PGE/ES
PCA
Fls. Nº 182
Nº.Processo 58016988
R:

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Processo Nº: 58016988

ORIGEM: SEGER

OBJETO: Consulta sobre se é obrigatória ou não a declaração exigida pelo art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal na fase interna de licitação pelo sistema de registro de preços.

PARECER PGE/PCA Nº 1010/2012

Ilmo. Sr. Dr. Procurador-Chefe da PCA,

Trata-se de consulta formulada à fl. 179 pela SEGER, que, diante da recomendação feita pela SECONT na alínea 'f', item 2, da manifestação de fls. 147/149, deseja saber se, neste caso (pregão pelo sistema de registro de preços para aquisição centralizada – art. 6.º, III, Decreto n.º 2.649-R/2011 – de materiais elétricos para os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual), é obrigatório ***"...providenciar a declaração de adequação da futura despesa à Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual de cada órgão nesta fase do certame. (sublinhou-se)"***, ponderando, ainda, que:

> *"Nesse caso, entendemos ser importante, para fins de pacificação de entendimento, que sejam considerados os argumentos apresentados quanto à desnecessidade de exigência da classificação e reserva orçamentária no processo n.º 50999524, o qual se encontrava situado na mesa fase de tramitação deste, conforme manifestação exarada naquele e ora juntada à fl. 174."*

À fl. 174, consta despacho da então Subprocuradora Geral para Assuntos Administrativos, Dr.ª Juliana Faleiro, proferido nos autos do processo administrativo n.º 50999524, registrando o entendimento de *"...ser dispensável nesta fase do certame a inclusão de classificação orçamentária,..."*, dentre outros motivos pelo fato de que *"...não há, no marco regulatório, exigência de constar tal informação do edital de licitação..."*.

É o Relatório, no que importa. Passo a opinar.

De plano, devo ressaltar que não cabe à PGE manifestar-se em matéria de controle orçamentário, sendo que a aludida manifestação da SECONT foi proferida no âmbito de sua

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

competência legal, estabelecida no nos arts. 2.º, 3.º e 4.º, incisos II, IV, V, VI, VII, VIII, XV e XXII, da Lei Complementar n.º 295/2004, assim dispostos:

> *"Art. 2º A AGE, criada pela Lei Complementar nº 3.932, de 14.5.1987, Instituição permanente e essencial ao controle interno do Poder Executivo, **exerce as funções constitucionais de fiscalização da regularidade da receita e despesa**, auditorias contábil, financeira, **orçamentária**, de sistemas, operacional e patrimonial do Estado e de suas entidades das administrações direta e indireta do Poder Executivo, das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, fundos estaduais, renúncia de receitas, contratos e convênios firmados pelo Estado e entidades que recebam subvenções ou outras transferências por conta do orçamento do Estado."* (grifei)
>
> *Art. 3º A AGE, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo, tem as seguintes finalidades:*
> *II - **comprovar a legalidade dos atos praticados pelos gestores de recursos públicos** e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade das gestões orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil, nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;"* (grifei)
>
> *"Art. 4º Compete à AGE:*
> *II - **zelar pela condução do Sistema de Controle Interno**, preservando o interesse público e a probidade na guarda e aplicação de dinheiro, valores e outros bens do Estado, ou a ele confiados;*
> *IV - **realizar auditorias e fiscalizações nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário**, patrimonial, pessoal, de informação e demais sistemas administrativos e operacionais;*
> *V - **verificar a legitimidade dos atos de que resulte a realização de receita e despesa**;*
> *VI - **fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo**, inclusive ações descentralizadas realizadas por conta de recursos oriundos do orçamento do Estado, quanto à execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;*
> *VII - **examinar a regularidade dos** contratos, **convênios**, acordos e outros ajustes celebrados por qualquer ente do Poder Executivo;*
> *VIII - **examinar a regularidade dos demais atos administrativos de que resultem criação e/ou extinção de direitos e obrigações, na esfera do Poder Executivo**;*
> *XV - avaliar a execução do orçamento do Estado;*
> *XXII - **exercer outras atividades compatíveis com a natureza e a finalidade dos serviços de auditoria**."* (grifei).

Como se isso não bastasse, verifico também que o entendimento jurídico consignado à fl. 174 diz respeito à classificação orçamentária, enquanto a consulta formulada faz menção à declaração exigida pelo art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal; trata-se, portanto, de dois documentos diversos que não são comparáveis para fins do raciocínio consignado na consulta. Enquanto a classificação orçamentária realmente não é obrigatória na fase interna do certame licitatório pelo sistema de registro de preços, a aludida declaração é **condição prévia** para a

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

deflagração de qualquer espécie de licitação, nos termos do art. 16, II, § 4.º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

> *"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
>
> *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.*
>
> *§ 4.º* ***As normas do caput constituem condição prévia para****:*
>
> *I - empenho e* ***licitação de*** *serviços,* ***fornecimento de bens*** *ou execução de obras;"* (grifei)

Devo ressaltar, ainda, que o Decreto Estadual n.º 1.790-R/2007, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Estadual, dispõe, em seu art. 14, que *"No pregão ou na concorrência a ser realizada para registro de preços* ***não haverá prévia reserva orçamentária****, sendo o objeto pretendido indicado em termos estimativos, em função do consumo mensal."* (grifei). Ora, constitui regra de hermenêutica o brocardo romano "quem pode o mais, pode o menos". Sendo assim, se não há obrigatoriedade de apresentação da reserva orçamentária, com muito mais razão ainda não deverá ser imposta a menção à simples classificação orçamentária, muito embora nada impeça que isso seja feito, até por uma questão de eficiência e transparência na gestão pública.

Portanto, o entendimento jurídico de fl. 174 não pode servir de paradigma à hipótese sob consulta, pois coisas diversas não se prestam a ser comparadas.

Inclusive, sobre a questão da exigência legal da declaração prevista no art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é oportuna a transcrição do escólio de CARLOS VALDER DO NASCIMENTO, Procurador Federal aposentado e Professor de Direito Constitucional e Tributário da Universidade Estadual de Santa Cruz – BA, na obra *"Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal"* (organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento, 5.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011), em comentário ao art. 16 da LRF:

> *"...o empenho há de refletir a obrigação contraída pela Administração Pública pelo valor*

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

> *intrínseco nele consignado.* ***Na hipótese, entretanto, deste não estar devidamente quantificado para a efetivação do lançamento orçamentário dele decorrente, pode-se recorrer a um valor estimativo. Basta, sobretudo ao procedimento de abertura da licitação, que seja precedida de previsão orçamentária e guarde correspondência com a lei orçamentária anual****, nos termos do § 4.º, I, do presente artigo da LRF.*
>
> *Não há qualquer relação de incompatibilidade entre a regra norteadora do procedimento licitatório e o sistema de registro de preços.* ***Este atende, sem dúvida, ao objetivo colimado pela regra sob comento****. Ademais, trata-se de instrumento cuja flexibilidade recomenda sua utilização visando à aquisição de bens e serviços, inclusive pela agilidade que oferece ao propósito de eficiência administrativa na persecução do interesse da Administração Pública.*
>
> *Para consecução desse desiderato, e consequente empenho da despesa,* ***a inexistência de recursos financeiros não é impeditiva de impulso de empreendimento dessa natureza. Basta sopesar a questão orçamentária por esse ângulo****. Importa salientar a respeito, que* ***há necessidade de verificação da estimativa do impacto dele derivado no exercício em que vigorará e nos dias subsequentes, em torno de previsão orçamentária****, já delineada com certa margem de segurança."* (obra citada, p. 164) (grifei)

Como visto, justamente pelo fato de, na fase interna da licitação pelo sistema de registro de preços, a futura despesa ser estimada, deve ser declarada a sua adequação orçamentária e financeira, nos termos do art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de não haver qualquer espécie de controle orçamentário sobre o futuro gasto.

No presente caso, a licitação será realizada de forma centralizada pela SEGER, conforme autoriza o art. 6.º, III, do Decreto n.º 2.649-R/2011 (*"as licitações de materiais e serviços de uso comum a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão ser executadas preferencialmente pela SEGER, utilizando-se o Sistema de Registro de Preços, na modalidade pregão"*), que estabelece diretrizes para continuidade do Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público "Mais com Menos". Isso, contudo, não exime os órgãos e entidades contemplados no certame licitatório de apresentar nestes autos, cada qual, a declaração exigida pelo supracitado dispositivo legal, na forma recomendada pela SECONT em sua manifestação de fls. 147/149, mesmo porque, pelo sistema de programação da execução orçamentária previsto no art. 47 da Lei Federal n.º 4.320/1964, cabe a cada unidade orçamentária administrar sua respectiva cota de despesa, conforme se infere também do art. 48 do mesmo diploma legal, senão vejamos:

> *"Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites*

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da ***despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar****."* (grifei)

"Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) ***assegurar às unidades orçamentárias****, em tempo útil* ***a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho****;*

b) ***manter****, durante o exercício, na medida do possível* ***o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada****, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria."* (grifei)

Por tais motivos, deve ser mantida a recomendação da SECONT questionada pela SEGER.

É, portanto, como respondo à consulta.

É o parecer. Remeta-se à apreciação superior.

Vitória, 25 de julho de 2012.

ORLANDO DE OLIVEIRA GIANORDOLI
PROCURADOR DO ESTADO
Matrícula nº 3105067
OAB/ES 8.281

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Processo nº 58016988

D E S P A C H O

Aprovo, por seus próprios fundamentos, o R. Parecer PGE/PCA nº 1.010/2012 lavrado às fls. 182-86 pelo Ilustre Procurador do Estado Dr. Orlando de Oliveira Gianordoli, em sede de consulta encaminhada pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), que concluiu pela necessidade de na fase interna do Sistema de Registro de Preços ser efetivada a declaração exigida no art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por cada órgão participante.

Nada obstante, ~~a alteração~~ ENTENDO que a necessidade de ser efetivada a referida declaração não significa que ela deva constar nos autos do procedimento licitatório, tendo em vista que se trata de questão orçamentário-financeira - de alta relevância, como bem salientou o ilustre parecerista – interna de cada órgão participante, de sua exclusiva responsabilidade, não possuindo influência para a instrução da licitação que se pretende, pois a execução da Ata de Registro de Preços para os órgãos participantes não ocorrerá neste procedimento.

Ademais, não caberia ao órgão gerenciador fiscalizar a correção das informações lançadas nessas declarações, o que também revela a inutilidade de sua juntada aos autos do procedimento licitatório.

Considero suficiente, pois, que o órgão gerenciador encaminhe comunicado eletrônico aos órgãos participantes para que internamente providenciem a declaração exigida pela Lei

PGE/ES
PCA
Fls. Nº 189
Nº.Processo 58016988
R:

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Complementar nº 101/2000, autuando-a em procedimento específico, juntamente com a estimativa de consumo que encaminhou ao órgão gerenciado, ou por qualquer outra forma de registro, físico ou virtual, que garanta a possibilidade de sua conferência futura, inclusive pelos órgãos de controle.

À Subprocuradoria Geral para Assuntos Administrativos (SPGA).

Vitória, 06 de setembro de 2012.

LEANDRO MELLO FERREIRA
Procurador do Estado
Procurador- Chefe da Procuradoria de Consultoria Administrativa – PCA

Governo do Estado do Espírito Santo
Procuradoria Geral do Estado

Fls. 191
Nº Proc. 58016988
Rubrica

Processo nº: 58016988

Interessado: SEGER

Assunto: Consulta sobre obrigatoriedade da declaração exigida pelo art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal

À SEGER,

Em razão da competência delegada pela Portaria PGE nº 056-S, de 19 de maio de 2005, aprovamos, por seus próprios fundamentos, o Parecer PGE/PCA nº 1010/2012, de fls. 182/186, da lavra do Ilustre Procurador do Estado, **Dr. Orlando de Oliveira Gianordoli**, acolhido, com acrésimos, às fls. 188/189, pelo Procurador Chefe da PCA, **Dr. Leandro Mello Ferreira**, desde que atendidas todas as recomendações realizadas.,

Vitória, 10 de setembro de 2012

Gabinete / P. G. E.
Encaminhe-se a(o)
SEGER
EM: 13/09/12

LUCIANA MERÇON VIEIRA
Subprocuradora-Geral do Estado para Assuntos Administrativos

RECEBIDO
Em 17/09/12
As 10:30 hs.
Procedência PGE
SEGER/GEAG/PROTOCOLO
Maria Joana de Jesus Silva
Agente de Serviço I
Nº Funcional 2429888
SEGER/GEAG/PROTOCOLO

SEGER
MEDIDA CONFERIDA
Até Fls. nº 199
Em 17/09/12
Por
PROTOCOLO/SEGER/SEGER
Maria Joana de Jesus Silva
Agente de Serviço I
Nº Funcional 2429888
SEGER/GEAG/PROTOCOLO

SECRETARIA DE ESTADO DE G.
E RECURSOS HUMANOS
REMESSA
Remeto Este(s) Auto(s)
Em 17/09/
Ass.:
SEGER/GEAG/PROTOCO
Maria Joana de Jesus Sil
Agente de Serviço I
Nº Funcional 2429
SEGER/GEAG/PROTOC

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO
Em: 17 09 12 10:58
Protocolo/Seger
GELIC/SUBAD/SEGER