



Referência: Processo nº 202100036013789

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: Fase externa da licitação. Documentação orçamentária.

DESPACHO Nº 2060/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. DEFLAGRAÇÃO DA FASE EXTERNA DO CERTAME. GASTOS PROGRAMADOS PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO APRIORÍSTICA NAS NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO DECORRENTE DA ESPERA. MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Cuida-se de processo destinado à contratação do serviço de elaboração de projeto básico e projeto executivo de engenharia para a execução de obras e serviços de terraplenagem, revestimento primário, construção de bueiros tubulares e pontes de vigas de concreto em vias não pavimentadas que dão acesso às comunidades Kalungas, no Estado de Goiás, com extensão de 79,50 km.

2. O edital e os seus anexos foram apreciados pela Procuradoria Setorial da GOINFRA, por meio do **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 835/2023** (SEI nº 53447558), que se manifestou favoravelmente às minutas do edital e do contrato, com ressalvas. Na oportunidade, encaminhou os autos ao Gabinete desta Procuradoria-Geral, *“para a apreciação do capítulo 5 deste Parecer Jurídico, por constituir questão jurídica nova”*.

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. De início, ressalta-se que os autos vieram especificamente para manifestação a respeito do capítulo 5º do opinativo, razão pela qual o presente expediente estará restrito, horizontalmente, à questão apontada, não incursionando em pontos outros.

5. Pois bem, o capítulo 5º do opinativo tem por objeto a análise da possibilidade de deflagração da fase externa do certame, que tem por propósito a celebração de contrato a ser executado apenas em 2024, sem que haja dotação orçamentária relativamente ao exercício atual. Consoante se verifica da DAOF (SEI nº 53249453), todo o valor da declaração figura como impacto estimado para 2024. A PDF (SEI nº 53240390), na mesma linha, contém a previsão de desembolsos apenas para 2024.

6. Em sua argumentação, o parecerista tece considerações a respeito da execução orçamentária e financeira e traz entendimento constante do **Despacho nº 2129/2021 - GAB** (SEI nº 000026258397), exarado por esta Casa em caráter referencial, por meio do qual, na esteira do **Despacho nº 63/2020 - GAB** (SEI nº 000010962886), entendeu-se no sentido da impossibilidade de início da fase externa, enquanto a LOA e o correlato decreto não forem publicados. O **Despacho nº 2129/2021 - GAB** (SEI nº 000026258397), contudo, trouxe duas exceções: (i) possibilidade de divulgação do edital ainda no fim do exercício por se encerrar, com a indicação de dotação

orçamentária suficiente, conforme a LOA ainda vigente, promovendo-se posteriormente a renovação da documentação, mas desde que observados os termos do art. 50 do Decreto estadual nº 9.943, de 8 de setembro de 2021, e (ii) viabilidade, em algumas hipóteses, de execução da proposta orçamentária submetida ao Poder Legislativo, uma vez ultrapassado o prazo para encaminhamento à sanção. Confira-se:

8. A Procuradoria-Geral do Estado já orientou segundo esta vertente ao consignar, no Despacho nº 63/2020 - GAB (Processo nº 201900010038078) que: "De outro giro, uma vez que a Lei Orçamentária Anual de 2020 ainda não foi publicada, por razões óbvias, não houve a devida juntada aos autos da documentação orçamentária e financeira relativa ao exercício vigente. Contudo, uma vez que o Chamamento Público encontra-se em sua fase interna e, enquanto o Edital não for publicado, em tese, não haverá assunção de dívida. Assevero, contudo, que enquanto a LOA 2020 e o correlato Decreto de execução orçamentária não forem publicados, não poderá ser publicado o aviso do Chamamento Público, sob pena de transgressão às disposições do art. 37, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por conseguinte, importar, em tese, na prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992".

9. No entanto, é necessário fazer dois aditamentos a esta orientação. O primeiro, considerando-se regular o procedimento na hipótese em que a fase externa do procedimento licitatório (divulgação do respectivo edital) ocorrer ainda no final do exercício financeiro, com a indicação precisa da dotação orçamentária adequada e suficiente a suportar a despesa conforme a Lei Orçamentária Anual vigente, de modo que apenas os demais atos e a contratação decorrente se aproveite da indicação da dotação orçamentária da próxima LOA após sua aprovação.

(...)

12. Dessa forma, como regra geral, pode-se concluir que os atos de licitação já promovidos e pautados em lei orçamentária que caducará no próximo exercício poderão ser aproveitados, desde que haja a renovação das peças orçamentárias pertinentes, inclusive a devida autorização do Ordenador de Despesa, após a publicação da LOA vindoura, antes da concretização do contrato decorrente do procedimento.

13. Sem embargo desta direção é necessário pontuar, porém, que no âmbito do Estado de Goiás, por opção legislativa, o Decreto estadual nº 9.943, de 08/09/2021 - que estabelece normas de programação e execução orçamentária e financeira, bem como procedimentos contábeis para o Estado de Goiás, conduz diretriz para o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro, afirmando em seu art. 50 o seguinte:

"Art. 50. As despesas dos grupos 3 e 4 deverão ter seus empenhos emitidos até o décimo dia útil do mês de novembro de cada exercício.

§ 1º A data limite para a liquidação das despesas empenhadas será o décimo dia útil de dezembro de cada exercício.

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º deste artigo, somente poderá ser liquidada a despesa que atenda a um dos seguintes requisitos:

I - na hipótese de aquisição de bens, a despesa verificada pela quantidade total ou parcial, entregue, aferida e atestada; ou

II - na hipótese de realização de serviços e obras, a despesa verificada pela realização total ou parcial com a medição correspondente aferida e atestada.

§ 3º Os atos das licitações autorizadas e ainda não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária, bem como o prosseguimento da fase externa dos certames, ficam suspensos, ressalvados os relativos a produtos e serviços essenciais, a juízo da Câmara de Gestão de Gastos a que se refere o [Decreto nº 9.660](#), de 2020.

§ 4º Excluem-se do disposto no § 3º as licitações referentes ao cumprimento das obrigações com vinculações constitucionais de educação e saúde, bem como aquelas a serem custeadas com recursos de transferências da União, convênios e acordos.

§ 5º Para o procedimento de empenho das despesas, serão utilizados os recursos do orçamento vigente somente no montante das parcelas a serem integralmente executadas e liquidadas dentro do exercício corrente.

§ 6º As parcelas que serão executadas nos exercícios futuros correrão à conta dos respectivos orçamentos.

§ 7º Os saldos dos empenhos não liquidados até a data prevista no § 1º deste artigo serão anulados posteriormente, sob pena de o responsável incorrer em responsabilidade administrativa, e permanecerão empenhados apenas os valores legalmente liquidados.

§ 8º Os saldos dos empenhos não liquidados até a data prevista no § 1º deste artigo serão anulados de forma automatizada pela Superintendência de Orçamento e Despesas, da Secretaria de Estado da Economia, posteriormente à referida data e

permanecerão empenhados apenas os valores legalmente liquidados.

§ 9º Ficam excepcionalizados da anulação prevista no § 7º os empenhos inscritos em Restos a Pagar Não Processados, conforme art. 53 deste Decreto.

§ 10. Os editais de processos licitatórios para os quais não haja previsão de conclusão do objeto do contrato até a data limite de empenho deverão prever que os empenhos e o início da execução se darão no exercício subsequente.

§ 11. Excluem-se dos prazos estabelecidos no caput e nos §§ 1º e 3º deste artigo as despesas:

I - de pessoal e encargos sociais;

II - cujos percentuais de aplicação são definidos constitucionalmente ou mediante lei específica, como saúde e educação;

III - decorrentes de juros, precatórios, pagamentos de sentenças judiciais, requisições de pequeno valor, encargos e amortizações das dívidas públicas, devidamente exigidas;

IV - custeadas com recursos efetivamente recebidos de convênios, acordos e ajustes, também das respectivas contrapartidas, desde que seja encaminhada solicitação à Secretaria de Estado da Economia até a data constante do caput deste artigo;

V - custeadas com recursos de operações de crédito;

VI - cujas faturas ou documentos congêneres tenham previsão de serem apresentadas após a data constante do caput e até a data constante do § 1º deste artigo, desde que sejam devidamente justificadas e solicitadas à Superintendência de Orçamento e Despesa, da Secretaria de Estado da Economia, até o oitavo dia útil de dezembro de cada exercício;

VII - referentes à prestação de serviço de caráter continuado;

VIII - decorrentes de emendas individuais impositivas;

IX - relacionadas às obras de pavimentação, restauração, sinalização e construção de rodovias estaduais e às outras obras de construção civil de responsabilidade da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA cujos saldos dos empenhos deverão ser automaticamente anulados, no último dia útil do exercício, pela Superintendência de Orçamento e Despesa, da Secretaria de Estado da Economia;

X - relacionadas ao enfrentamento de calamidades públicas ou emergências, inclusive médicas e sanitárias;

XI - relativas ao suprimento de fundos de caráter secreto; e

XII - relativas à formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP". (g. n.)

14. Por conseguinte, tendo em vista a particularidade da gestão orçamentária e financeira estadual, para que se avance para a fase externa do procedimento licitatório após a data limite traçada para o encerramento da execução orçamentária, sobretudo para as despesas concernentes aos grupos 3 e 4, com a indicação da dotação orçamentária e financeira do exercício financeiro atual, torna-se necessário que tal contratação seja relacionada à aquisição de produtos e serviços essenciais e que haja autorização expressa da Câmara de Gestão de Gastos, criada pelo Decreto estadual nº 9.960/2020, ou que a mesma se enquadre em alguma das exceções previstas pelo demais dispositivos, quais sejam: a) licitações referentes ao cumprimento das obrigações com vinculações constitucionais de educação e saúde, bem como aquelas a serem custeadas com recursos de transferências da União, convênios e acordos; b) cujas despesas sejam referentes à prestação de serviço de caráter continuado; c) cujas despesas sejam decorrentes de emendas individuais impositivas; d) cujas despesas sejam relacionadas às obras de pavimentação, restauração, sinalização e construção de rodovias estaduais e às outras obras de construção civil de responsabilidade da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA; e) cujas despesas sejam relacionadas ao enfrentamento de calamidades públicas ou emergências, inclusive médicas e sanitárias; f) cujas despesas sejam relativas ao suprimento de fundos de caráter secreto; e, g) cujas despesas sejam relativas à formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP.

15. O segundo aditamento é concernente à viabilidade legal de que haja a execução da proposta orçamentária originalmente submetida ao Poder Legislativo, uma vez ultrapassado o prazo para encaminhamento à sanção e até o seu encaminhamento, para despesas relacionadas aos contratos de duração continuada, nos valores referentes ao exercício de 2020 dos respectivos contratos e, para as demais despesas, desde que devidamente comprovada a sua relevância para a manutenção das atividades da Administração Pública estadual, à razão de 1/12 (um doze avos) do somatório daquelas dotações previstas no Projeto de Lei Orçamentária apresentado, consoante estabelecido pelo art. 73 da LDO 2021 (Lei estadual nº 20.821/2020)

(...)

17. Por todo o exposto, e diante de tais apontamentos e acréscimos, adoto parcialmente o Parecer PROCSET nº 1219/2021 (000026035402), da Procuradoria Setorial da Secretaria da Saúde para concluir nos seguintes termos:

- a) nenhuma obra, serviço ou aquisição será licitada ou contratada sem disponibilidade de recursos orçamentários;
- b) a mera indicação da inclusão da previsão dos recursos orçamentários no projeto da Lei Orçamentária Anual a ser posteriormente aprovado pela Assembleia Legislativa estadual para sua conversão em lei, não tem o condão de suplantiar a necessária previsão ou indicação de recursos orçamentários para assunção de despesas;
- c) enquanto o procedimento licitatório ainda se encontrar na sua fase interna no início do exercício financeiro, deve-se aguardar a publicação da LOA correspondente para que seja iniciada a fase externa com a publicação do edital de licitação (conforme o teor do Despacho nº 63/2020 - GAB);
- d) há viabilidade legal em se prosseguir com o procedimento licitatório iniciado em exercício financeiro anterior e, portanto, pautado em dotação orçamentária apropriada, desde que haja renovação da documentação orçamentária e financeira para o próximo exercício, após a publicação da LOA correspondente e antes da efetiva contratação; sendo que, no âmbito do Estado de Goiás, após a data limite prevista pelo art. 50 do Decreto estadual nº 9.943/2021, é necessário que a despesa esteja enquadrada em alguma das exceções previstas e mediante o atendimento de suas condições; e,
- e) há autorização legal para se promover a execução da proposta orçamentária originalmente submetida ao Poder Legislativo, desde que atendidas as condições estipuladas no art. 73 da LDO 2021 (Lei estadual nº 20.821/2020).

7. Na ocasião, portanto, adotou-se, na esteira da primeira exceção elencada acima (*possibilidade de divulgação do edital ainda no fim do exercício por se encerrar, com a indicação de dotação orçamentária suficiente, conforme a LOA ainda vigente, promovendo-se posteriormente a renovação da documentação, mas desde que observados os termos do art. 50 do Decreto estadual nº 9.943, de 08 de setembro de 2021*), o entendimento de que a fase externa do certame pode ser iniciada no exercício anterior, mas desde que observados os termos da normatização estadual e haja dotação orçamentária suficiente na LOA vigente.

8. Avançando em suas ponderações, o Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 835/2023 (SEI nº 53447558) menciona o Decreto nº 10.336, de 2023, o qual prevê que *“Os projetos e os procedimentos licitatórios deverão continuar com seus andamentos normais, desde que, seus desembolsos estejam previstos para a partir de 2024”* (art. 3º), e que *“Os atos das licitações autorizadas e ainda não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária, bem como o prosseguimento da fase externa dos certames, podem ter sua continuidade desde que seus cronogramas de desembolso se deem a partir do exercício de 2024”* (art. 5º, § 3º).

9. Na sequência, pondera que *“se somente há previsão de gastos da contratação pública para 2024, os valores afetados serão os do exercício subsequente, e a afetação do exercício fiscal presente acarretaria o descompasso entre o documento e a realidade sobre a qual ele trata”*.

10. Diante de tais elementos, constata-se a pretensão de avançar com o entendimento fixado no **Despacho nº 2129/2021 - GAB** (SEI nº 000026258397), o qual, conforme mencionado acima, trouxe a exigência de indicação de dotação orçamentária suficiente, conforme a LOA ainda vigente. Assim, embora não se manifeste de forma explícita, o que se intenta é uma solução que complementa as diretrizes outrora fixadas, a fim de viabilizar a publicação de edital sem dotação orçamentária suficiente na lei vigente, na específica situação em que o exercício está por se encerrar. Registra-se, no entanto, que a mera invocação do novel Decreto estadual nº 10.336, de 2023, é insuficiente para sustentar eventual modificação do entendimento, na medida em que a exigência outrora formulada ancorou-se nas normas gerais sobre o tema, e não no Decreto estadual nº 9.943, de 2021, sucedido parcial e pontualmente pelo novo decreto.

11. Neste cenário, passa-se ao escrutínio da legislação aplicável, indo-se além do que trouxe o **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 835/2023** (SEI nº 53447558), sobretudo com a revisitação das normas gerais editadas pela União, sem prejuízo da realização subsequente das considerações pertinentes acerca da legislação estadual.

12. Pois bem, antecipa-se que, da análise aprofundada da legislação nacional aplicável, não se extrai a exigência de que a publicação do edital de um certame (seja licitação ou chamamento público) dependa da previsão de recursos orçamentários para os gastos que serão executados apenas no exercício financeiro subsequente.

13. A Lei nº 8.666, de 1993, prevê, em seu art. 7º, § 2º, III, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando *"houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de **obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso**, de acordo com o respectivo cronograma"*. Do teor do dispositivo, tem-se que apenas os pagamentos decorrentes de obrigações a serem executadas no exercício em curso precisam, necessariamente, estar amparados por recursos orçamentários. Já o art. 14 da mesma lei, que trata das compras, assim dispõe: *"Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa"*. Aqui, o que se percebe é o condicionamento da compra (contratação efetiva) à existência de recursos orçamentários, e não da realização do procedimento licitatório.

14. Por oportuno, registra-se que, em âmbito estadual, a Lei nº 17.928, de 2012, não conduz a solução diversa. Quanto às obras e aos serviços, o art. 11, IV, exige a *"disponibilidade de recursos orçamentários"*, expressão que tem seu conteúdo precisado pelo parágrafo único do art. 11, cujo inciso I trata do exercício financeiro em curso e cujo inciso II expressamente admite *"a previsão da inclusão de recursos orçamentários em exercícios futuros"*. Já o art. 17, que trata da aquisição de bens e serviços comuns, possui conteúdo similar ao do art. 14 da Lei nº 8.666, de 1993, isto é, cuida da efetiva contratação, e não do início da fase externa do certame.

15. Na mesma toada, a Lei nº 14.133, de 2021, alberga a seguinte disposição, em seu art. 150: *"Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos **créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação**, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa"*. Os créditos orçamentários a serem indicados, consoante se extrai, são apenas aqueles relativos às parcelas vincendas no exercício em que for realizada a contratação.

16. O art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, é menos explícito, visto que exige que esteja a criação de despesa acompanhada de *"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"*. No entanto, extrai-se do inciso I do § 1º do art. 16 referência ao exercício financeiro, ao considerar *"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**"*. Ainda quanto à normativa delineada pela LRF, cumpre afastar eventual óbice decorrente do art. 37, IV, uma vez que a mera deflagração da fase externa de um certame não implica assunção de obrigação, na medida em que o procedimento pode restar frustrado, por razões diversas, bem como é possível sua revogação, nos termos do art. 49 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 71, II, da Lei nº 14.133, de 2021. Diante da inexistência de assunção de obrigação, pertinente também o registro de que não há violação ao art. 167, II, da Constituição Federal.

17. Relevante pontuar que as previsões legais elencadas, bem como a interpretação a elas ora conferida, são compatíveis com o tratamento constitucional dado às leis orçamentárias. Com efeito, extrai-se, do art. 165, § 5º, da Constituição Federal, que o orçamento (no qual são fixadas as despesas e estimadas as receitas) possui periodicidade anual (princípio da anualidade), de modo que não se revela adequado exigir dotação orçamentária relativa a exercício que ainda não está em vigor, o que, via de regra, sequer se mostra possível.

18. Ademais, a exigência de indicação de dotação

orçamentária existente na lei vigente, quando a despesa está programada para o exercício seguinte, não se mostra adequada, porquanto a dotação atual é incapaz de acobertar a realização de despesa no exercício vindouro, de modo que eventual empenho teria de ser, necessariamente, tornado sem efeito. Assim, atrelar despesa de exercício seguinte à dotação do exercício atual consiste em mera formalidade, despida de eficácia prática. Ademais, os Decretos estaduais nº 9.943, de 2021, e nº 10.336, de 2023, de forma idêntica, preveem, respectivamente, em seus arts. 50, § 5º, e 5º, § 5º, que “*Para o procedimento de empenho das despesas, serão utilizados os recursos do orçamento vigente somente no montante das parcelas a serem integralmente executadas e liquidadas dentro do exercício corrente*”.

19. Da jurisprudência do TCU, colhe-se o seguinte do voto do Min. José Jorge (Acórdão 2456/2012 - Plenário. Relator: Min. José Jorge)^[11]:

21. Quanto ao achado 3.2, referente à constatação de que o valor do convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Floriano/PI e a Codevasf não cobre as despesas relativas à obra licitada, a equipe de auditoria entende pela incidência da vedação constante do art. 7, §2º, inciso III, c/c o art. 38, caput, da Lei n.º 8.666/1993, bem assim da jurisprudência deste Tribunal.

22. Segundo a unidade técnica, a irregularidade decorre do fato de a prefeitura municipal ter lançado a Concorrência Pública n.º 001/2009, que deu origem ao Contrato n.º 247/2009, sem que houvesse previsão de recursos orçamentários suficientes para assegurar o pagamento integral das despesas relativas à obra licitada, já que o valor do referido convênio é suficiente apenas para cobrir as despesas referentes às obras da 1ª etapa do sistema de esgotamento sanitário, não havendo recursos para as 2ª e 3ª etapas do empreendimento.

23. Dito isso, ressalto primeiramente que a situação apresentada já havia sido objeto de constatação por parte da Secob - 3 no âmbito do Fiscobras 2011, não recebendo naquela ocasião qualquer censura por parte da unidade técnica, sendo apenas consignado os esforços empreendidos pela municipalidade junto à Codevasf no sentido de assegurar recursos para a 2ª e 3ª fases da obra, por meio da inclusão do empreendimento no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

24. De toda sorte, entendo que não restou configurada a irregularidade apontada, vez que o edital da licitação especificou as fontes de recursos - municipal e federal - por onde correriam as despesas das contratadas, conforme constatou do seu item 21.14: “(...) correrão à conta da Fonte de Recurso 000 Próprio e do Convênio nº. 0.00.07.0057/00, firmado entre a CODEVASF e a PREFEITURA. Empenho de Despesa 2007NE701468, 1 53201 - Funcional Programática 18512130510RM0101 - 019963 - Fonte 0300000000 - ND 444042 - 195013 - 000000. Os custos dos insumos e serviços objeto desta licitação atendem o disposto na Lei 11.768/2008, de 14/08/08(LDO).”

25. Muito embora a unidade técnica tenha se posicionado pela necessidade de constar do edital do certame a previsão da integralidade dos recursos para a execução de todas as etapas do empreendimento, aí incluída as 2ª e 3ª fases das obras, penso, contudo, que essa não é a leitura que deve ser feita dos mencionados dispositivos da Lei de Licitações, conforme transcrito a seguir:

“Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;”

“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;”

26. Bem de ver que a norma não impõe a exigência de previsão de recursos para a integralidade do empreendimento, mas somente aqueles necessários ao pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso da licitação. o que, no caso, restou atendido com a alocação de recursos para a execução da 1ª fase das obras, sobretudo aqueles oriundos do convênio firmando entre a Codevasf e a Prefeitura Municipal de Floriano/PI.

27. E de outro modo não haveria de ser porque se configuraria um contra-senso exigir o comprometimento de recursos orçamentários para execução de todo um empreendimento, sabendo que não é possível naquele determinado exercício financeiro executar todas as

etapas físicas da obra.

28. O que se exige nesses casos, quando o empreendimento ultrapassa mais de um exercício financeiro, é a obrigatoriedade de constar o investimento do respectivo plano plurianual, em face do que dispõe o art. 167, §1º, da Constituição Federal, c/c o art. 57, inciso I, da Lei n.º 8.666, de 1993, questão essa, contudo, que não foi objeto de apuração por parte da equipe de fiscalização.

20. De todo modo, cumpre deixar explícito que a desnecessidade de indicação de dotação orçamentária, para as despesas referentes a exercício subsequente, não significa desvinculação do planejamento orçamentário e financeiro. Com efeito, o planejamento fiscal não se resume à LOA, havendo *“um processo de afunilamento, partindo dos fundamentos e objetivos constitucionais, PPA, LDO, até a LOA, que restringem as opções orçamentárias, fazendo com que o primeiro planejamento, o PPA, seja uma aplicação estratégica de longo prazo da vontade constitucional, partindo para um segundo plano operacional de curto prazo, a LDO, e, por fim, a concretização desses planejamentos, em uma lei de realização, chamada de LOA”*.^[2] Nesta linha, a Lei nº 8.666, de 1993, em seu art. 7º, § 2º, IV, exige compatibilidade com o PPA, e a LRF, em seu art. 16, II, exige compatibilidade com o PPA e a LDO.

21. Não obstante inexistir vedação peremptória, extraível da legislação nacional, à conduta de dar início à fase externa de certame quando não houver dotação orçamentária relativa aos gastos do exercício seguinte, impende reconhecer a existência do risco de se levar adiante um certame que venha a ser frustrado, pela inexistência dos recursos orçamentários necessários na LOA que virá a ser editada. Trata-se de preocupação legítima, mostrando-se recomendável que apenas sejam levadas adiante as licitações cuja espera possa comprometer o interesse público, ante a premência da necessidade de que o bem pretendido seja obtido com a maior celeridade possível.

22. Ademais, diante da competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), cumpre observar a legislação estadual pertinente, mostrando-se legítimas eventuais restrições à deflagração da fase externa de procedimentos licitatórios ou congêneres.

23. No âmbito do Estado de Goiás, o Decreto nº 9.943, de 2021, já mencionado alhures, *“Estabelece normas de programação e execução orçamentária e financeira, também procedimentos contábeis para o Estado de Goiás”*, dispondo seu art. 50, § 3º, que *“Os atos das licitações autorizadas e ainda não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária, bem como o prosseguimento da fase externa dos certames, ficam suspensos, ressalvados os relativos a produtos e serviços essenciais, a juízo da Câmara de Gestão de Gastos a que se refere o Decreto nº 9.660, de 2020”*. Ou seja, alinhado com a recomendável cautela a que se fez referência acima, o diploma normativo em questão prevê a suspensão do prosseguimento da fase externa dos certames em curso, o que abarca, naturalmente, o próprio início da fase externa, sem prejuízo das exceções contempladas nos §§ 4º e 11 do art. 50.

24. Especificamente para o exercício de 2023, incidem as disposições do Decreto nº 10.336, de 2023, cujo art. 4º prevê que *“Para o exercício de 2023, as redações do art. 50 e do caput do art. 53 do Decreto 9.943, de 2021, serão substituídas pelo disposto nos artigos 5º e 7º deste Decreto, respectivamente”*. O art. 5º, por sua vez, dispõe, em seu § 3º, que *“Os atos das licitações autorizadas e ainda não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária, bem como o prosseguimento da fase externa dos certames, podem ter sua continuidade desde que seus cronogramas de desembolso se deem a partir do exercício de 2024”*. Ou seja, admitiu-se, para o exercício de 2023, a continuidade da fase externa dos certames cujos cronogramas de desembolso se deem a partir do exercício de 2024, sendo pertinente, ainda, a observância do § 6º, segundo o qual *“As parcelas que serão executadas nos exercícios futuros correrão à conta dos respectivos orçamentos”*.

25. Dispositivo da legislação estadual que também interessa à matéria é o já mencionado art. 11, II, da Lei nº 17.928, de 2012, segundo o qual se entende por disponibilidade

de recursos orçamentários também “a previsão de recursos orçamentários em exercícios futuros”. Pois bem, diante das cautelas que devem cercar a solução a ser dada ao caso em exame, cumpre interpretar tal disposição de forma a dela se extrair a exigência de que o gestor se manifeste no sentido da alta probabilidade da existência de recursos orçamentários na LOA, a partir de juízo político, que pode se ancorar, por exemplo, na existência de rubrica orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual. De tal forma, restam abrandados os riscos de frustração do procedimento licitatório, com as consequências negativas que podem daí advir.

26. Em síntese, a legislação nacional, de caráter geral, não proíbe que se dê início à fase externa de licitações que têm por escopo a celebração de contratos que irão gerar efeitos apenas em 2024, sem que haja dotação orçamentária. Necessário, contudo, o atendimento às demais leis orçamentárias (PPA e LDO) e à legislação estadual. Especificamente para o exercício de 2023, o Decreto nº 10.336, de 2023, admite, para as despesas dos Grupos 3, 4 e 5, o prosseguimento da fase externa dos certames. Via de regra, no entanto, o diploma a ser observado é o Decreto nº 9.943, de 2021, de caráter mais restritivo. No mais, reitera-se a recomendação, aos gestores, de que apenas deem início à fase externa de certames quando evidenciado o interesse público concreto da medida. Com efeito, a conduta a ser adotada, preferencialmente, é a espera pela superveniência da LOA, a fim de não se ter de lidar com o risco de frustração do procedimento, o que representará custos desnecessários e potenciais questionamentos em âmbito judicial. Por fim, há de ser observada, também, a exigência elencada no parágrafo precedente, relativamente à manifestação do gestor quanto às rubricas orçamentárias da LOA seguinte.

27. Diante do exposto, aprova-se o parágrafo 5º do **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-ANS nº 835/2023** (SEI nº 53447558), com os acréscimos feitos neste expediente, e atualiza-se o entendimento outrora fixado no **Despacho nº 2129/2021 - GAB** (SEI nº 000026258397), concluindo-se, em caráter referencial, o seguinte:

(i) Não se extrai da Constituição Federal, da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 14.133, de 2021, e da Lei de Responsabilidade Fiscal vedação apriorística à deflagração da fase externa de certame, cujos pagamentos estejam previstos apenas para o exercício subsequente e, portanto, sem dotação orçamentária a acobertar a despesa que se pretende gerar;

(ii) diante da competência legislativa suplementar em matéria de direito financeiro, são legítimas restrições criadas no âmbito dos entes menores;

(iii) no âmbito do Estado de Goiás, devem ser observadas, ordinariamente, as disposições do Decreto nº 9.943, de 2021, sobretudo os parágrafos do art. 50;

(iv) especificamente para o ano de 2023, as regras a serem observadas são as do Decreto nº 10.336, de 2023 (art. 5º e parágrafos);

(v) em todo caso, recomenda-se que a deflagração da fase externa ocorra apenas em hipóteses excepcionais, quando devidamente demonstrado o interesse na imediata publicação do edital; e

(vi) por fim, a viabilidade da publicação do edital fica condicionada à existência de manifestação, assinada pelo gestor, que indique a alta probabilidade da existência de recursos orçamentários na LOA, a partir de juízo político, que pode se ancorar, por exemplo, na existência de rubrica orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

28. Especificamente para o caso em exame, e em conformidade com as orientações gerais do parágrafo precedente, recomenda-se, para a regularidade da publicação do edital, que os autos sejam instruídos com documento explicativo do preenchimento dos requisitos do Decreto nº 10.336, de 2023, com justificativa que demonstre o prejuízo que pode ser acarretado pelo aguardo da superveniência da LOA de 2024, bem como com a manifestação do gestor quanto às rubricas orçamentárias da LOA seguinte.

29. Matéria orientada, retornem-se os autos à **GOINFRA, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e o CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os

Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] Acórdão 2456/2012 - Plenário. Relator: Min. José Jorge. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2456%2520ANOACORDAO%253A2012%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

[2] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 10ª ed., JusPodivm, p.

191.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/12/2023, às 18:03, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **54442011** e o código CRC **14E170CD**.



Referência:
Processo nº 202100036013789



SEI 54442011