de Compensação \(art. 24 da LRF\)](#).

## Detalhamento dos conceitos - Caracterização dos elementos de obrigatoriedade e continuidade da despesa e das medidas de compensação

---

### i. Obrigatoriedade

A definição da obrigatoriedade da despesa, embora possa parecer simples, envolve a avaliação de um conjunto de elementos que podem estar presentes em diferentes graus em certa política pública.

Contudo, o orçamento público brasileiro especifica o indicador de resultado primário das despesas, ou seja, a Lei Orçamentária Anual classifica as despesas existentes entre financeiras e primárias, de forma a auxiliar a apuração do resultado primário. Destaca-se que as despesas primárias são subdivididas em obrigatórias e discricionárias.

Assim, os atos normativos que tratem de ampliação de despesa já existente, classificada com o “RP 1 – despesas primárias obrigatórias” na Lei Orçamentária Anual vigente no momento da edição do normativo, a princípio, mantém-se a classificação de despesa obrigatória.

Para os casos em que são criadas despesas (discricionárias ou obrigatórias), entendeu-se pertinente estabelecer um conjunto de elementos orientadores para a identificação acerca da obrigatoriedade. Assim, resumidamente, entende-se que a despesa é considerada obrigatória se há, cumulativamente:

- Determinação de realizar a despesa estabelecida em lei, medida provisória ou pela Constituição Federal; e
- Obrigação de realizar a despesa independentemente de existir dotação orçamentária suficiente.
- Existem, ainda, outros critérios que devem ser considerados como indícios da obrigatoriedade da despesa, tais como:
- Possibilidade de quantificar, de forma clara e objetiva, a despesa a ser realizada;
- Possibilidade de constituição de direito subjetivo, isto é, caso a despesa não seja executada, um beneficiário (credor) poderia exigir judicialmente do Estado (devedor) o valor não executado pelo qual seria beneficiado; e
- Não discricionariedade do gestor da política quanto ao exercício de realização da despesa, ao montante a ser executado ou ao público beneficiário da despesa.

Como exemplo de despesa obrigatória, podemos citar os casos em que a Lei e atos infralegais regulamentam a forma de acesso dos beneficiários, e determinam que para todos é obrigatório pagar o benefício previsto na legislação; então, não há discricionariedade quanto ao beneficiário e ao valor do benefício.

Há casos, contudo, nos quais há necessidade de o regulamento ser editado anualmente, revisando regras ou compatibilizando o público e valor do benefício ao orçamento disponível, então há discricionariedade quanto ao montante da despesa e, portanto, a despesa deve ser considerada como discricionária, exceto em casos em que seja possível identificar um piso para seu montante, isto é, um quantitativo de beneficiários ou valor mínimo para a despesa em questão.

Como dito anteriormente, em casos de despesas específicas em que seja possível identificar um valor mínimo para seu montante, a despesa pode ser classificada como despesa obrigatória, observados os demais elementos de caracterização da obrigatoriedade. Contudo, esse entendimento não se aplica aos mínimos constitucionais de saúde e educação, por exemplo, executados por meio de diversas ações orçamentárias com naturezas distintas.

Similarmente, a impossibilidade de contingenciamento, isto é, de limitação de movimentação e empenho de uma despesa, também não é elemento suficiente para sua categorização como obrigatória, assim como a imposição de execução orçamentária de certas despesas não é elemento que caracteriza necessariamente a obrigatoriedade da despesa para fins do disposto no art. 17 da LRF.

Vale destacar que, conforme disposto no § 2º do art. 9º da LRF e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, há um conjunto de despesas que são discricionárias, mas que são ressalvadas da limitação de empenho e pagamento, a exemplo da execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, prevista na Lei nº 11.540/2007. Todavia, as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente não são objeto de contingenciamento, ainda nos termos do parágrafo 2º do art. 9º da LRF.

Em tese, as sentenças judiciais, por seu caráter de interpretação normativa, não criam ou aumentam DOCC, mas poderão ter o condão de torná-las obrigatórias. O item *Obrigações derivadas de decisões judiciais* apresenta mais detalhadamente os efeitos das sentenças judiciais.

Cabe ressaltar o caso de despesas em que a concessão do benefício depende do cumprimento de alguns requisitos e da disponibilidade orçamentária, mas que, após a inclusão do beneficiário na política pública com consequente benefício ou crédito concedido (ou seja, após efetivado direito subjetivo do beneficiário), a execução da despesa tem caráter de obrigatoriedade, enquanto o beneficiário estiver cumprindo os requisitos exigidos. Assim, despesas relacionadas à manutenção do público beneficiário em certo programa federal em que não é possível reduzir discricionariamente a quantidade de beneficiários atuais, têm caráter de despesa obrigatória.

A partir dos entendimentos expostos nos parágrafos anteriores, portanto, é possível identificar questões que auxiliariam na classificação da obrigatoriedade da despesa:

- É identificado direito subjetivo associado ao ato normativo que gera a despesa?
- Esse direito pode ser quantificado? Isto é, há um valor monetário específico vinculado a algum benefício, produto ou serviço público que possa ser especificamente requisitado pelo beneficiário?



- É possível identificar termos imperativos que estão associados à criação de uma obrigação, por exemplo: “será concedido”, “será pago”, “é direito de...”, (ao contrário de termos voluntários que caracterizam a obrigatoriedade: “podem ser beneficiadas”, “autorizado”)?
- Há impedimento constitucional ou legal para reduzir discricionariamente os atuais beneficiários da política pública ou há discricionariedade apenas para limitar novos beneficiários?

## ii. Continuidade

A continuidade da despesa obrigatória de caráter continuado disciplinada no art. 17 da LRF implica execução da despesa por um período superior a dois exercícios, independentemente do número de meses de incidência da despesa. Nestes termos, são exemplos de despesas contínuas:

- Despesa que é devida de dezembro de certo exercício até janeiro de dois exercícios seguintes. Por exemplo, de dezembro de 2021 a janeiro de 2023;
- Despesa que é devida em certo mês do ano, por ao menos três exercícios. Por exemplo, uma transferência a ser realizada todo mês de maio por cinco anos consecutivos.
- Despesa que é devida por prazo indefinido, podendo ocorrer a qualquer momento, em período superior a dois exercícios financeiros. Por exemplo, um benefício previdenciário que é pago a certa clientela que cumpre os critérios de elegibilidade.

Desta forma, é possível que uma política pública que preveja pagamentos por vinte meses consecutivos seja enquadrada como contínua, desde que prevista para iniciar a partir de junho de certo exercício (impacto em três exercícios), ou que não seja enquadrada como contínua, desde que implementada antes de junho de certo exercício (impacto limitado a dois exercícios).

Adicionalmente, quando uma obrigação não gera despesa em exercícios consecutivos, a caracterização da despesa como contínua também é fragilizada. Por exemplo, o financiamento de campanha eleitoral, que gera uma obrigação para a União a cada dois anos, possui maior aderência ao conceito de continuidade do que uma obrigação de realização de pesquisa censitária a cada dez anos. Portanto, é necessário avaliar o caso concreto e ponderar, considerado os critérios para caracterização da obrigatoriedade, sobre o lapso temporal (em termos de exercícios financeiros) em que a despesa não seria executada.

Por sua vez, quando é prevista uma obrigação que depende da ocorrência de certa contingência, por exemplo, um evento climático ou um terremoto, é preciso avaliar o caso concreto, considerado os demais critérios para caracterização da obrigatoriedade, e ponderar sobre a probabilidade de execução da despesa por períodos consecutivos, para definir sobre a classificação da despesa como contínua.

### iii. Instrumentos que podem criar ou ampliar DOCC

Uma despesa obrigatória de caráter continuado pode ser ampliada ou criada por amplo conjunto de atos normativos, desde que superiores ou similares às leis. Como:

- a. Constituição Federal;
- b. emendas à Constituição;
- c. leis complementares;
- d. leis ordinárias;
- e. leis delegadas;
- f. medidas provisórias.
- g. decretos legislativos; e
- h. tratados, acordos ou atos internacionais

Todavia, é possível que o ato de criação de DOCC seja complementado por instrumentos de hierarquia normativa similar ou inferior que resultem em aumento, redução ou modificação da despesa, desde que amparados e/ou autorizados por algum dos instrumentos anteriores.

Assim, os seguintes instrumentos podem complementar o ato de instituição das DOCC:

- a. emendas à Constituição;
- b. leis complementares;
- c. leis ordinárias;
- d. leis delegadas;
- e. medidas provisórias;
- f. decretos legislativos;
- g. resoluções legislativas;
- h. decretos;
- i. instruções normativas;
- j. regimentos;
- k. portarias;
- l. demais resoluções;
- m. tratados, acordos ou atos internacionais; e
- n. outros atos administrativos normativos.

A despeito de poderem criar ou ampliar DOCC, registra-se que Emendas Constitucionais (EC), por terem hierarquia superior à das leis complementares, não se sujeitam ao disposto na LRF. Assim, ECs que criem ou ampliem DOCC não precisam estar acompanhadas de medida compensatórias.

Por seu turno, leis complementares sujeitam-se ao disposto no art. 17 da LRF, a não ser que excepcionalizem criação ou aumento de despesa de maneira expressa de sua incidência. Todos os demais atos sujeitam-se ao art. 17 da LRF.

#### iv. Efetiva criação ou ampliação de DOCC

Quando há a criação ou ampliação da DOCC, é importante verificar se o ato que instituiu a obrigação da despesa o faz diretamente ou remete para norma posterior.

No segundo caso, importa distinguir os atos instituidores das despesas obrigatórias que especificam parâmetros relevantes para o dimensionamento da despesa, retirando a discricionariedade na modificação desses parâmetros, dos atos instituidores que delegam discricionariedade para essa definição em atos inferiores. Neste último caso, apesar de ser identificada a criação de obrigação, não seria possível dimensionar a DOCC decorrente, tampouco o direito subjetivo contra o estado.

Por exemplo, um decreto que especifique o percentual de reajuste de um benefício da seguridade social não se sujeitaria ao disposto no art. 17 da LRF caso ato normativo hierarquicamente superior já tenha definido que o reajuste considerará a inflação medida por certo índice de preço. Isso é consequência de a referida norma superior já ter estabelecido todos os elementos capazes de gerar direito subjetivo e, por isso, sua edição é que deve ser acompanhada de estimativa de impacto e medida compensatória.

#### v. Obrigações derivadas de decisões judiciais

O art. 17 da LRF trata especificamente de despesas derivadas de leis, medidas provisórias ou ato administrativo normativo. Portanto, referido dispositivo não menciona as despesas derivadas de decisões judiciais, afastando assim a incidência da norma.

Costumeiramente, decisões judiciais visam fixar uma interpretação da legislação, de forma que é a própria lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que estabelece todos os elementos que consubstanciam a obrigatoriedade da despesa, referidos no item 1, *supra*. Assim, a criação ou aumento da despesa geralmente decorre da lei ou ato normativo, que foram interpretados e aplicados posteriormente pelo Poder Judiciário. Nestes termos, entende-se que esta lei ou ato normativo deveriam, ao tempo de sua edição, ter apresentado o demonstrativo de impacto e a medida compensatória nos valores adequados, não havendo que se falar em atribuição à decisão judicial, ou a ato posterior, de novo dever de apresentação desses elementos. Isto é, a criação ou aumento da despesa ocorre no momento da edição da legislação correspondente, ainda que posteriormente esta legislação seja interpretada e aplicada de forma distinta.

Portanto, em que pese o caráter obrigatório das despesas decorrentes das decisões judiciais, elas não se submetem ao disposto no art. 17 da LRF, não sendo necessária a adoção de medida compensatória.

Nesse contexto, e considerando que as decisões judiciais podem ter impactos significativos no fluxo de despesas públicas e na sustentabilidade fiscal, deve-se, na análise de proposições normativas que geram despesa, em especial daquelas relacionadas à criação de políticas públicas, priorizar a clareza e a segurança jurídica do ato normativo, a fim de que não haja posterior entendimento divergente acerca de sua aplicação, com impacto sobre o montante das despesas estimadas.

#### vi. Características das medidas compensatórias

O mesmo conjunto de atos normativos que pode criar ou ampliar DOCC pode reduzi-la ou extingui-la (ver seção [Instrumentos que podem criar ou ampliar DOCC](#)). Inclusive, atos infralegais podem constituir medida compensatória.

Especificamente, tendo em vista a organização temática da legislação e a reserva de certos assuntos para instrumentos legislativos específicos, é possível que o ato normativo que institui a medida compensatória não seja o mesmo que cria ou amplia DOCC. Neste contexto, em linha com o disposto no § 4º do art. 140 da LDO 2026, considera-se um rito adequado de compensação que o ato que amplie ou crie DOCC mencione explicitamente em sua Justificativa ou Exposição de Motivos outra legislação vigente que contenha a medida compensatória, desde que a referida legislação tenha registrado isso de forma expressa, precisa e específica em sua exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado.

Assim, observa-se que, além de menção específica na justificativa de cada uma das proposições legislativas, requer-se que a proposição que traga a medida compensatória seja previamente aprovada à ampliação de DOCC, mesmo que em exercício financeiro anterior. Isto porque a adoção de medida que amplie ou crie DOCC e que se apoie em compensação prevista em medida ainda não vigente, inclusive que esteja em tramitação legislativa, atrairia a regra prevista no § 5º do art. 17 da LRF, que constitui fluxo de exceção passível de promover insegurança jurídica. Não obstante, entende-se que, durante a proposição ou mesmo tramitação de ato que crie ou amplie DOCC, é possível fazer referência a uma legislação também em fase de tramitação, desde que o normativo não seja de vigência imediata, como no caso de Medidas Provisórias.

Adicionalmente, a despeito do art. 14 da LRF isentar a redução de impostos regulatórios de adoção de medida compensatória, tendo em vista a sua própria natureza, a LRF não restringiu o aumento da alíquota desses impostos ou de sua base contributiva como compensação para a criação ou ampliação de DOCC. Assim, é legalmente válida a compensação por meio de alterações na legislação que rege impostos regulatórios. Todavia, deve-se ter em conta que esses instrumentos possuem maior volatilidade do que outros, devendo-se dar preferência, sempre que possível, a outras formas de compensação.

Em específico, quanto ao prazo da compensação, entende-se que o disposto na LRF requer que a medida compensatória tenha ao menos a mesma vigência da ampliação de despesa. Assim, no caso de

criação ou ampliação de DOCC por prazo determinado, a compensação que tenha a mesma vigência da despesa, embora não seja perene, atende ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal estabelecido na LRF.

Por fim, quanto a eventuais frustrações dos valores realizados de determinada medida compensatória face aos valores originalmente estimados quando da sua proposição, entende-se que não é necessária adoção de qualquer compensação adicional. Vale destacar que, no caso de superação dos valores realizados de determinada medida compensatória, o “excesso” tampouco poderá ser considerado para constituição de reserva para futuras ampliações de DOCC.

#### vii. **Dispensas de Compensação (art. 24 da LRF)**

A seguir, são apresentadas as considerações relativas à dispensa de compensação prevista no art. 24 da LRF que tratam apenas de benefícios da seguridade social, conforme delimitação do caput do referido artigo.

##### *Expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados*

A expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados no âmbito da seguridade social traduz-se no aumento de atendimentos ou de serviços prestados já existentes e a grupos já elegíveis. Ou seja, não se trata de expandir ou criar algo diferente do atualmente existente nem de aumentar critérios de elegibilidade do público beneficiário.

Adicionalmente, ressalta-se que a correção de critérios de elegibilidade a benefícios da seguridade social não se enquadra no conceito de expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados, de forma que esse tipo de correção não está excepcionalizada de medida compensatória.

##### *Reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real*

O inciso III do §1º do artigo 24 da LRF excepcionaliza de compensação o reajustamento de valor do benefício ou serviço da seguridade social, a fim de preservar o seu valor real. Trata-se de previsão legislativa que não descaracteriza a ampliação de DOCC, mas apenas excepcionaliza a compensação.

Quanto à ausência de indicador específico que permita identificar a preservação do valor real, sugere-se que seja utilizada a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para identificá-la. Tais índices são utilizados como referência para avaliar o poder de compra da população e para as políticas monetária e fiscal.

Não obstante, tendo em vista a previsão genérica da LRF quanto à manutenção do valor real e que políticas públicas podem ser direcionadas ao atendimento de demandas específicas cujo preço pode ser

melhor dimensionado por índices diversos do IPCA ou do INPC, conclui-se que outros índices possam ser utilizados para preservação do valor real, desde que relacionados com o benefício ou serviço que se propõe corrigir ou previstos em regulamentação específica.

Quanto ao período que deve ser considerado para avaliação de tais reajustes, recomenda-se que a excepcionalização se aplique no máximo desde o último reajuste até o período mais recente para o qual estejam disponíveis dados realizados quanto à inflação. Assim, para os casos em que não forem utilizados os dados realizados, deveria haver uma justificativa do proponente, além de ser estabelecido ajuste compensatório, quando de reajuste futuro que incorporasse a diferença entre a estimativa do índice de inflação e os dados efetivamente realizados.

Por fim, tendo em vista que ato normativo pode reajustar o valor do benefício ou serviço da seguridade a fim de assegurar ganho real, ressalta-se que somente a parcela real do reajuste estaria sujeita a compensação nos termos do art. 17 da LRF.

#### viii. Casos particulares

*Ato que reduza a despesa no primeiro momento, mas que amplie a despesa em períodos posteriores*

Ainda que ato normativo não provoque aumento de despesa se considerado todo o período de vigência, caso ele altere a obrigação previamente estabelecida e implique criação ou aumento de despesa por mais de dois exercícios, este ato poderia se enquadrar ao disposto no art. 17 da LRF. Contudo, caso não haja elevação do montante total previsto, entende-se que o ato não constitui efetiva ampliação de despesa e, portanto, não gera a incidência do disposto no art. 17 da LRF.

Por exemplo, ato que preveja apenas a distribuição em mais exercícios de despesa já autorizada, mas sem elevar o montante total previsto, não se enquadraria no disposto no art. 17 da LRF.

#### ix. Despesa com Pessoal

O art. 169, § 1º, da CF estabelece (i) a existência prévia e suficiente de dotação orçamentária e (ii) a autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias como condições sine qua non para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargo, emprego e função, alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal.

A LRF, por sua vez, estabeleceu limites para as despesas totais com pessoal a partir de um percentual da receita corrente líquida, conforme disposto em seu art. 20, assim como estabeleceu medidas para o controle da despesa total com pessoal nos seus arts. 21 a 23.

Assim, os atos relacionados às despesas com pessoal são autorizados anualmente por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), que remete tais autorizações a anexo específico das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), observados os limites estabelecidos na LRF, e traduzidas em dotação orçamentária nas LOAs.

Por exemplo, no caso da União, para o exercício de 2025, o Anexo V da Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025, Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA-2025), denominado "Autorizações Específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, e o art. 118, inciso IV, da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, LDO-2025, relativas a Despesas de Pessoal e Encargos Sociais para 2025" é o elo que garante a correspondência entre a autorização e os recursos para financiá-la, que deverão constar da peça orçamentária.

Com base na análise normativa, jurisprudencial e institucional existente, entende-se que os atos relacionados às despesas com pessoal — como o provimento de cargos, a concessão de vantagens, a criação de funções e a reestruturação de carreiras — não se caracterizam como aumento de despesa para fins de incidência dos arts. 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 169 da Constituição Federal. Tais requisitos incluem a existência de dotação orçamentária suficiente na LOA e autorização específica na LDO.

Esse entendimento está ancorado no Acórdão nº 1106/2008 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que reconheceu a inaplicabilidade automática da vedação do art. 21 da LRF a atos de provimento de pessoal. A Corte destacou que a interpretação da norma deve ser sistemática e orientada pelos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da continuidade administrativa, de forma que não representem o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF, se atendidos os requisitos do art. 169, §1º, da Constituição Federal.

Além disso, manifestações reiteradas da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento e Orçamento (CONJUR/MPO) quanto às vedações e limitações contidas no bojo do art. 21 da LRF, reforçam que, quando tais atos estão devidamente amparados por previsão orçamentária e inseridos em planejamento fiscal compatível com as metas e limites legais, não se configura aumento efetivo da despesa total com pessoal.

No mesmo sentido, se não há aumento de despesa para fins de incidência do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do Acórdão nº 1106/2008 – Plenário TCU e do Parecer SEI nº 10261/2021/ME, tampouco se configura aumento para os efeitos do art. 17. Isso porque deve ser mantida a coerência hermenêutica da expressão “aumento de despesa” dentro do mesmo texto legal. Assim, nesses casos, não há sujeição ao artigo 17 da LRF.

Por seu turno, demais atos – não previstos no anexo V da Lei Orçamentária Anual, mas que sejam autorizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – deveriam constar do demonstrativo e serem acompanhados de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e da exigência de medidas compensatórias previstas no art. 17 da LRF.



# Guia de Orientação Técnica

---

Enquadramento de atos que criam ou ampliam  
Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado