

Gerência de Licitações/SUBAD/SEGER

Informativo n.º 001/2021

Data: 18/01/2021

**Aplicação dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Considerando a verificação de possível aplicação equivocada do disposto nos artigos 16 e 17 da LRF, no âmbito da Administração Estadual, a Gerência de Licitações da SEGER encaminhou consulta à PGE, que, por sua vez, confirmou estarem corretas as premissas apresentadas, quais sejam:

1) Procedimentos atinentes à execução de despesas correntes ou de custeio – contratações de serviços contínuos, nos termos da Lei 8.666/93 (a exemplo de limpeza, vigilância, transporte, locações, manutenções, etc.), rotineiros (manutenções, reparos e demais serviços não continuados) ou aquisições de insumos para manutenção do serviço público (como material de expediente, suprimentos de informática, medicamentos, gêneros alimentícios, etc.) –, por si só, não se enquadram nos conceitos de “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” ou de “despesa obrigatória de caráter continuado”, contidos nos artigos 16 e 17 da LRF. Destarte, tais procedimentos dispensam a emissão da declaração do Ordenador e a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

2) Ao instaurar um procedimento para aquisição ou contratação de objeto que represente despesas voltadas a projetos de governo (ou seja, que não se enquadre naqueles enumerados no item 1, tampouco no §3º do art. 16 da LRF), o Setor Requisitante deve elaborar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes, considerando não apenas o projeto em si, mas as atividades eventualmente necessárias à sua manutenção.

3) Nos casos compreendidos no item 2, caberá ao Setor de Orçamento adotar as providências cabíveis para abertura do crédito adicional ou do remanejamento, se necessário, a fim de juntar aos autos a competente reserva orçamentária. Verificada a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e/ou do comprovante da compatibilidade com as metas fiscais, conforme o caso, os autos devem ser devolvidos ao Setor Requisitante para que a providencie.

4) A declaração estipulada no inc. II do art. 16 da LRF é exigida apenas nos casos em que a despesa não se enquadre naqueles enumerados no item 1 acima, tampouco no §3º do art. 16 da LRF, devendo estar acompanhada da competente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

5) A comprovação de atendimento ao disposto nos arts. 16 (estimativa do impacto para os três exercícios e a declaração do ordenador) e 17 (estimativa do impacto para os três exercícios e comprovação da compatibilidade com as metas fiscais) da LRF, deve compor o processo de compra ou contratação, qualquer que seja a modalidade, considerando que nem sempre haverá um processo específico para tal e por ser esta a medida que melhor atende aos requisitos de controle e transparência.

Além da concordância com as premissas acima, explicitadas na consulta, a PGE assim concluiu em seu parecer:



Gerência de Licitações/SUBAD/SEGER

Informativo n.º 001/2021

Data: 18/01/2021



1) O termo “ação governamental” previsto no caput do artigo 16 da LRF não se refere a qualquer despesa administrativa. Refere-se a uma ação-projeto viabilizadora de um programa decorrente da atividade de planejamento governamental, previsto no plano plurianual. Refere-se, portanto, a despesa de capital ou programa de duração continuada.

2) As despesas correntes, como o custeio, não se enquadram no tipo de despesa descrita no artigo 16 da LRF, razão pela qual não se deve exigir as declarações do referido dispositivo por ocasião das licitações e contratações daquelas, bastando, para tanto, a indicação das fontes de recursos orçamentários, nos moldes da Lei n.º 8.666/1993, tomando-se o cuidado, da mesma forma, para que do contrato administrativo (ou a ordem de fornecimento ou serviço, caso sejam adotadas), conste cláusula indicando o crédito orçamentário que sustenta a despesa, na forma do artigo 55, V da Lei n.º 8.666/1993.

3) Ainda que se trate de ação-projeto decorrente do plano plurianual, fica dispensada também as declarações do artigo 16 da LRF na hipótese de despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, conforme parágrafo 3º do artigo 16 sob enfoque.

4) Não se considera como despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do artigo 17 da LRF, os serviços de prestação continuada previstos no artigo 57, II da Lei n.º 8.666/1993, posto que inserem-se no conceito de despesa corrente ordinária, de caráter discricionário, já previstos no planejamento orçamentário anual, não se aplicando aos mesmos a obrigatoriedade das declarações dos incisos I e II do artigo 16 da LRF.

5) Só devem ser considerados “criação, expansão e aperfeiçoamento” de ação governamental a despesa nova, não prevista na lei orçamentária anual, ou, se prevista, que ultrapassa o crédito aberto para a referida despesa. A criação, expansão ou aperfeiçoamento importa na alteração do planejamento orçamentário em vigor.

6) Somente o órgão licitante/contratante poderá aferir, no caso concreto, se o “projeto” referente ao programa a ser implementado encontra-se previsto no seu orçamento e com dotação suficiente ao seu custeio.

Recomenda-se a leitura integral tanto da consulta quanto do parecer citados, que seguem anexos ao presente informativo.

As Normas de Procedimento que mencionam a aplicação dos dispositivos acima serão oportunamente revisadas e ajustadas.

**GERÊNCIA DE LICITAÇÕES
GELIC/SUBAD/SEGER**

Anexos:

Consulta realizada pela SEGER

Parecer PGE/PCA n.º 0225/2020 e respectivas aprovações





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

CONSULTA

Ref.: Casos de aplicação, ou de observância obrigatória, dos arts. 16 e 17 da LRF

À Gerente de Licitações,

A Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assim estabelece na Seção I de seu Capítulo IV:

CAPÍTULO IV
DA DESPESA PÚBLICA

Seção I
Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Subseção I
Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

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.

Constata-se ser prática disseminada no Poder Executivo Estadual a inserção da chamada “declaração da LRF” em todo e qualquer procedimento licitatório, antes da deflagração do certame (ressalvados apenas os casos enquadrados no §3º do art. 16 da LRF).

Referida declaração, normalmente, apresenta a seguinte redação:

DECLARO, em cumprimento aos incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a despesa se encontra adequada com a Lei Orçamentária Anual, e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual.

Em que pese o conteúdo da declaração acima, a bem da verdade, os processos licitatórios em geral **não** são instruídos com a estimativa de impacto capitulada no inc. I do art. 16 da LRF, mas apenas com o cronograma de execução referente ao período inicial da contratação pretendida.

Mais em virtude da prática administrativa, do que pela certeza de ser essa a interpretação correta do dispositivo, a exigência de instrução do processo com a declaração da LRF foi inserida nas Normas de Procedimento do Sistema de Compras, Licitações e Contratos - SCL, integrando o ato do Ordenador de Despesas que autoriza a deflagração da licitação, a realização da dispensa/inexigibilidade, a contratação oriunda de utilização de Ata de





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Registro de Preços ou alteração contratual.

Contudo, analisando mais detidamente os artigos 16 e 17 da LRF, há dúvidas se a declaração e a estimativa explicitadas devem ser providenciadas no curso da execução de toda e qualquer despesa, bem como o momento devido para sua apresentação, nos casos em que exigíveis.

Para melhor compreensão dos dispositivos da LRF, analisa-se a seguir o significado de alguns termos, expressões e conceitos neles contidos.

Acerca da “*criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental*”, CAPELLO e ARAÚJO (2006)¹ colacionam em artigo publicado na revista do TCU a seguinte conceituação:

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

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

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

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

Considerando o entendimento de projeto como *instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo*, conforme Portaria MOG 42/1999, pode-se concluir que o objeto do art. 16 da LRF são os projetos governamentais que resultam em um novo produto.

Contudo, há casos em que um projeto, mesmo após concluído, acarreta em elevação de despesas, em função das atividades necessárias à manutenção do produto gerado.

¹ CAPELLO, Cibele Sebba Gontijo; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa. **Revista do TCU**, Brasília, ano 36, n. 107, jan/dez 2006, p. 27-36. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/492>>. Acesso em: 09 dez. 2019.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Na lição de TOLEDO JUNIOR (2018)²:

A construção de pronto-socorro ou do ginásio de esportes, a implantação do serviço de apoio ao pequeno agricultor, o programa que amplia o atendimento escolar, a informatização da Contabilidade, a abertura de nova estrada vicinal, todas essas ações têm a ver com ampliação ou melhoria dos serviços públicos, vale dizer, criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental; os correlatos gastos, em sua fase inicial, inaugural, oneram categoria orçamentária denominada Projeto.

Argumentam alguns que erguer prédio público nem sempre aumenta a despesa, pois que esta já aponta, na lei orçamentária anual, sua fonte de custeio. Equivocada tal leitura, pois os gastos decorrentes pressionarão, sim, orçamentos futuros. De fato, o novo equipamento público demandará custos de operação e manutenção; uma nova escola requer contratação de professores, compra de material didático e alimentos para a merenda escolar; um novo posto de saúde solicita novos médicos e enfermeiros, além da aquisição de medicamentos e material de enfermagem.

Em outras palavras, o Projeto pode não aumentar a despesa, mas, dele decorrentes, as subsequentes Atividades (operação e manutenção), com certeza, elevarão, no futuro, os custos governamentais.

Na criação, expansão ou aperfeiçoamento há casos de fronteira, que ensejam esforço interpretativo. Pavimentar rua de terra é uma nova ação de governo; eis o Projeto; já o recapeamento de rua já antes asfaltada é habitual manutenção de serviço preexistente; eis aqui somente a Atividade; não há de se falar em nova despesa pública; desnecessárias, neste último caso, as cautelas do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, têm-se que o art. 16 da LRF refere-se à criação, expansão e aperfeiçoamento de ações governamentais relacionadas a implementação de projetos, ou às respectivas atividades a eles atreladas, que representem elevação da despesa.

Sobre a *despesa obrigatória de caráter continuado*, o autor também assinala que³:

No enfoque da Lei Complementar n.º 101/00, despesa obrigatória de caráter continuado é a que atende às seguintes condições:

- possui natureza corrente, ou seja, destina-se ao custeio geral da atividade pública (salário dos servidores; compra de material de consumo; contratação de serviços de terceiros; subvenção a entidades que cooperam com o ente estatal, entre outras);
- decorre de ato normativo ou de lei específica, **que não seja a do orçamento anual**;
- prolonga-se por, ao menos, dois exercícios financeiros.

A despesa obrigatória de caráter continuado pode se relacionar a qualquer uma das ações finalísticas de programação: o Projeto, a Atividade ou a Operação Especial. Permeada que está pela impositividade, é gasto líquido, certo e inadiável; por isso a Lei de Responsabilidade Fiscal determina-lhe maiores cautelas do que as opostas às despesas, não obrigatórias, de criação, expansão e aperfeiçoamento: (Grifamos).

² TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. A criação de gasto público – os procedimentos que reduzem as crises fiscais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5532, 24 ago. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/68544>. Acesso em: 05 dez. 2019.

³ TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. Op. cit.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Desta maneira, não se confunde despesa obrigatória de caráter continuado, definida no art. 17 da LRF, com os serviços contínuos citados no art. 57 da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, temos que a despesa mencionada no art. 17 deve ser entendida como uma das espécies de despesas referidas no art. 16, uma vez que compreende subseção da seção I.

A partir de uma análise literal, apura-se que o cumprimento dos incisos I e II do art. 16 da LRF é exigido apenas nos casos de "criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa" (art. 16, caput) ou que "que criarem ou aumentarem despesa" "obrigatória de caráter continuado" (art. 17, caput e §1º).

Contrario sensu, pode-se concluir que existem casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental ou de execução de despesa obrigatória de caráter continuado que não importem em criação ou aumento de despesa e, portanto, não se sujeitam aos dispositivos da LRF em comento. Se assim não fosse, não haveria sentido em incluir tal ressalva no comando normativo.

Reputando como correta a linha de raciocínio acima, caberia ao gestor identificar os casos em que há ou não criação ou aumento de despesa, a fim de aplicar corretamente as imposições da LRF.

Identificados os casos de criação ou aumento de despesa, cumpre avaliar em que momento as providências entabuladas pela LRF devem ser adotadas, bem como se os referidos documentos obrigatoriamente devem compor o processo licitatório.

PONTES (2014)⁴ sustenta que o disposto nos arts. 16 e 17 da LRF não se aplica a contratações rotineiras, relacionadas à manutenção e funcionamento do setor público, e que já estão previstas na lei orçamentária:

Uma das celeumas instauradas em torno da necessidade ou não de observância do art. 16 da LRF residiu na discussão atinente aos contratos de serviços contínuos firmados pela Administração Pública com base no art. 57, II, da Lei 8.666/93. Isso porque, por diversas vezes, os órgãos de controle e as consultorias jurídicas internas dos órgãos e entidades da Administração vinham a exigir a observância de tais requisitos em contratação rotineiras, tais como serviços de limpeza, vigilância e manutenção predial.

[...]

De tudo isso é possível observar que não é qualquer despesa pública capaz de caracterizar uma ampla "ação governamental", embora aquela, em última instância, derive desta. Tanto é verdadeira esta distinção que o próprio caput do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que somente a criação ou expansão de ação governamental que implique aumento de despesa necessita observar os seus ditames.

[...]

Nesse sentido, serviços corriqueiros, usuais e permanentes, **já previstos nas leis orçamentárias anuais**, não alcançam o conceito de ação governamental. É aqui, pois,

⁴ PONTES, Larissa de Barros. A desnecessidade de observância do art. 16 da lei de responsabilidade fiscal na contratação de serviços contínuos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 130, nov 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15506&revista_caderno=4>. Acesso em: 20 mar. 2018.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

que se enquadram, geralmente, os serviços contínuos contratados pela Administração. Trata-se, a propósito, da conclusão adotada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 883/2005, Primeira Câmara:

[...]

Com o fito de pôr termo à divergência daí surgida, a AGU, em abril do corrente ano, aprovou, por intermédio da Portaria AGU 124 (DOU de 02/05/2014), a Orientação Normativa 52, que tem por objeto exatamente a discussão em questão. [...]. Vejamos, pois, o conteúdo da citada orientação normativa:

“AS DESPESAS ORDINÁRIAS E ROTINEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO, JÁ PREVISTAS NO ORÇAMENTO E DESTINADAS À MANUTENÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PREEXISTENTES, DISPENSAM AS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NOS INCISOS I E II DO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000”.

[...]

À luz de tudo o que foi exposto e na esteira do entendimento consolidado da AGU e do TCU, pode-se, portanto, dizer que serviços contínuos comuns e corriqueiros, como vigilância, limpeza, copeiragem e apoio administrativo prescindem, para a sua contratação, da observância dos requisitos de que cuida a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 16. Isso porque tais contratações não repercutirão em nenhuma despesa para além daquela relativa a seus próprios custos. Em outro dizer, não se trata de “projeto”, de que deverá resultar determinado “produto”, o qual implicaria, posteriormente, na assunção de outros custos para a Administração.

[...]

Nesse contexto, o documento que atesta a disponibilidade orçamentárias para os serviços já é capaz de demonstrar a viabilidade financeira em se promover a licitação e sua posterior e eventual contratação. Por meio de tal documento já se está a efetuar a afetação de recursos no elemento de despesa efetivamente correspondente ao serviço que se pretende seja prestado. Trata-se, portanto, tão-somente de gerenciar os recursos disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual, sem, de forma alguma, desrespeitar os limites por ela impostos. (Grifamos).

A conclusão de CAPELLO e ARAÚJO (2006)⁵ aponta no mesmo sentido:

Após análise da posição dos diversos autores citados nesta pesquisa, entende-se que a interpretação mais compatível com o escopo traçado pelo dispositivo legal é o de que a declaração, objeto de estudo, é cabível apenas quando ocorrer ação governamental que acarrete aumento da despesa **durante a execução orçamentária**, quer seja de criação, expansão ou aperfeiçoamento, assim compreendida a ação relacionada a projeto, incluindo também as atividades decorrentes, que geram despesas com a manutenção do produto obtido.

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

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

⁵ CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. Op. cit.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

[...]

Se necessária a declaração, entende-se que esta deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na contratação da despesa pública, pois a lei exige a elaboração dos dois instrumentos.

A inaplicabilidade das exigências da LRF na execução de despesas rotineiras é justificada por TOLEDO JUNIOR e ROSSI (2002)⁶ no fato de não estarem previstas na LDO ou no PPA:

Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas apenas e tão-somente à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se prevêm na LDO nem no PPA.

A rigor, as despesas iniciadas sob a categoria projeto atenderão aos requisitos do artigo em debate, sem embargo de que, ao longo dos três exercícios da estimativa orçamentária e financeira, os gastos decorrentes já não mais se classifiquem naquela categoria, mas, sim, como atividade.

GARCIA (2007)⁷ pondera que não seria lógico pressupor que a intenção do legislador foi a de que os procedimentos dos arts. 16 e 17 LRF sejam observados na execução de toda e qualquer despesa:

De fato, parece bastante razoável sustentar que as despesas rotineiras da Administração Pública não se enquadram, como regra, no conceito de "ação governamental". Se o legislador pretendesse inserir estes requisitos como necessários a todo e qualquer processo de contratação administrativa não teria vinculado tais exigências às condicionantes previstas no caput do art. 16. Bastaria prever uma regra genérica que incluísse tais requisitos na fase interna de todas as licitações e processos de contratação direta.

Partilhando da mesma compreensão, SILVA NETO (2010)⁸ declara:

Da leitura acurada da norma alhures transcrita, denota-se a intenção do legislador em não aplicar os requisitos da norma para toda e qualquer despesa. Se assim não fosse, não existiriam motivos para citar diversos tipos de expressão.

[...]

Ademais, frise-se: não se considera ação governamental a despesa destinada ao custeio de atividades rotineiras e habituais dos órgãos federais, ainda que haja aumento no custo de tais atividades, em virtude de sua expansão ou aperfeiçoamento. Nessa linha de raciocínio, insta destacar que, para aferimento da natureza da despesa, um bom parâmetro, ainda que inicial, é a verificação da **finalidade da despesa**. Em outras palavras, se a despesa se destina ao cumprimento da atividade finalística ou não da

⁶ TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo**. 2. ed. Nova Dimensão Jurídica: São Paulo, 2002, p. 112.

⁷ GARCIA, Flávio Amaral. O Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu Impacto na Fase Interna das Contratações Administrativas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 125-136, jan. 2007. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42442/41184>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

⁸ SILVA NETO, René da Fonseca e. Do significado e da amplitude da expressão "ação governamental" para fins de aplicação do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal em processos licitatórios. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2670, 23 out. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17689>>. Acesso em: 20 mar. 2018.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Autarquia. Em grande parte dos casos, o custeio de atividades rotineiras e habituais não desaguará em atividade fim do Instituto. (Grifos no original).

O Tribunal de Contas da União, ao debruçar-se sobre a matéria no bojo do Acórdão 883/2005 - Primeira Câmara, fixou posicionamento no sentido de que as contratações e aquisições rotineiras, que objetivem a manutenção das ações governamentais, não se subsomem aos ditames dos arts. 16 e 17 da LRF.

No ponto, pedimos vênia para transcrever excertos do voto prolatado pelo Relator, Min. Augusto Sherman Cavalcanti (grifos nossos):

14. Pela leitura do citado normativo, verifico que o demonstrativo do impacto financeiro previsto no inciso I do art. 16 deve ser elaborado tão-somente quando houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental que acarrete aumento de despesa. **A manutenção das ações governamentais em seu estado rotineiro ou a não elevação dos gastos refogem da obrigação prevista no citado inciso.**

15. Além disso, entendo que a exigência de que referido demonstrativo contemple o impacto no exercício em que a ação deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes abarca duas idéias. A primeira, é a de que o **orçamento vigente não contemplava tais despesas**, de modo que a decisão de criar, expandir ou aperfeiçoar determinada ação governamental surgiu quando **já vigente a Lei Orçamentária** e, por tal razão, a exigência de que seja previsto o impacto no exercício que tais despesas entrarão em vigor. A segunda indica a continuidade dos gastos, que impactarão nos orçamentos subsequentes, razão pela qual a lei exigiu a estimativa desse impacto nos dois exercícios posteriores àquele em que a ação entrou em vigor.

16. Quanto à primeira situação, parece-me evidente que **se determinada despesa já está autorizada na Lei Orçamentária em vigor, seu impacto orçamentário-financeiro já se encontra estimado, pois já está fixado na lei. Não vejo razão prática para que o gestor, ao implementar o que está legalmente autorizado, estime o impacto de uma despesa já prevista, pois tal impacto já foi incorporado ao orçamento.**

17. O caso em comento pode ser utilizado como exemplo nessa interpretação. A aquisição de equipamentos de informática pela Câmara dos Deputados mereceu a devida previsão na LOA, de maneira que seu impacto orçamentário já foi estimado na elaboração do orçamento. Por outro lado, o tipo de aquisição em tela não tem caráter continuado, ou seja, não repercute nos orçamentos dos anos subsequentes, portanto, não apresentará nenhum impacto nos exercícios posteriores. Realizado o gasto, se extingue a despesa prevista no orçamento corrente. **Tais características são típicas das compras de bens, serviços e obras pela Administração Pública.**

18. No entanto, existem ações governamentais que não se exaurem com a realização de determinada despesa, pois elas possuem caráter de continuidade, como as políticas públicas, os programas de governo, no âmbito dos quais são desenvolvidas diversas ações, cada qual com seus gastos. Tais programas, para que atinjam seus objetivos, demandam tempo maior de implementação, não se exaurindo, como os gastos relativos às compras de bens, de forma instantânea.

19. Assim, a criação de um programa de governo traz em seu bojo diversas ações que deverão se delongar por outros exercícios, exigindo recursos financeiros para a quitação das respectivas despesas. O gestor, ao acrescer a despesa do Estado, deve ter o cuidado de avaliar a capacidade financeira, atual e futura, de a Administração arcar com a elevação dessas despesas confrontando-a com a previsão de suas receitas, de modo





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

a permitir uma melhor análise sobre a conveniência e a oportunidade de serem iniciadas, expandidas ou aperfeiçoadas ações governamentais que poderão ficar posteriormente comprometidas diante da insuficiência de receitas.

[...]

20. Parte da doutrina pátria já adota postura nesse sentido, conforme pode ser visto a seguir. Cito, por exemplo, Moacir Marques da Silva, Francisco Antônio de Amorim e Valmir Leôncio da Silva (*in*: Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios. São Paulo: Atlas. 2004, pp. 43/45):

“(omissis)

Assim, chegamos à conclusão de que se aplica o dispositivo aos projetos governamentais, de maneira que todas as licitações de serviços, fornecimento de bens e execução de obras que correrem à conta de dotações orçamentárias relativas a projetos e acarretarem aumento da despesa pública deverão ser instruídas com a documentação a que se refere o art. 16, incisos I e II, § 2º, da LRF (...)

21. No que toca ao parágrafo de conclusão da doutrina citada (último parágrafo transcrito), torna-se necessário que sejam feitas algumas ponderações. Em primeiro lugar, saliento que a partir da vigência da LRF, a execução orçamentária da despesa passa a referir-se a dois momentos distintos: a) a manutenção das despesas que pré-existiam; e b) a assunção de novas despesas que impliquem a criação, expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

22. Em segundo lugar, não se pode olvidar que o projeto, mesmo após concluído, também pode vir a acarretar aumento de despesas, pois passará a ensejar atividades que tomarão o seu lugar, nos exercícios seguintes, para manter operando o produto gerado, tais como as despesas de manutenção e operação. [...].

24. Portanto, na linha do entendimento doutrinário citado, entendo que **as despesas ordinárias e rotineiras da Administração Pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Por isso, entendo que a determinação contida no item 1.1, alínea “b” do Acórdão 1.817/2003 - 1ª Câmara (Relação 50/2003, Ata 29/2003), feita à Câmara dos Deputados, não deva persistir.

25. Vencida essa questão, estreitamente relacionada à determinação exarada pelo Tribunal, entendo necessárias algumas considerações adicionais sobre esse dispositivo legal, tendo em vista possíveis dúvidas que possam surgir na sua aplicação, tais como, por exemplo: a) em que momento e por quem será efetuada a estimativa de que trata o inciso I do art. 16, já que o § 4º, inciso I, desse mesmo artigo impõe condição prévia ao empenho e licitação ao cumprimento dessa disposição? b) a exigência aplica-se à fase interna do processo licitatório ou deverá precedê-la? c) existe a possibilidade de operações especiais criarem ação governamental que acarrete aumento de despesa?

26. Nesse sentido, trago à colação excerto do material produzido no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina, cuja orientação muito se harmoniza com a linha de entendimento desenvolvida até aqui e com o arcabouço jurídico-legal sobre finanças, orçamento e licitação. Esse entendimento, resultante de estudos relacionados às disposições do art. 16 da LRF, permitem uma leitura mais equilibrada e completa das disposições da LRF em tela, em complemento às demais lições doutrinárias reproduzidas até aqui, tendo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (*in*: Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000. Florianópolis: Tribunal de Contas. 2002, 2ª ed. rev. e ampl., pp. 45/49) firmado as seguintes orientações sobre sua aplicação:

“(omissis)





**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC**

Esses elementos devem acompanhar a proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo **quando for necessária a aprovação legislativa**. As regras se aplicam a todos os poderes e órgãos constitucionais.

Sem o atendimento a essas exigências sequer poderá ser iniciado o processo licitatório (§ 4º do art. 16) para contratação de obras, serviços e fornecimentos relacionados ao implemento da ação governamental.

Embora a demonstração da estimativa de custos e declarações de existência de recursos e compatibilidade com o PPA e LDO, por si só, sejam elementos suficientes para a legitimação da despesa, **será de bom alvitre inserir cópia destes documentos no processo administrativo que autoriza o lançamento das licitações pertinentes (fase interna) como forma de facilitar a avaliação pelos mecanismos de controle interno e pelo controle externo.** (...)

Entende-se que a demonstração do impacto financeiro e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes é exigível apenas para aumento de despesas originadas na criação, expansão e aperfeiçoamento de ação promovida **no curso da execução de um orçamento, necessitando modificação orçamentária (créditos adicionais)**, já que para as despesas consignadas no orçamento já houve **demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento** [parece ser a interpretação mais consentânea com o ordenamento jurídico tomado em seu conjunto (interpretação sistemática). A essa corrente se filiam Carlos M. C. Cabral, Cláudio S. de Oliveira Ferreira, Fernando R. G. Torres, Henrique Anselmo S. Braga e Marcos Antônio R. da Nóbrega, os autores do livro Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, que fazem parte do corpo funcional do Tribunal de Contas de Pernambuco]. (...)

27. Por conseguinte, factível concluir-se que ao iniciar o procedimento licitatório, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro a que se refere o inciso I do art. 16 já deverá estar formalmente elaborada **pelo ato que criar, expandir ou aperfeiçoar ação governamental que acarrete aumento de despesa, devendo acompanhá-lo quando for necessária autorização legislativa**.

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

O §1º do art. 17 estabelece que as exigências relacionadas devem instruir “os atos que criarem ou aumentarem despesa”. Ora, o ato que cria ou aumenta despesa não é a autorização para deflagração do procedimento licitatório, mas sim a alteração das normas que regulam o Orçamento Público (LOA, LDO e PPA).

Isso porque, s.m.j, referido dispositivo faz alusão aos atos administrativos ditos *normativos*, e não aos *ordinários*, de modo que os atos de autorização de licitação ou empenho de despesas, classificados como atos administrativos ordinários, não estariam submetidos aos arts. 16 e 17 da LRF.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Além da doutrina já relacionada, corroborando tal interpretação, RODRIGUES (2016)⁹ igualmente indica que as exigências da LRF em debate tratam da modificação da lei orçamentária em execução (grifamos):

Após a elaboração do orçamento, no entanto, poderá haver a necessidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações que não foram contempladas em créditos orçamentários. De acordo com a LRF, a realização de tais ações que acarretarem aumento de despesas está condicionada à elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois seguintes, como garantia de que essa nova despesa não gere desequilíbrio no orçamento atual e não traga embutido desequilíbrios futuros.

Destarte, uma vez que para as ações já incluídas na lei Orçamentária Anual – LOA, o impacto já fora avaliado na aprovação do orçamento, apresenta-se o entendimento de que **as exigências do artigo 16 referem-se às despesas que tratam de modificação na lei orçamentária por meio de créditos adicionais.**

Já o artigo 17 envolve proposição legislativa para criação de uma despesa obrigatória e a estimativa do impacto orçamentário é **condição prévia para a proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo, tratando-se, pois, da fase de aprovação do orçamento.**

[...]

Ambos os artigos trazem como regra geral de criação de despesa a estimativa do impacto orçamentário financeiro. No entanto, devido às características peculiares dessas despesas, existem momentos distintos para apresentação da estimativa, quais sejam:

- a) Art. 16: Inclusão do gasto na LOA e, em momento posterior, no processo inicial da licitação.
- b) Art. 17: Proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo de criação da despesa.

Considerando que, à luz do disposto no inc. III do §2º do art. 7º e no art. 14 da Lei 8.666/93, nenhum procedimento de compra ou contratação pode ser realizado sem a indicação de recursos orçamentários que lhe garantam o lastro, é factível concluir que os requisitos da LRF aqui avaliados devem ser atendidos quando da propositura de alteração das normas orçamentárias (LOA, LDO e PPA), e não quando da instauração do procedimento licitatório.

Por consectário lógico, contendo a instrução processual a competente reserva orçamentária relativa ao exercício em curso, bem como a indicação do Setor de Orçamento de que o montante previsto para cumprimento em exercício vindouro será devidamente inserido na proposta da respectiva LOA, não haveria óbice a seu prosseguimento, independentemente da classificação atribuída à despesa.

GARCIA (2007)¹⁰ diverge, de certo modo, desse entendimento ao afirmar que, nos casos em que aplicáveis, os comprovantes de atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF devem integrar o processo da licitação ou dispensa. Além disso, sugere que, nos demais casos, conste na instrução preparatória do procedimento manifestação expressa acerca

⁹ RODRIGUES, Ayrton. **Finanças públicas: conforme a lei 4.320/1964 e a lei de responsabilidade fiscal, lei complementar 101/2000: segundo as autoridades, delas ninguém está acima**. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2016. p. 334, 335 e 344.

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. Op. cit.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

do cabimento ou não da exigência:

Estando presentes os requisitos do caput do art. 16, ou seja, demonstrando-se que se trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas, será necessário introduzir na fase interna da licitação a exigência de dois novos documentos, a saber: (i) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (ii) e a 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.

Esses requisitos serão obrigatórios também nos processos de contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade), desde que se configure a hipótese do caput do art. 16 da LRF; afinal, nada justificaria o seu afastamento pelo simples fato de não se realizar procedimento licitatório.

Sendo ou não o caso de atendimento do art. 16 da LRF, parece salutar que na fase interna de todas as contratações administrativas conste justificativa atestando o cabimento ou não da exigência. Tal medida atende ao princípio da motivação e facilita a compreensão dos órgãos de controle, conferindo maior transparência à atuação administrativa.

A orientação de que a cópia dos documentos relacionados nos arts. 16 e 17 da LRF integrem o processo licitatório é observada no voto que conduziu o já citado Acórdão do TCU 883/2005 - Primeira Câmara com o mesmo objetivo: facilitar a atuação dos órgãos de controle.

No que tange à tese de que as exigências da LRF devem ser observadas no procedimento de alteração da Lei Orçamentária, antes da deflagração do procedimento licitatório, cumpre realizar três ressalvas.

Em primeiro lugar, atualmente, há alterações orçamentárias que não ensejam instauração de processo legislativo, mas apenas a edição de um decreto do Chefe do Poder Executivo, ou mesmo uma portaria do Ordenador de Despesas da pasta, conforme limites definidos na LDO e no PPA.

Em segundo lugar, como é cediço, em função do dinamismo da execução orçamentária e das dificuldades, por diversas vezes, de vincular o planejamento às demandas que surgem, não é incomum que a ausência de recursos para realização de uma despesa apenas seja percebida na fase interna do processo licitatório já instaurado, ou na fase de utilização de uma Ata de Registro de Preços, quando da solicitação de emissão da nota de reserva ao setor competente.

Em terceiro lugar, o TCU, no bojo do Acórdão 1680/2011 - Plenário, parece ter aprimorado o entendimento contido no já citado Acórdão 883/2005 - Primeira Câmara quanto ao eventual afastamento das cautelas em comento nos casos em que a despesa, qualquer que seja sua natureza, já esteja prevista na Lei Orçamentária:

11.1 A análise do teor dos embargos prossegue, a seguir, de acordo com os pontos acima identificados.

1ª Questão dos embargos:





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

A despesa prevista na lei orçamentária já teria sido autorizada e as demonstrações de impacto e compatibilidade com o PPA e com a LDO já teriam sido atendidas na elaboração e aprovação do Orçamento, de modo que apenas caberia a estimativa de impacto financeiro e a compatibilidade com essas normas quando houvesse necessidade de alteração do Orçamento no curso de sua execução.

[...]

13.1 Em primeiro lugar, o significado de “ação governamental” já se encontra bastante discutido e pacificado no sentido de que representa **despesas voltadas a programas de governo e, não, despesas relativas a custeio.**

[...]

14.4 O objetivo dos trechos acima¹¹ está **claramente voltado a despesas que já estão estabelecidas na lei orçamentária.** Ou seja, **se o alvo dos arts. 15 e 16 fosse um crédito adicional**, como pretende a AGU, **o texto normativo não poderia ter utilizado os termos e expressões acima mencionados, referentes, como dito, à fase de execução da despesa.**

[...]

15.1 Especialmente nos casos em que as dotações autorizadas não especifiquem elementos como o local exato, o tipo ou o volume de serviços, ou seja, sejam dotações com certo grau de generalidade, o controle do gestor se faz necessário, de modo a evitar o comprometimento além dos limites autorizados ou o comprometimento com serviços distintos dos previstos. Além disso, esse controle precisa considerar a suficiência das dotações autorizadas para os custos de todos os empreendimentos que serão custeados com seus recursos. Esse objetivo é um dos que compõem o inciso II do art. 16 da LRF.

[...]

18. Assimilados o princípio e o objetivo da LRF de estabelecerem um rigoroso e completo controle do planejamento e da execução das despesas e do equilíbrio fiscal, passa-se, agora, à análise do termo legal “aumento” da despesa, oriundo da “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental”. Esse aumento foi visto no relatório do levantamento de auditoria apreciado no Acórdão 886/10-Plenário como aquele **gasto novo e futuro relativo a necessidades decorrentes das obras em processo de contratação.** Essas obras em processo de contratação para as quais é necessária, em especial, a avaliação de impacto orçamentário de que tratam os incisos I e II do art. 16 da LRF **correspondem tipicamente às ações denominadas “projetos”.** Desse modo, como examinado também na presente instrução, a correspondente declaração deve ser apresentada pelo gestor no processo de contratação da obra ou serviço contemplado em um projeto de programa governamental.

[...]

20. Ante o que foi exposto acima, entende-se que a máxima efetividade que pode ser dada aos arts. 15 a 16 da Lei Complementar 101/2000 ocorre quando suas regras são aplicadas tanto à fase de fixação da despesa, ou seja, durante o processo legislativo, como à fase de execução, implicando, assim, a obrigação do gestor de **apresentar as declarações de impacto da despesa (inciso I) e de suficiência orçamentária (inciso II) no momento da licitação ou contratação de obras e serviços.**

[...]

22. Ante o exposto, verifica-se que **não é procedente o argumento** apresentado em sede de embargos pela AGU **no sentido de que as declarações dispostas nos incisos I e II do art. 16 da LRF não são exigíveis no caso de dotações já constantes em lei orçamentária anual.**

[...]

O Secretário da 1ª Secex, acompanhando o parecer do Diretor, assim consignou a sua manifestação:

[...]

Sobre o primeiro ponto (alínea “a”), o argumento só teria valor caso, efetivamente, a estimativa do impacto e a demonstração da compatibilidade da despesa com o PPA e a

¹¹ Os trechos citados compreendem o inc. I do §4º do art. 16 da LRF, com os seguintes destaques: “I - **empenho e licitação** de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras”.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

LDO tivessem sido realizados em etapa anterior à aprovação da lei orçamentária. No entanto, como anotou o Sr. Diretor, “não há qualquer notícia de algum procedimento, seja na elaboração da proposta orçamentária, por parte da autarquia ou do Ministério dos Transportes, seja no processo legislativo de aprovação da lei orçamentária, para a verificação do impacto das despesas ou da suficiência dos recursos para, por exemplo, manutenção dos trechos rodoviários novos, em confronto com a dos ativos já existentes. Também não há, por conseguinte, notícias de que existam, no processo legislativo, as correspondentes declarações exigidas pela LRF” (item 19). De qualquer maneira, não seria mesmo razoável pretender que o Ministério do Planejamento ou o Congresso Nacional, na consolidação e aprovação da proposta orçamentária, aferissem no detalhe a plena regularidade de cada dotação pleiteada pelos inúmeros órgãos e entidades da Administração Federal.

De outra parte, no plano estritamente hermenêutico, **não se mostra apropriado dar a toda uma seção da norma** (arts. 15 a 17 da LRF), notadamente a uma seção nuclear para o atingimento do tão almejado estado de responsabilidade fiscal, **interpretação que restrinja sua abrangência aos créditos adicionais**, com quer a AGU (fl. 4), os quais, a rigor, constituem excepcionalidades na execução orçamentária, **ao passo que todo o restante da despesa estaria à margem de tal disciplina**. Aliás, por que conceber que a Lei Complementar disciplinaria, nesse particular, apenas a abertura de créditos adicionais, deixando de lado a elaboração da própria lei orçamentária, sobretudo quando se tem em conta que os créditos adicionais também estão sujeitos, via de regra, à edição de lei formal? Afora isso, como oportunamente salientou o Sr. Diretor (itens 14.3 e 14.4), tem-se que **o § 4º do art. 16 da LRF** – ao estabelecer que as normas do caput são condição prévia para empenhos, licitações, aquisições etc. (ou seja, para a execução do orçamento, propriamente dita) – **restaria despido de significado se o dispositivo não se aplicasse, precisamente, à despesa já autorizada no âmbito da lei orçamentária**. (Grifamos)

Portanto, como visto, no Acórdão acima o TCU manteve o entendimento de que os arts. 16 e 17 da LRF não se aplicam à execução de despesas de custeio. Contudo, nos casos de projetos, ainda que haja previsão de recursos suficientes na LOA, o processo licitatório deve ser instruído com os elementos constantes nos incisos I e II do art. 16 e/ou no §2º do art. 17 da LRF.

Cabe registrar, ainda, que, no entendimento de GARCIA (2007)¹², a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro não compete ao Ordenador de Despesas:

Deverá ser um documento elaborado por agente dotado de conhecimento técnico, mais se aproximando da competência dos órgãos financeiros e de contabilidade. Não parece ser ato de competência do ordenador de despesas, eis que se assim fosse teria o legislador expressamente estabelecido, como fez na hipótese do inciso II do art. 16 da LRF.

Tal posicionamento encontra guarida nas lições de FERNANDES (2001)¹³:

Certamente essa estimativa, em homenagem ao princípio da segregação das funções, não deve ser feita pelo ordenador de despesas, mas por outro órgão ou agente a fim de que se efetive o controle sobre essa função.

¹² GARCIA, Flávio Amaral. Op. cit.

¹³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal na função de ordenador de despesas, na terceirização de mão-de-obra e na função do controle administrativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 31.





GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC

Por conseguinte, trazendo tal compreensão à realidade da rotina dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, conclui-se que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, previsto no inc. I do art. 16 da LRF, deverá ser elaborada pelo Setor Requisitante, conhecedor do projeto que se pretende executar, compreendendo todas as despesas diretas e indiretas advindas de sua realização nos três exercícios, na linha do já explanado nesta consulta.

Diante do exposto, questiona-se se as conclusões a seguir estão corretas, à luz do ordenamento jurídico vigente:

1. Procedimentos atinentes à execução de despesas correntes ou de custeio¹⁴ - contratações de serviços contínuos, nos termos da Lei 8.666/93 (a exemplo de limpeza, vigilância, transporte, locações, manutenções, etc.), rotineiros (manutenções, reparos e demais serviços não continuados) ou aquisições de insumos para manutenção do serviço público (como material de expediente, suprimentos de informática, medicamentos, gêneros alimentícios, etc.) -, por si só, não se enquadram nos conceitos de “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” ou de “despesa obrigatória de caráter continuado”, contidos nos artigos 16 e 17 da LRF. Destarte, tais procedimentos dispensam a emissão da declaração do Ordenador e a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.
2. Ao instaurar um procedimento para aquisição ou contratação de objeto que não se enquadre naqueles enumerados no primeiro item acima (ou seja, que represente despesas voltadas a programas de governo), tampouco no §3º do art. 16 da LRF), o Setor Requisitante deve elaborar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes, considerando não apenas o projeto em si, mas as atividades eventualmente necessárias à sua manutenção.
3. Nos casos compreendidos no item acima, caberá ao Setor de Orçamento adotar as providências cabíveis para abertura do crédito adicional ou do remanejamento, se necessário, a fim de juntar aos autos a competente reserva orçamentária. Verificada a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e/ou do comprovante da compatibilidade com as metas fiscais, conforme o caso, os autos devem ser devolvidos ao Setor Requisitante para que a providencie.
4. A declaração estipulada no inc. II do art. 16 da LRF é exigida apenas nos casos em que a despesa não se enquadre naqueles enumerados no primeiro item acima, tampouco no §3º do art. 16 da LRF.
5. A comprovação de atendimento ao disposto nos arts. 16 (estimativa do impacto

¹⁴ Conforme <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/despesa-corrente> (acesso em 06/01/20): “Despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.”





**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS – SEGER
SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – SUBAD
GERÊNCIA DE LICITAÇÕES – GELIC**

para os três exercícios e a declaração do ordenador) e 17 (estimativa do impacto para os três exercícios e comprovação da compatibilidade com as metas fiscais) da LRF, deve compor o processo de compra ou contratação, qualquer que seja a modalidade, considerando que nem sempre haverá um processo específico para tal e por ser esta a medida que melhor atende aos requisitos de controle e transparência.

Diante do exposto, recomendamos a autuação de processo administrativo e envio de consulta à PGE, para análise e parecer acerca das questões formuladas.

Registra-se que o objetivo da consulta é firmar entendimento que permita a correta definição das atividades nas normas de procedimento do Sistema de Compras, Licitações e Contratos, vinculando as ações de todo o Poder Executivo Estadual.

Heloiza da Rocha Rodrigues
Analista do Executivo
SEGER/SUBAD/GELIC



CAPTURADO POR	
HELOIZA DA ROCHA RODRIGUES ANALISTA DO EXECUTIVO SEGER - GELIC	
DATA DA CAPTURA	29/01/2020 09:42:58 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
HELOIZA DA ROCHA RODRIGUES ANALISTA DO EXECUTIVO SEGER - GELIC Assinado em 29/01/2020 09:42:58	
Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-M5WFMJ>



Consulta via leitor de QR Code.





Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Processo Nº: 20205PDZO

ORIGEM: SEGER

ASSUNTO: Aplicação dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratações públicas.

PARECER PGE/PCA Nº 00225/2020

Senhora Procuradora-Chefe:

A Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER – solicita desta Procuradoria Geral, análise e parecer jurídico no que tange à correta aplicação das disposições dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a prática disseminada no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo referente à inserção da chamada “declaração da LRF” em todo e qualquer procedimento licitatório, antes da deflagração do certame, estampada nos seguintes termos:

DECLARO, em cumprimento aos incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a despesa se encontra adequada com a Lei Orçamentária Anual, e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual.

Colhe-se da bem lançada consulta elaborada pela Ilustre Analista do Executivo às fls. 15/16 as cinco premissas abaixo, e que constitui o objeto da consulta, ou seja, que esta PGE analise se as premissas em questão estão corretas:

1. Procedimentos atinentes à execução de despesas correntes ou de custeio - contratações de serviços contínuos, nos termos da Lei 8.666/93 (a exemplo de limpeza, vigilância, transporte, locações, manutenções, etc.), rotineiros (manutenções, reparos e demais serviços não continuados) ou aquisições de insumos para manutenção do serviço público (como material de expediente, suprimentos de informática, medicamentos, gêneros alimentícios, etc.) -, por si só, não se enquadram nos conceitos de “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” ou de “despesa obrigatória de caráter continuado”, contidos nos artigos 16 e 17 da LRF. Destarte, tais procedimentos dispensam a emissão da declaração do Ordenador e a elaboração da estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZO





Governo do Estado do Espírito Santo

Procuradoria Geral do Estado

2. Ao instaurar um procedimento para aquisição ou contratação de objeto que não se enquadre naqueles enumerados no primeiro item acima (ou seja, que represente despesas voltadas a programas de governo), tampouco no §3º do art. 16 da LRF, o Setor Requisitante deve elaborar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes, considerando não apenas o projeto em si, mas as atividades eventualmente necessárias à sua manutenção.

3. Nos casos compreendidos no item acima, caberá ao Setor de Orçamento adotar as providências cabíveis para abertura do crédito adicional ou do remanejamento, se necessário, a fim de juntar aos autos a competente reserva orçamentária. Verificada a ausência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e/ou do comprovante da compatibilidade com as metas fiscais, conforme o caso, os autos devem ser devolvidos ao Setor Requisitante para que a providencie.

4. A declaração estipulada no inc. II do art. 16 da LRF é exigida apenas nos casos em que a despesa não se enquadre naqueles enumerados no primeiro item acima, tampouco no §3º do art. 16 da LRF.

5. A comprovação de atendimento ao disposto nos arts. 16 (estimativa do impacto para os três exercícios e a declaração do ordenador) e 17 (estimativa do impacto para os três exercícios e comprovação da compatibilidade com as metas fiscais) da LRF, deve compor o processo de compra ou contratação, qualquer que seja a modalidade, considerando que nem sempre haverá um processo específico para tal e por ser esta a medida que melhor atende aos requisitos de controle e transparência.

Chama a atenção o Consulente que na referida declaração padrão, o Ordenador de Despesas deve declarar que a despesa em questão observa, além do inciso II do artigo 16 da LRF¹, também o inciso I da mesma norma, inciso este que determina ao gestor indicar a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes”, estimativa de impacto esta que nunca foi providenciada.

Extraí-se da longa, porém bem construída consulta formulada, que, a bem da verdade, a dúvida que constitui o seu cerne é se as declarações previstas nos incisos I e II do artigo 16 da LRF devem ser exigidas em todo e qualquer procedimento licitatório ou contratação direta, como vem sendo exigido nas contratações corriqueiras do Estado do Espírito Santo, acrescentando que, face a tal exigência, foi a mesma inserida nas Normas de Procedimento do Sistema de

¹ Ou seja, que a despesa se encontra adequada com a Lei Orçamentária Anual, e compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/02/2020 12:02 PÁGINA 2 / 28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3a3f637eb35279f5996d7 Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar?BA NV-FK B2-GAS-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Compras, Licitações e Contratos - SCL, integrando o ato do Ordenador de Despesas que autoriza a deflagração da licitação, a realização da dispensa/inexigibilidade, a contratação oriunda de utilização de Ata de Registro de Preços ou alteração contratual.

Este constitui, em apertada síntese, o relatório. Passo a opinar.

De início, mister que sejam transcritos os artigos objeto da análise:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Por sua vez o artigo 17:

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo

Procuradoria Geral do Estado

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. (grifamos)

§ 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.

Extrai-se de ambas as normas duas expressões que são cruciais no deslinde da dúvida ora posta: no artigo 16 a noção do que vem a ser “ação governamental”, para analisar, em seguida, o sentido de sua “criação, expansão e aperfeiçoamento” e, por sua vez, no artigo 17, o alcance do significado de “despesa obrigatória de caráter continuado”.

De início, será abordada a interpretação a ser dada ao artigo 16, vez que da sua interpretação é que poderá ser analisada a disposição do artigo 17, posto que a redação de seu parágrafo 1º remete às disposições do artigo 16, I.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/02/2020 12:02 PÁGINA 4 / 28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3a3b3f637eb335279f5996d7 Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar?BA=V-FK12-GA5S-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

I- O artigo 16 da LRF e a interpretação do sentido de “criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental”: a relação programação orçamentária e o planejamento governamental.

I.1 O Planejamento e sua relação com o orçamento público

O planejamento governamental encontra íntima relação com o ato de programar políticas públicas e construir formas de ações de governo no intuito de promover a intervenção na realidade econômica e social, alterando-a.

Na sua essência, a palavra “planejamento” traz a ideia de organização, de método, de procedimento que se desenvolve em etapas que se integram, buscando um objetivo, um resultado.

É corolário de eficiência e de técnica, sendo compreensível, portanto, que o sistema político brasileiro venha tentando, há muito, engendrar o planejamento como hábito a ser apreendido e adotado na administração pública nacional, a exemplo das disposições dos artigos 6º e 7º do Decreto-lei nº 200/1967², da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu Capítulo II, delineando os contornos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, assim como da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, conforme se verá adiante, certamente pelo fato do Brasil não ter o hábito de planejar suas políticas e programas.

O fato é que a Constituição Federal hoje obriga o Estado brasileiro a planejar e como o planejamento constitui dever estatal, é possível estabelecer íntima conexão entre o planejamento estatal e o orçamento público, superando-se a ultrapassada ideia de orçamento como uma mera previsão de receitas e

² **Art. 6º** As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes **princípios fundamentais**: I – **Planejamento**; II – Coordenação; III – Descentralização; IV - Delegação de Competência; V - Controle. (grifamos)

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso. (grifamos)

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550

Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

autorização de despesas, constituindo hoje instrumento transformador da realidade econômica e social. Neste sentido o magistério de Horvath³, que, ao tratar do orçamento público, faz o seguinte alerta:

Reforcemos novamente que o orçamento público não é hoje mais uma peça estática contendo a mera previsão das receitas e a autorização das despesas do Estado, tal como considerado em seu conceito clássico, tendo passado a assumir um papel decisivo na vida econômica e social da nação como um todo.

Chama-se a atenção para este aspecto porque o planejamento está relacionado, de certa forma, a essa nova visão do orçamento e que, por sua vez, tem um papel crucial no desenvolvimento econômico e social do país, destacando-se como um importante instrumento de gestão.

Segundo Marques⁴, trata-se o planejamento de:

Importante instrumento de administração que deve possibilitar a percepção de uma realidade, a previsão de futuro, as estratégias e alternativas de decisão, a organização e estruturação de providências para a prevenção ou correção de um problema, ou a construção de algo novo, com os recursos disponíveis.

Na medida em que a Constituição da República impõe ao Estado brasileiro o dever de planejar, no âmbito da ordem econômica constitucional, como ora se abordará, é preciso, de início, destacar o planejamento como instrumento de intervenção do Estado na economia. Estabelece o artigo 174 da Constituição da República:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifamos)

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e

³ HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas.** Tese de Titularidade Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Edição do autor, 2014, p. 276.

⁴ MARQUES, Euvaldo. **Finanças públicas.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 93.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Trata-se de norma que produz seus reflexos em todas as esferas governamentais federativas, situando-se, de forma emblemática, no tópico da Ordem Econômica constitucional, e essa ordem econômica, por se tratar de um sistema que orienta a intervenção do Estado no domínio privado econômico, acaba por estruturar toda a base interventiva do Estado no setor econômico, trazendo o planejamento com uma de suas vigas mestras.

Sob o prisma jurídico, importa aferir como o Direito situa o planejamento.

Segundo José Afonso da Silva⁵:

(...) o processo de planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador executa sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social. A institucionalização do processo de planejamento importara convertê-lo em tema de Direito; e, de entidade basicamente técnica, passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem normas técnico-jurídicas.

Eros Grau⁶, por sua vez, assevera que o planejamento é “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”.

Por fim, segundo o magistério de Bercovici⁷, trata-se o planejamento de:

(...) perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento (...) o planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de

⁵ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 736.

⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 9ª ed., SP: Malheiros, 2004, p. 135.

⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 69-70.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550

Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/02/2020 12:02 PÁGINA 7 / 28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3b3f637eb35279f5986d7 Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar/BA NV-FK D2-GA5S-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

uma intervenção conjuntural, ou casuística. O plano é a expressão política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. (grifamos)

É possível inferir, portanto, que o planejamento é uma forma de intervenção estatal que busca a transformação de uma realidade econômica e social, a partir de um diagnóstico da realidade a ser alterada, de caráter procedimental, e que, ao final, resulta na elaboração de um “plano”, conforme mencionado retro por Bercovici, e que, segundo Conti⁸, como resultado da ação de planejar, o “plano”, que é expresso em lei, passa a ter legitimidade na ordem jurídica do Estado de Direito, sendo instrumento fundamental da política econômica.

Exemplo oportuno de “plano” e dirigido à questão sob exame é a lei do “Plano Plurianual”⁹, e que segundo a Constituição Federal em seu artigo 165, § 1º, a Lei que institui o Plano sob comento “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal¹⁰ para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Se por um lado o planejamento econômico governamental delineia as políticas públicas de intervenção no “privado”, alterando as realidades econômica e social com objetivo nitidamente transformador, o orçamento público, por outro lado, entra como a expressão financeira das opções políticas dos planos governamentais. O orçamento público decorre, da mesma forma, de uma atividade de planejamento,

⁸ CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2017, p. 58.

⁹ Outros exemplos de “planos”, dentre muitos, são o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que traz metas a serem atingidas em até 10 anos a partir de sua publicação) e o Plano Nacional de Cultura (Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, que estabelece os princípios, objetivos, políticas, diretrizes e metas para gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais, inclusive aquelas até então desconsideradas pela ação do Estado no País).

¹⁰ E que pelo princípio da simetria política, aplica-se a Estados e municípios.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

porém de caráter mais técnico e desenvolvido no âmbito da administração pública, descortinando-se, portanto, duas modalidades de planejamento: um econômico governamental, de caráter político, fundado no artigo 174 mencionado, e outro orçamentário, de caráter instrumental em relação ao primeiro, pois tem o condão de viabilizá-lo financeiramente, fundado no sistema insculpido no artigo 165 da Constituição Federal.¹¹ Segundo Conti¹²:

(...) Vê-se ser perfeitamente admissível, e compreensível de forma suficientemente clara, a concepção de planejamento com esses dois significados e respectivos enfoques, a saber, e em parte reitero e ratifico o que já foi exposto: a existência de um planejamento econômico governamental, com maior densidade axiológica, que volta suas preocupações à definição dos rumos do Estado, com conteúdo de caráter essencialmente nacional; e um planejamento orçamentário da Administração Pública, cujas preocupações são de caráter basicamente instrumental, voltadas a materializar as decisões políticas em medidas concretas que permitam conduzir a Administração Pública de forma coesa e coordenada em direção aos rumos estabelecidos. Várias razões tornam indispensável que o planejamento – que, em uma primeira dimensão, tem este viés político – assuma um caráter técnico, com clareza e precisão na descrição das ações governamentais nas quais se desdobrarão as políticas públicas definidas, e a respectiva associação a valores monetários precisos, com objetivos, resultados e metas. (grifamos)

Outro não é o entendimento de Heleno Taveira Torres¹³, para quem “O planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por estes, de duração restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal”, sendo esta exatamente “a relação que se coloca entre o planejamento das leis de orçamento (programas de curto prazo) com o regime constitucional de planejamento do art. 174 da CF, de amplitude maior e de longa duração”.

A partir das premissas aqui lançadas, já se adianta, portanto, que o termo “ação governamental”, conforme descrita no artigo 16 da LRF, não se refere a qualquer

¹¹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

¹² CONTI, José Maurício. Op. cit., p. 68.

¹³ TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: Teoria da constituição financeira**. São Paulo: Editora RT, 2014, pp. 352-353.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

despesa, mas possui um significado muito maior, pois a ação em questão corporifica “programas” governamentais relacionados aos planos (leis) decorrentes da ação de planejamento.

II.2 O Plano Plurianual e a implementação de programas e ações governamentais.

Da observação das três leis que integram o sistema constitucional orçamentário desenhado no artigo 165¹⁴, retrocitado, é na lei do Plano Plurianual que se descortina o plano do governo eleito. Se quiser conhecer a face de um Governo e quais as suas prioridades para a sociedade que governa, é só analisar seu Plano Plurianual.

Ao traçar linhas sobre o plano plurianual, Conti¹⁵ preleciona que:

(...) é nele que deverá estar materializado o plano de governo, explicitando-se as políticas públicas, programas e ações governamentais a serem implantados, continuados, incentivados e desenvolvidos ao longo dos próximos quatro anos. Ou, de outro lado, também os que serão encerrados, descontinuados e desincentivados. É lá que se verificarão se as promessas de campanha efetivamente estão contempladas, e, portanto, aumentando a expectativa de que venham a ser cumpridas, e onde se espera encontrar a previsão de quais serão os investimentos públicos e políticas econômicas e sociais.

Ao definir os contornos jurídicos do Plano Plurianual, a Constituição Federal, em seu artigo 165, § 1º, estabelece que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Da disposição constitucional retrotranscrita, extrai-se como elementos caracterizadores do Plano Plurianual:

¹⁴ O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

¹⁵ CONTI, José Maurício. **Planejamento municipal precisa ser levado a sério**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>. Acesso em 25/02/2020.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

- 1- É lei de iniciativa do Poder Executivo, de natureza ordinária;
- 2- É elaborado de forma regionalizada, uma vez que, dentre suas finalidades, está o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, nos termos do artigo 3º da CF, o que ressalta sua condição de instrumento resultado de um planejamento bem conduzido e construído;
- 3- Estabelece objetivos e metas para a Administração, possuindo os “objetivos” (ou onde se quer chegar) nítido caráter qualitativo, ao passo que a “meta” (como chegar) possui nítido caráter quantitativo. Como exemplo pode-se citar uma política pública que tenha por objetivo “erradicar doenças sexualmente transmissíveis entre jovens adolescentes”, e como meta “a vacinação de número x de jovens alunos em escolas públicas”, como forma de se alcançar o objetivo definido;
- 4- As despesas que podem ser objeto de PPA são:
 - 4.1 – as despesas de capital, assim compreendidas aquelas definidas no artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, *verbis*:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

(...)

§ 4º Classificam-se como **investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/02/2020 12:02 PÁGINA 11 / 28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3b3f637eb35279f5996d7 Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar/BA NV-FK D2-GA SS-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

§ 5º Classificam-se como **Inversões Financeiras** as dotações destinadas a:

- I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;
- III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

4.2 – as despesas correntes decorrentes da implementação das despesas de capital, a exemplo dos serviços, contínuos ou não, e pessoal em decorrência da construção de um hospital (investimento);

4.3 – os “programas” de duração continuada.

Da dicção da norma constitucional *sub examen*, despesas correntes ordinárias como compras ou serviços, incluindo contínuos (custeio) não podem ser objeto de disciplina pelo Plano Plurianual, a não ser, repise-se, aquelas despesas correntes decorrentes da implementação de despesas de capital (pelo período referente à estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes). Neste sentido, sobre o PPA destaca Piscitelli¹⁶:

(...) irá se preocupar com um tipo bastante específico de despesa: aquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração (despesas de capital) e aquelas cuja execução ultrapassa o exercício financeiro (despesas de duração continuada). Sendo assim, **não é de interesse do PPA disciplinar despesas com o custeio da máquina pública – as chamadas despesas correntes – ou mesmo outros gastos mais triviais da Administração**. O que o legislador constitucional pretendeu foi dar à administração a possibilidade de colocar em prática um grande plano de governo, que seria executado por um período relativamente longo: quatro anos. (grifamos)

¹⁶ PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. RJ: Forense, 2018, p. 70.





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

No mesmo sentido esclarece Horvath¹⁷:

O que se precisa salientar agora é que a Lei do Plano Plurianual tem por conteúdo a fixação do plano de governo somente quanto às despesas de capital (e outras dela decorrentes) e àquelas que derivam de programas de duração continuada. A razão disso está, a nosso ver, em que as demais despesas (despesas correntes e transferências correntes – art. 13, Lei 4.320/1964) são inerentes ao próprio funcionamento do Estado, à sua rotina e, embora devam ser levadas em conta pelo planejamento, não requerem tanto estudo para a sua inserção no orçamento, ao contrário das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, nos termos do art. 13 da Lei 4.320/1964).

Neste passo, enquanto instrumento resultante do planejamento, o PPA é estruturado através de programas. Segundo Regis de Oliveira¹⁸, o PPA “corresponde ao desdobramento do orçamento-programa”.

Segundo José Afonso da Silva¹⁹, em sua clássica obra “Orçamento-Programa no Brasil”, pode-se definir “programa” da seguinte forma:

Programa é a categoria orçamentária constituída de um conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo ou meta, mediante a integração de um conjunto de esforços de recursos humanos, materiais e financeiros a eles consignados, com a determinação de custos globais e cuja execução cabe a uma ou mais unidades orçamentárias.

E como destaca o Autor, entre os elementos constitutivos do “programa” está o conjunto de ações, ou vários conjuntos.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento - MTO²⁰, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal junto ao Ministério da Economia para o exercício de 2020, define-se *programa* como “a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema”.

¹⁷ HORVATH, Estevão. Op. cit., p. 300.

¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora RT, p. 366

¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora RT, 1973, p. 116.

²⁰ Disponível em

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao7.pdf>, pg. 35, acesso em 25/02/2020.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550

Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Esclarece, ainda, o MTO:

(...) a ótica de organização governamental integrando Planejamento e Orçamento está consubstanciada na ligação das ações orçamentárias e não orçamentárias diretamente aos novos programas. Portanto, o produto de uma ação, como resultado, deve visar a concretização/realização dos objetivos pretendidos nos programas. O conjunto dos produtos de determinadas ações viabilizará a execução do objetivo e o cumprimento da meta geral estabelecida para um programa finalístico, mensurada por um indicador de resultado. Ao se resgatar o modelo lógico como organizador dos elementos constitutivos dos programas do novo PPA, a metodologia visa contribuir para um adequado desenho dos programas, o que posteriormente auxilia na avaliação das políticas públicas na medida em que identifica claramente os objetivos e resultados esperados do programa, bem como os indicadores de resultado. (grifamos)

Por sua vez, o MTO²¹ define “Ação” como a “Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa”. Ou seja, “programas” são operacionalizados através de “ações”.

José Afonso da Silva, em sua clássica obra “Orçamento-programa”²², ensina que as “ações” podem se caracterizar de dois tipos: “atividades” e “projetos”, a depender do tipo de programa:

É esse o sistema legalmente adotado no Brasil, onde distinguimos claramente *programas de funcionamento* destinados à manutenção e conservação dos serviços públicos existentes e vinculados à classificação das receitas e despesas correntes, que caracterizava aquilo que a Constituição do Brasil de 1967 (texto primitivo), art. 65, denominava *orçamento corrente*, bem como *programas de investimento* destinados a promover a formação de capital e, pois, ao desenvolvimento econômico e social, vinculando-se com a classificação das receitas e despesas de capital que constitui o denominado *orçamento de capital* pelo dispositivo constitucional supracitado, e que também se expressa pelo orçamento plurianual de investimentos²³ estreitamente ligado aos planos de desenvolvimento econômico e social a longo prazo (...)

Atividade é uma divisão mais reduzida de cada uma das ações necessárias para cumprir as metas de um programa ou subprograma de operação, consistindo na execução de determinado procedimento ou trabalho por uma unidade inferior à que seja responsável pelo programa ou subprograma. A *atividade* é a categoria orçamentária característica da programação de funcionamento das unidades

²¹ Op. cit. p. 36.

²² Op. cit. pp. 114/115 e 117/120.

²³ Atual plano plurianual, com a Constituição Federal de 1988.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

administrativas encarregadas de produzir bens ou serviços, não sendo, pois, encontrada nos programas que se referem à formação de bens de capital (programação de investimentos ao nível dos objetivos). É, pois, categoria típica da programação ao nível dos meios administrativos não dos objetivos das entidades. Caracteriza-se, por isso, pela continuidade no tempo (ao contrário do projeto, que é temporário) e por propiciar o funcionamento normal dos órgãos, inclusive a execução de projetos. (...)

Projeto é uma obra ou um conjunto de obras realizadas dentro de um programa ou subprograma para a formação de bens de capital, constituído por uma unidade produtiva capaz de funcionar de forma independente, como é uma rodovia, um hospital, uma central elétrica. (...)

Esses exemplos bastam para demonstrar que o projeto é a categoria básica da programação de investimento. É ele que lhe dá natureza, assim como a atividade dá a natureza da programação de meios, todos conjugados sempre no sentido da consecução do objetivo dos programas, que, em última análise, devem destinar-se à realização de um produto final capaz de satisfazer certas necessidades públicas em termos de produção de bens ou de prestação de serviços (...).

Enfim, os programas realizam-se através de ações, sejam ações enquanto *atividade*, voltada a operacionalizar os “programas de funcionamento”, relativos às atividades-meio, corriqueiras da Administração (despesas corrente-custeio), ou sejam ações enquanto *projeto*, voltado a operacionalizar os programas de investimento, acarretando o aumento do patrimônio líquido da Administração, conforme mencionado alhures por Piscitelli, o que requer sua inserção nos planos plurianuais, a teor do artigo 165, § 1º retrotranscrito²⁴.

Novamente nos socorremos das disposições do Manual de Técnica do Orçamento – MTO para 2020 do Ministério da Economia, já mencionado, e que define, na mesma linha do magistério de José Afonso da Silva, *atividade* e *projeto* da seguinte forma:

Atividade - Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à

²⁴ Cumpre destacar, outrossim, a disposição do artigo 167, § 1º da CF/88, que preconiza que “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. E conforme já demonstrado, “investimento” possui definição legal no artigo 12, § 4º da Lei nº 4.320/1964, retrocitado.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

manutenção da ação de Governo. Exemplo: ação 4339 - Qualificação da Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar. OBSERVAÇÃO: As ações do tipo Atividade mantêm o mesmo nível da produção pública. (pg. 36) (grifamos)

Projeto - Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplo: ação 7M63 - Adequação de Trecho Rodoviário - km 714 - km 725 - na BR-364/RO. OBSERVAÇÃO: As ações do tipo Projeto **expandem** a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. (pg. 37) (grifamos)

Já é possível antecipar, portanto, que o termo “ação” mencionado no artigo 16 da LRF, no que tange a sua “criação, expansão e aperfeiçoamento”, refere-se a **projeto**, e não atividade, ou seja, a ações que envolvam investimentos, devidamente planejados e constantes do PPA, e não despesas correntes (atividade), conforme se demonstrará a seguir.

I.2 A “ação” do artigo 16 da LRF enquanto “projeto” inerente a um programa – a relação com o planejamento e o plano plurianual

Novamente transcreve-se o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

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

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

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

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

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

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

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

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

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

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

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

A norma refere-se, portanto, àquelas hipóteses em que uma ação, enquanto operacionalização de um programa, é criada, ou expandida, ou aprimorada, acarretando, como consequência, aumento de despesa. Caso ocorra o aumento sob exame, deverá o ordenador de despesas:

1- estimar, expressamente, o impacto orçamentário-financeiro que o aumento da despesa em questão, através da criação, ou da expansão ou aprimoramento, acarretará no exercício em que contraída e nos dois exercícios subsequentes; **E**

2- declarar, expressamente, que esta despesa nova criada, ou expandida ou aprimorada esteja adequada não só orçamentária (previsão no orçamento), mas também financeiramente (disponibilidade dos recursos financeiros), além de estar compatibilizada com as previsões do plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

De plano, resta claro que só existe a possibilidade de se verificar compatibilidade com o PPA e LDO uma despesa que deva ser prevista na órbita dessas duas leis, ou seja, despesa de capital e outras dela decorrentes e programas de duração continuada, segundo o artigo 165, § 1º do texto constitucional. Enfim, não estão incluídas as despesas correntes ordinárias (custeio) voltadas à manutenção da máquina administrativa (atividades).

O destaque que o artigo 16 da LRF confere ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, conjuntamente, em seu inciso II, como as normas que exigem

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 28/02/2020 12:02 PÁGINA 17/28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3a3b3637eb35279f5996d7 Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar?BA=V-FK12-GA55-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

compatibilização da nova despesa criada, expandida ou aperfeiçoada, se reflete a partir da integração que as três normas do sistema orçamentário possuem em relação umas às outras²⁵, criando um sistema harmônico e integrado.

Segundo Horvath²⁶:

A Constituição de 1988 engendrou uma estrutura orçamentária baseada no planejamento. Formalmente, parece-nos, não há como criticar o legislador constituinte, pois, *no papel*, o esquema imaginado é “redondo”. Com efeito, se consideramos que um governo é eleito, como diz Jèze, para aplicar o seu plano de governo, este plano toma *forma jurídica* por meio da Lei do Plano Plurianual, que é o primeiro passo, o mais “abstrato”, de colocar no mundo jurídico o plano de governo.

Intermediariamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a cada ano, recolhe daquele plano (que perdura por quatro anos) a parcela que será posta em vigor no exercício financeiro subsequente, dispondo *como* será elaborada a Lei Orçamentária Anual, também para o exercício seguinte (art. 165, § 2º).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual traz, de forma mais individualizada, o pedaço do plano a ser aplicado em certo exercício. É a lei que “materializa”, no sentido mais próximo possível que se pode atribuir a uma lei, o plano a ser aplicado.

Repise-se que não há como afirmar, juridicamente, que o aumento de despesa de natureza corrente-custeio seja compatível com o PPA e com a LDO, como o faz o hábito desenvolvido na Administração capixaba, visto que a natureza desta despesa nova é, em verdade, incompatível com o PPA, vez que não se trata de despesa de capital ou programa de duração continuada.

Tais ações são do tipo *atividade*, e não *projeto*.

²⁵ Embora a Constituição Federal não o diga expressamente, o faz em relação às emendas constitucionais, a exemplo do artigo 166, § 3º, I que estabelece que “as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”, assim como o § 4º, no sentido de que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”. Portanto, a compatibilidade entre as leis que compõem o sistema orçamentário não é novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²⁶ HORVATH, Estevão. Op. cit. p. 293.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Moacir Marques da Silva²⁷, ao comentar o conceito de ação governamental do artigo 16, indica, no intuito de chegar-se a esta compreensão, a adoção dos conceitos trazidos pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999²⁸, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos seguintes termos:

Dessa forma, parece-nos que o conceito de projeto citado guarda conformidade com o pretendido pelo artigo 16 da LRF, motivo que nos levou a entender que tal dispositivo envolve os projetos governamentais, que resultam em um novo produto. (...)

Assim, chegamos à conclusão de que se aplica o dispositivo aos projetos governamentais, de maneira que todas as licitações de serviços, fornecimento de bens e execução de obras que correrem à conta de dotações orçamentárias relativas a projetos e acarretarem aumento da despesa pública deverão ser instruídas com a documentação a que se refere o artigo 16, incisos I e II, e § 2º, da LRF (...)

As ações governamentais do artigo 16 referem-se, portanto, a ações do tipo “projeto”, que operacionalizam programas governamentais constantes de planos plurianuais, tanto que a eles devem se compatibilizar, e insista-se, não diz respeito a despesas correntes-custeio, mas a despesas de capital e programas governamentais de duração continuada, objetos dos PPAs.

No mesmo sentido entendem Toledo e Rossi²⁹, para quem:

²⁷ SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**: abordagem contábil e orçamentária para os municípios. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 106.

²⁸ Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; (grifamos)
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

(Os conceitos acima são similares àqueles trazidos pelo MTO 2020)

²⁹ TOLEDO JR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentada artigo por artigo. 2 ed. São Paulo: NDJ, 2002, p. 112.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550

Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais relacionadas, apenas e tão somente, à operação e manutenção dos serviços preexistentes e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se preveem na LDO nem no PPA.

A rigor, as despesas iniciadas sob a categoria *projeto* atenderão aos quesitos do artigo em debate, sem embargo de que, ao longo dos três exercícios da estimativa orçamentária e financeira, os gastos decorrentes já não mais se classifiquem naquela categoria, mas, sim, como atividade.

Esclarece, da mesma forma, Jessé Torres Pereira Junior³⁰, quanto à “ação governamental” do artigo 16 da LRF, que esta:

(...) concerne às finalidades institucionais dos Poderes constituídos e dos órgãos e entidades incumbidos de concretizá-las, excluído o custeio já abrangido nas dotações orçamentárias (...) vale dizer que o conteúdo da 'ação governamental' variará de acordo com as finalidades institucionais de cada Poder/órgão/entidade, tal como expressos no plano plurianual, na LDO e na LOA.

Um outro aspecto que deve ser esclarecido na norma diz respeito ao sentido dos termos “criação, expansão e aperfeiçoamento” das ações e geram aumento de despesa.

A despesa pública é fixada (criada) na órbita da lei orçamentária anual. Instaurar um procedimento licitatório para obtenção de um contrato de interesse da Administração, por si, não gera aumento de despesa se os recursos para fazer face ao contrato já estiverem contemplados no orçamento anual. Tais despesas já foram devidamente planejadas, sendo que, uma vez em vigor a lei orçamentária, esta abre os créditos com suas respectivas dotações no intuito de viabilizar a realização da despesa.

³⁰ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 142.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

O que gera o aumento da despesa é aquela não prevista no orçamento ou, estando prevista, será expandida ou aperfeiçoada, gerando, como consequência, a necessidade de mais recursos. Neste sentido, chamam a atenção Campello e Araújo³¹:

Segundo Carlos Valder do Nascimento (2001, apud SHIMITT, 2003), a palavra “criação” é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental. Já o conceito de “expansão” implica a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo, pois tão-somente reproduz atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental e conveniência do interesse público, necessita ser expandida. O “aperfeiçoamento” pressupõe a existência de um programa em execução, sendo a atividade, nesse caso, voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, cuja implementação gera consequências financeiras. A ação governamental, segundo Schmitt (2003), é uma meta de governo planejada, contemplada nos instrumentos orçamentários, notadamente no PPA, e viabilizada através da execução orçamentária da despesa. (grifamos)

Sobre a questão assim se posicionou o TCU, conforme Acórdão nº 883/2005 – 1ª Câmara, seguindo o voto do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, *verbis*:

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

³¹ CAMPELLO, Cibele Sebba Gontijo; ARAÚJO, Clézia Freitas dos Santos. **Responsabilidade Fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa.** (in) Revista do TCU nº 107, Ano 2006, p. 29. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/492>. Acesso em 26/02/2020.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

[...] 30. Essa mesma disposição, repetida sucessivas vezes nas LDOs seguintes, encontra-se atualmente prescrita no art. 115 da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004, que trata das diretrizes para a elaboração da 118 lei orçamentária de 2005. **Volto a frisar, porém, que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e que muito menos geram aumento de despesa e, portanto, não é qualquer licitação que se subsume à aplicação do art. 16 da Lei Complementar 101/2000.** Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado (BRASIL, 2005). (grifamos)

Ao se falar em “criação, expansão ou aperfeiçoamento”, quer-se dizer despesa nova. Ou seja, trata-se de despesa não prevista no orçamento ou, prevista, o aumento decorrente da expansão ou do aperfeiçoamento ultrapassa a dotação prevista no respectivo crédito.

Neste sentido dispõe a Constituição Federal de 1988:

Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

É disso que trata o artigo 16 da LRF, ou seja, a despesa cuja execução importará, previamente, em alteração da lei orçamentária, no intuito de fazer constar aquela despesa não prevista (criação) ou que acarretou aumento de recursos para sua realização (expansão ou aperfeiçoamento).

Daí se falar em necessidade de estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como declarar 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. Trata-se de se observar os contornos do planejamento de programas a se operacionalizarem através de projetos.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL - 28/02/2020 12:02 - PÁGINA 22 / 28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3a3f637eb35279f5996d7 - Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flowtree-pub/#/validar?BANV-FK02-GAES-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Novamente nos socorremos do magistério de Horvath³²:

Não poderíamos deixar de fazer referência a um desdobramento, no nível infraconstitucional, do primado do planejamento. Trata-se dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses dispositivos, trazidos pela LRF sob o título da “geração da despesa”, **referem-se, na verdade, à geração de despesa “nova”**. (grifamos)

O artigo 15 da LRF estabelece que “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”. Na hipótese do inciso II do artigo 16, sob exame, lesiva ao patrimônio público e irregular seria executar despesa não prevista no orçamento ou, prevista, o custo da execução excedeu os créditos respectivos, conforme também vedado pelos incisos I e II do artigo 167 da CF, retrotranscrito.

Nota-se, portanto, que termos do tipo “ação”, “projeto”, “atividade”, “programa”, “expansão e aperfeiçoamento”, conquanto surjam como novidade ao intérprete do Direito, já são há muito conhecidos da Contabilidade Pública, conforme se verifica nos mais antigos atos normativos federais, o que faz das finanças públicas um objeto de estudo extremamente interdisciplinar.

Postas tais premissas, chega-se ao parágrafo 4º do artigo 16, que preconiza que as normas do seu *caput* constituem condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.

Importa ressaltar que estimar o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como declarar 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, segundo as disposições do *caput* do artigo 16, se darão tão somente naquelas hipóteses em que se estiver diante de licitações ou contratações diretas que gerem aumento de despesa, nos termos em que demonstrado acima.

³² HORVATH, Estevão. Op. cit. p. 317.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo Procuradoria Geral do Estado

Trata-se de um parágrafo de uma norma, e não de uma norma autônoma, ou seja, não se apresenta tais declarações em toda e qualquer licitação.

Imagine-se, por exemplo, exigir do ordenador de despesas que, na compra de material de consumo, como pó de café e açúcar, se indique como despesas como pó de café e açúcar impactam no exercício em vigor e nos dois seguintes, além de se afirmar que a compra de pó de café e açúcar está compatível com o plano plurianual. É de se estarrecer!

As despesas correntes, como o custeio da máquina, já se encontram devidamente planejadas na órbita do orçamento anual, e para as licitações e contratações objetivando sua implementação basta a indicação da fonte de custeio exigida pela Lei nº 8.666/1993, no seu artigo 7º, § 2º, III³³, para obras e serviços, e artigo 14³⁴ para as compras. A indicação da dotação orçamentária, aliada ao empenho, já constituem instrumentos hábeis ao controle da execução da despesa.

Outrossim, é preciso lembrar que a indicação do crédito orçamentário constitui cláusula essencial/obrigatória nos contratos administrativos, a teor do artigo 55:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...)

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

A exigência da cláusula em questão já demonstra a idoneidade da despesa, que a mesma encontra-se devidamente prevista na lei orçamentária, desde que observado o limite da dotação constante do crédito orçamentário.

³³ **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: (...) **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;

³⁴ **Art. 14.** 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.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550

Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>

NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Enfim, as declarações dos incisos I e II do artigo 16 da LRF só devem se operar em situações excepcionais, fora do planejamento orçamentário constituído para o exercício financeiro, ou seja, para aquelas hipóteses em que, repise-se, no caso concreto haja criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental do tipo “projeto” enquanto operacionalizador de um programa governamental, conduta esta que só o órgão contratante poderá saber dentro da sua realidade orçamentária.

Apenas a título de informação, este Procurador que ora subscreve, já há alguns anos deixou de exigir a declaração do artigo 16, II da LRF para despesas correntes em seus pareceres, por considera-lo legal e administrativamente inadequado.

Por fim, no que tange à despesa obrigatória de caráter continuado prevista no artigo 17³⁵ da LRF, assiste razão à ilustre Analista do Executivo que elaborou a consulta.

Tal tipo de despesa, apesar da natureza continuada, não se confunde com os serviços de prestação continuada previstos no artigo 57, II da Lei nº 8.666/1993, tais como limpeza, manutenção ou vigilância, vez que estas são de caráter discricionário, não obrigatório. São despesas correntes voltadas à manutenção da máquina pública (atividades), portanto já previstas no orçamento anual, e até por isso são contínuas, posto que previstas nos orçamentos anuais até para viabilizar as prorrogações das respectivas vigências.

³⁵ **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.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0





Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

II – CONCLUSÃO

Das premissas postas no presente parecer, pode-se chegar às seguintes ilações:

1- O termo “ação governamental” previsto no *caput* do artigo 16 da LRF não se refere a qualquer despesa administrativa. Refere-se a uma ação-projeto viabilizadora de um programa decorrente da atividade de planejamento governamental, previsto no plano plurianual. Refere-se, portanto, a despesa de capital ou programa de duração continuada;

2- As despesas correntes, como o custeio, não se enquadram no tipo de despesa descrita no artigo 16 da LRF, razão pela qual não se deve exigir as declarações do referido dispositivo por ocasião das licitações e contratações daquelas, bastando, para tanto, a indicação das fontes de recursos orçamentários, nos moldes da Lei nº 8.666/1993, tomando-se o cuidado, da mesma forma, para que do contrato administrativo (ou a ordem de fornecimento ou serviço, caso sejam adotadas), conste cláusula indicando o crédito orçamentário que sustenta a despesa, na forma do artigo 55, V da Lei nº 8.666/1993;

3- Ainda que se trate de ação-projeto decorrente do plano plurianual, fica dispensada também as declarações do artigo 16 da LRF na hipótese de despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, conforme parágrafo 3º do artigo 16 sob enfoque³⁶;

4- Não se considera como despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do artigo 17 da LRF, os serviços de prestação continuada previstos no artigo 57, II

³⁶ A Lei nº 11.011, de 04 de julho de 2019, que fixa as diretrizes orçamentárias para o Estado do ES no exercício de 2020, estabelece em seu artigo 50 que, “para os efeitos do art. 16, § 3º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, entendem-se como despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites previstos no art. 24, I e II, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de julho de 1993”.

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo

Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0

2020-S0B26P - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL - 28/02/2020 12:02 - PÁGINA 26/28
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff460f7ab3b3637eb35279f5986d7 - Documento digital disponível em <https://sades.es.gov.br/flow/tee-pub/#/validar/BA NV-FK D2-GASS-CW37>





Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

da Lei nº 8.666/1993, posto que inserem-se no conceito de despesa corrente ordinária, de caráter discricionário, já previstos no planejamento orçamentário anual, não se aplicando aos mesmos a obrigatoriedade das declarações dos incisos I e II do artigo 16 da LRF;

5- Só devem ser considerados “criação, expansão e aperfeiçoamento” de ação governamental a despesa nova, não prevista na lei orçamentária anual, ou, se prevista, ultrapassa o crédito aberto para a referida despesa. A criação, expansão ou aperfeiçoamento importa na alteração do planejamento orçamentário em vigor;

6- Somente o órgão licitante/contratante poderá aferir, no caso concreto, se o “projeto” referente ao programa a ser implementado encontra-se previsto no seu orçamento e com dotação suficiente ao seu custeio.

No tocante às cinco premissas apresentadas na consulta, estão corretas suas disposições.

Estas as considerações que considero suficientes ao deslinde da consulta apresentada.

À apreciação superior.

Vitória, 28 de fevereiro de 2020

EVANDRO MACIEL BARBOSA
Procurador do Estado
OAB/ES Nº 7.058

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050 – Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
NN 2020.02.000191

20205PDZ0



CAPTURADO POR	
EVANDRO MACIEL BARBOSA PROCURADOR DO ESTADO PGE - PCA	
DATA DA CAPTURA	28/02/2020 12:02:51 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
EVANDRO MACIEL BARBOSA PROCURADOR DO ESTADO PGE - PCA Assinado em 28/02/2020 12:02:50 Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-S0B26P>



Consulta via leitor de QR Code.





**Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado**

Processo Nº: 20205PDZ0

Despacho PGE/PCA Nº 00509/2020

Aprovo, por seus próprios fundamentos, o R. Parecer PGE/PCA nº 00225/2020 (peça #9) lavrado pelo Ilustre Procurador do Estado Dr. Evandro Maciel Barbosa, que, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, entendeu estarem corretas as conclusões quanto a aplicação e observância dos artigos 16 e 17 da LRF, apresentadas pelo Órgão consulente.

À Subprocuradoria Geral para Assuntos Administrativos - SPGA.

Vitória, 05 de maio de 2020.

**MAIRA CAMPANA SOUTO GAMA
Procuradora-Chefe
Procuradoria de Consultoria Administrativa – PCA**

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050– Fax: 27-3636-5056– e-mail: pge@pge.es.gov.br – Website: <http://www.pge.es.gov.br>
2020.02.000191

20205PDZ0

2020-9PNKXX - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 05/05/2020 15:09 PÁGINA 1/2
HASH: 8359f06872e384a78cc4e7282e7c655aff46097ab3b3637eb35279f5996d7. Documento digital disponível em <https://sistemas.es.gov.br/flowbee-pub/#/validar/BAIV-FK02-GA5S-CW37>.



CAPTURADO POR	
MAIRA CAMPANA SOUTO GAMA PROCURADOR CHEFE PGE - PCA	
DATA DA CAPTURA	05/05/2020 15:09:42 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
MAIRA CAMPANA SOUTO GAMA PROCURADOR CHEFE PGE - PCA Assinado em 05/05/2020 15:09:42 Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-9PNKXX>



Consulta via leitor de QR Code.





Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Processo N.º: 20205PDZ0

Interessada: SEGER

Assunto: Aplicação dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal nas licitações e contratações públicas.

À SEGER,

No exercício da competência conferida por intermédio da Portaria PGE nº 056-S/2003, **acolho** o Despacho PGE/PCA nº 00509/2020 (peça #12, 2 pág.) da lavra da Ilustre Procuradora-Chefe da Procuradoria de Consultoria Administrativa – PCA, **Dra. Maira Campana Souto Gama**, que **aprovou** o r. Parecer PGE/PCA nº 00225/2020 (peça #9, 28 pág.) lavrado pelo Ilustre Procurador do Estado **Dr. Evandro Maciel Barbosa**.

Vitória, 6 de maio de 2020.

IURI CARLYLE DO AMARAL ALMEIDA MADRUGA
Subprocurador-Geral do Estado para Assuntos Administrativos

Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo
Av. Nossa Senhora da Penha, 1.590 – Barro Vermelho – Vitória – ES – Cep: 29057-550
Tel: 27-3636-5050– Fax: 27-3636-5056 – e-mail: pge@pge.es.gov.br
– Website: <http://www.pge.es.gov.br>
2020.02.000191

20205PDZ0



CAPTURADO POR	
IURI CARLYLE DO AMARAL ALMEIDA MADRUGA SUBPROCURADOR GERAL QCE-01 PGE - SPGA	
DATA DA CAPTURA	06/05/2020 19:12:33 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
VALOR LEGAL	ORIGINAL
NATUREZA	DOCUMENTO NATO-DIGITAL

ASSINOU O DOCUMENTO	
IURI CARLYLE DO AMARAL ALMEIDA MADRUGA SUBPROCURADOR GERAL QCE-01 PGE - SPGA Assinado em 06/05/2020 19:12:33 Documento original assinado eletronicamente, conforme art. 6, § 1º, do Decreto 4410-R/2019.	

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link <https://e-docs.es.gov.br/documento/registro/2020-S5CV2Z>



Consulta via leitor de QR Code.

