



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: Licitação - Concorrência - Demolição do Estádio Ulisses Jayme, em Pirenópolis-GO, e Destinação Final de Resíduos de Construção.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 158/2024

EMENTA: LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO POR LOTE. LEI 14.133/21. DECRETO ESTADUAL 10.359/23. DEMOLIÇÃO DO ESTÁDIO ULISSES JAYME, EM PIRENÓPOLIS/GO, E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. MATÉRIA ORIENTADA.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo licitatório, na modalidade concorrência, do tipo menor preço global, para a demolição do Estádio Ulisses Jayme, em Pirenópolis-GO, e destinação final de resíduos de construção. A contratação tem valor estimado de R\$ 2.813.099,48 (dois milhões, oitocentos e treze mil, noventa e nove reais e quarenta e oito centavos). Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 109312 (SEI n. 202400005033665).

1.2. Por intermédio do Parecer Jurídico n. 150/2024 (SISLOG n. 103213), esta Procuradoria Setorial manifestou-se pela regularidade jurídica da licitação em análise, desde que observados e cumpridos os requisitos apontados naquela peça opinativa.

1.3. Com o fim de responder às recomendações da peça jurídica, os autos foram diligenciados pela Gerência de Compras Governamentais (SISLOG n. 103356) e Superintendência de Gestão Integrada - SGI (SISLOG n. 105556), que solicitou o retorno à Setorial para reanálise dos pontos abordados nos itens 4.4 (inciso VII), 4.7, 11.2, 11.3 e 29.6 do Parecer Jurídico n. 150/2024 (SISLOG n. 103213), considerando os esclarecimentos prestados pela SGI.

1.4. É, em síntese, o resumo dos fatos. Passa-se à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. De início, aponto não competir a esta Procuradoria Setorial validar e/ou realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme a redação do art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, dada pela LC Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica n.º 1/2021 (202100003008897), salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

2.2. Conforme se nota da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG n. 105556), as recomendações exaradas no Parecer Jurídico foram justificadas da seguinte forma:

I) Documento de Oficialização de Demanda - DOD (SISLOG 79325), prevê que o contrato será assinado em 30/12/2024 portanto sem tempo hábil para emissão de ordem de serviço ainda neste ano, ademais na PDF nº 2024430100278 (SISLOG 96221), todas as parcelas têm como referência o exercício de 2025, portanto não há que se falar em execução de despesa no presente exercício de 2024.

II) Conforme instruído na Nota Técnica nº 2/2023-PGE/GAPGE-10030:

5. Previamente à celebração de quaisquer contratos.

8. Considerando que o orçamento público possui ciclo anual, que começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro, o empenho deve abranger apenas as despesas que serão executadas no exercício financeiro de sua emissão. As despesas de exercícios financeiros futuros deverão ser objeto de empenhos emitidos com base nos correspondentes orçamentos, sempre respeitando a anualidade do orçamento público.

Dessa forma, dado que não há execução de despesa para o exercício de 2024, pela recomendação da PGE o empenho somente poderá ser efetuado no exercício de 2025, portanto não é possível indicar dotações orçamentárias para o processo

em questão, pois o respectivo orçamento ainda tramita na Assembleia Legislativa de Goiás.

Para atender os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as declarações de adequação orçamentária e financeira, além de indicar a dotação orçamentária para assunção da despesa, indica também o valor previsto para os dois exercícios subsequentes, caso existam. No caso em questão, como não tem despesa para o exercício de 2024, tampouco para 2026, a declaração foi emitida constando o valor previsto para 2025 e a respectiva reserva financeira consignada na PDF supra.

Importante destacar que o Art. 60 da lei n. 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho, portanto mesmo que a contratação seja efetivada no presente exercício, a ordem de serviços somente poderá ser emitida após a efetivação do empenho no início de 2025.

Portanto, sugerimos que sejam adotados os seguintes procedimentos:

- a) Atender à demais recomendações exaradas no PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 150/2024;
- b) Prosseguir com a licitação e contratação, ficando a emissão da ordem de serviço sobrestada, até que o empenho seja emitido no momento oportuno (quando da publicação da LOA 2025 e lançamento das dotações orçamentárias no SIOFI Net;
- c) Emissão da Nota de Empenho no valor total do serviço;
- d) Emissão da Ordem de Serviços pelo gestor do contrato.

2.3. Sobre o tema, o órgão máximo da Procuradoria-Geral do Estado editou o DESPACHO Nº 2060/2023/GAB (54442011), em caráter referencial, nos seguintes termos:

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 (...)

21. Não obstante inexista 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”.

(...)

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 complementar 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.

2.4. Recomenda-se, portanto, que tais disposições sejam seguidas.

2.5. No que toca ao art. 50 do mencionado Decreto Estadual n. 9.943/21, verificam-se a seguinte previsão:

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.

(...)

§ 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.

(...)

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

(...)

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;

2.6. Conforme consta do art. 50, § 3º, os atos das licitações autorizadas e não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária, bem como o prosseguimento da fase externa dos certames, ficam suspensos, salvo autorização da Câmara de Gestão de Gastos. Para além da citada exceção, destacam-se as exceções do § 4 e § 11.

2.7. De início, aponto que o art. 50, § 3º pode receber duas interpretações: i) fica suspenso o prosseguimento da fase externa de quaisquer certames, sem restrição; ii) fica suspenso o prosseguimento da fase externa dos certames descritos no próprio dispositivo (licitações autorizadas e não concluídas que necessitem de documentos de ordem financeira e orçamentária). As duas interpretações são razoáveis e proporcionais. A primeira, naturalmente, mais conservadora que a segunda. Fica a cabo do setor técnico competente escolher a interpretação que lhe aprovar, de acordo com juízo próprio de conveniência e oportunidade.

2.8. Para além do exposto, caso entenda que a vedação do art. 50, § 3º se aplica, mostra-se necessário demonstrar o enquadramento em uma das exceções (autorização da Câmara de Gestão de Gastos; atendimento ao § 4; ou atendimento a um dos incisos do § 11). Destaca-se, no § 11, o inciso IX, que prevê:

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

(...)

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;

2.9. Caso a presente obra seja de responsabilidade originária da GOINFRA, transferida à SEINFRA nos termos do art. 27, § 2º, Lei Estadual n. 21.792/2023, seria possível interpretar incluir-se na exceção do inciso IX, supra. Trata-se, por certo, de interpretação ampliativa. Novamente, cabe ao setor técnico competente definir a interpretação que pretende dar ao dispositivo, se mais conservadora (no sentido de conferir, a ele, interpretação literal) ou menos (conferindo-lhe interpretação ampliativa).

2.10. Ademais, **é necessário que a assinatura do contrato seja realizada após a aprovação da LOA/2025.** Afinal, o que o art. 167, II, CF veda é "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". No mesmo sentido, o art. 37, IV, LRF prevê que "equiparam-se a operações de crédito e estão vedados (...) a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços". Contudo, não há realização de despesas ou assunção de obrigações antes da assinatura do contrato, afinal, o poder público não é forçado a contratar o vencedor da licitação, podendo revogá-la frente a presença de superveniente interesse público. Portanto, não se vislumbra ofensa aos citados dispositivos da Constituição Federal e LRF antes da assinatura do contrato.

3. **CONCLUSÃO**

3.1. Ante o exposto, **opina-se:**

I - Em atendimento ao DESPACHO Nº 2060/2023/GAB (54442011), não se extrai da Constituição Federal, 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 - Ante a competência legislativa suplementar em matéria de direito financeiro, são legítimas restrições criadas no âmbito dos entes menores. 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.

III - 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.

IV - Ademais, 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.

V - É necessário que a assinatura do contrato seja realizada após a aprovação da LOA/2025. Afinal, o que o art. 167, II, CF veda é "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". No mesmo sentido, o art. 37, IV, LRF prevê que "equiparam-se a operações de crédito e estão vedados (...) a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços". Contudo, não há realização de despesas ou assunção de obrigações antes da assinatura do contrato, afinal, o poder público não é forçado a contratar o vencedor da licitação, podendo revogá-la frente a presença de superveniente interesse público. Portanto, não se vislumbra ofensa aos citados dispositivos da Constituição Federal e LRF antes da assinatura do contrato.

VI - Para além do exposto, remeto o leitor às demais considerações traçadas no corpo deste Parecer Jurídico.

- 3.2. Matéria orientada.
- 3.3. Restituo os autos ao consulente.
- 3.4. Goiânia, data da assinatura digital.

Júlio Gomes
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial da SEINFRA



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 19/11/2024, às 15:29, 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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **67501689** e o código CRC **91FAC09D**.

PROCURADORIA SETORIAL
RUA 5 833 Qd.5 Lt.23, EDIF PALACIO DO PRATA, SALA 509 - Bairro
SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74115-060.



Referência: Processo nº
202420920000168



SEI 67501689