

Classificação da Categoria Econômica da Despesa em Contratações de Obras e Serviços de Engenharia.

Classificação Orçamentária - Despesas em Contratações de Obras e Serviços de Engenharia

A Secretaria da Controladoria-Geral do Estado – SCGE, por meio da Gerência Geral de Convênios e Regularidade – GGCON / Coordenadoria de Orientação e Prestação de Contas – COR, orienta acerca da **Classificação da Categoria Econômica da Despesa em Contratações de Obras e Serviços de Engenharia**, com o objetivo de melhor direcionar o gestor nesta função.

A correta distinção entre despesas classificáveis na categoria econômica 3 - Despesas Correntes e 4 - Despesas de Capital é fundamental para garantir a conformidade contábil e orçamentária, em observância às normas de finanças públicas e proporcionar a transparência das contas públicas.

Entre as diversas formas de a Administração Pública atender às demandas da sociedade, destacam-se a execução de obras e serviços de engenharia, a exemplo de obras de infraestrutura, como ruas, estradas, pontes, construção de imóveis, inclusos hospitais, escolas e repartições públicas, manutenção de edifícios, adaptações, reformas e até mesmo requalificação de obras já existentes.

Tais intervenções podem ser de ordem de custeio ou de investimento, a depender do impacto econômico sobre o patrimônio público. Faremos breve revisão dos normativos sobre o caso:

A legislação vigente diferencia obras de serviços de engenharia. Apesar do denominador comum de serem ambos serviços técnicos da área de engenharia e arquitetura, obras são assim classificadas aquelas com o cunho de interferência no ambiente para construção de coisa nova, ampliação ou alteração de função de área construída ou de um bem. Os serviços de engenharia por sua vez, são interferências em áreas já construídas com o objetivo de manutenção, reparo e conservação do uso do bem já construído.

A Nova Lei de Licitações e Contratos NLLC (Lei Federal nº 14.133/2021) em seu art. 6º assim define obras e serviços de engenharia:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;

[...]

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

- a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
- b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso; (Brasil. Lei Federal nº 14.133/2021)

A Advocacia Geral da União AGU em seu Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e de Serviços de Engenharia¹ disponibiliza fluxo para auxiliar na determinação da correta categorização das contratações de serviços de obras e de engenharia à luz da NLLC (Lei Federal nº 14.133/2021):

Assim, em síntese, devidamente delimitada a necessidade a ser atendida no âmbito do órgão ou entidade, caberá à área técnica averiguar:

- O objeto a ser contratado consiste em **atividade privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, conforme Lei n. 5.194, de 24 de dezembro de 1966?**

Se sim, está-se diante de uma contratação de engenharia.

- Em sendo uma contratação de engenharia, a atividade implicará em **intervenção no meio ambiente que resulte em inovação do espaço físico ou então substancial alteração das características originais do bem imóvel?**

Se sim, está-se diante de uma **obra de engenharia**, não sendo possível o uso da modalidade licitatória pregão, mas sim das modalidades concorrência e diálogo competitivo;

Se não, está-se diante de um **serviço de engenharia**.

[...] (AGU, 2023. Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação de Obras e de Serviços de Engenharia, pág. 51)

¹ Disponível em: [Instrumentos de Padronização dos Procedimentos de Contratações — Advocacia-Geral da União](#)

Ainda sobre o conceito de obras, enquanto na Lei 14.133/2021 não há diferenciação entre obras comuns e especiais, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas IBRAOP editou Nota Técnica NT - IBR nº 001/2025², com intuito de suprir tal falta. O normativo assim define:

Para orientar a aplicação da Lei 14.133/21, o Ibraop propõe as seguintes definições:

I. Obra Comum: Obra de baixa complexidade técnica e menor risco de execução, cujas características de desempenho e qualidade são objetivamente padronizáveis por meio de especificações usuais, por utilizar métodos construtivos e materiais amplamente disponíveis no mercado local.

II. Obra Especial: Aquela que, por sua alta heterogeneidade, alto risco ou elevada complexidade técnica, não permite a padronização objetiva de seu desempenho e de sua qualidade por meio de especificações usuais e não pode, portanto, se enquadrar na definição de obra comum. (IBRAOP. NT - IBR 001/2025)

A diferenciação entre obras comuns e especiais já vem sendo utilizada no sistema público, quando na determinação de sistemáticas das contratações, a depender do grau de homogeneidade técnica requerida. Vejamos pronunciamento do Tribunal de Contas da União TCU sobre o caso em seu Acórdão 2600/2013:

É possível a adoção do registro de preços nas licitações de obras, sob o regime do RDC, em que seja demonstrada a viabilidade de se estabelecer a padronização do objeto e das propostas, de modo que se permitam a obtenção da melhor proposta e contratações adequadas e vantajosas às necessidades dos interessados. (TCU. Acórdão nº 2600/2013)

Definidos os conceitos de obras e serviços de engenharia, resta a reflexão sobre o aspecto orçamentário das intervenções no patrimônio público. Há que se determinar primeiramente, as categorias econômicas da despesa. São elas: **Despesas Correntes**: Despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, e **Despesas de Capital**: Despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bem de capital. A Lei Federal nº 4.320/1964, em art. 12 assim determina:

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

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

[...]

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

[...]

§ 1º Classificam-se como **Despesas de Custeio** as dotações para **manutenção de serviços anteriormente criados**, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

² Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2025/08/NOTA-TECNICA-IBR-001_2021-R2025.pdf

[...]

§ 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. (Brasil. Lei Federal nº 4.320/1964. Negrito)

Considerando os normativos aqui expostos, pode-se definir diretrizes para a correta classificação orçamentária:

A despesa será classificada na **Categoria Econômica 4 - Despesas de Capital**, caso o objeto do contrato seja uma **Obra**, comum ou especial, de instalação e/ou construção de novas estruturas, novos sistemas ou reforma substancial que acarrete incremento ou modificação nas características intrínsecas de uso de imóvel, que corresponda a **ganho de capital**, tais como a construção de salas de aula, ampliação de imóvel, implementação de novos sistemas infra estruturais, etc.

O IBRAOP, por meio da Orientação Técnica OT – IBR nº 002/2009³ assim define os casos classificados como Obras: Construção, Ampliação, Fabricação, Recuperação e Reforma.

- 1. Construir:** Consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.
- 2. Ampliar:** Produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.
- 3. Fabricar:** Produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de processos industriais ou de manufatura.
- 4. Recuperar:** Tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços. Sobre a atividade de restauração, o TCU já se pronunciou com entendimento de que esta é despesa de capital, nos seguintes termos:

A aquisição de materiais de construção para reforma não pode ser classificada como despesa de custeio, mas sim como despesa de capital, quando a reforma tem como objetivo restaurar a funcionalidade da instalação. (TCU. Acórdão nº 4395/2009)

- 5. Reformar:** Consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

Sobre o termo *Reforma*, a Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT amplia o conceito, permitindo mudança de função da edificação, conforme Norma Técnica NBR 16280 -

³ Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/OT-IBR-02-2009-Ibraop-01-07-10.pdf>

Reforma em edificações - Sistema de gestão de reformas - Requisitos:

3 Termos e definições

3.5 Reforma de edificação: alteração nas condições da edificação existente com ou sem mudança de função, visando recuperar, melhorar ou ampliar suas condições de habitabilidade, uso ou segurança, e que não seja manutenção. (ABNT. NBR 16280:2014)

Ainda, a Lei Federal nº 4.320/1964 há de se incluir ao rol de contratações do grupo de Despesas de Capital - Investimentos a aquisição de imóveis para consecução de obras:

6. Aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras: Obtenção de propriedade que visa à formação de bens de capital, conforme previsto na Lei Federal nº 4.320/1964, em seu art. 12, § 4º.

Adicionalmente, a Procuradoria Geral do Estado PGE emitiu Parecer nº 0347/2025 sobre o enquadramento de **gastos com vinculação direta à execução de obras como despesas de capital**. A conclusão do opinativo é transcrita parcialmente a seguir:

54. Do exposto, em resposta à consulta formulada, conclui-se que, nos termos da manifestação técnica da Contadoria Geral do estado (id. 64024641), é juridicamente possível enquadrar como despesa de capital os pagamentos que possuem vinculação direta com a construção de obras públicas e projetos de infraestrutura, como a elaboração e a execução de projetos básicos e executivos. (PGE. Parecer nº 0347/2025, pág. 18)

Neste sentido, pode-se também incluir os seguintes casos, a serem considerados como despesas de capital - investimentos, por serem inerentes às atividades de obras:

7. Planejamento de Obras: Serviços técnicos e profissionais de Estudos e projetos, que antecedem a execução de uma obra.

8. Perícia em Obras: Procedimento técnico e investigativo para avaliação da conformidade de uma construção com as normas técnicas e legais.

9. Locação de Máquinas para Obras: Despesas com aluguel de máquinas para uso de obras.

Por outro lado, a despesa deverá ser classificada na **Categoria Econômica 3 - Despesas Correntes** caso o objeto corresponda apenas a uma **Prestação de Serviços de Engenharia**, podendo ser serviço comum ou especial.

São os casos de atividades de manutenção, conservação ou adaptação de um bem, conserto, troca de item ou parte do bem que não adiciona valor, não havendo, portanto, a caracterização de incremento de ativo permanente. Da mesma OT – IBR nº 002/2009, pode-se extrair as atividades enquadradas como serviços de engenharia:

1. Adaptar: Transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele

originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.

É o caso a de implementações de sistemas de acessibilidade, tais como elevadores, plataformas elevatórias, rampas de acesso, etc, como informa a Norma Técnica NBR 9050 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos:

3.1 Termos e definições

3.1.4 Adaptado: espaço, edificação, mobiliário, equipamento urbano ou elemento cujas características originais foram alteradas posteriormente para serem acessíveis. (ABNT. NBR 9050:2020)

2. Consertar: Colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.

3. Conservar: Conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previstas no projeto.

4. Demolir: Ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.

5. Instalar: Atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.

6. Manter: Preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

7. Montar: Arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser considerada fabricação.

8. Operar: Fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

9. Reparar: Fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar, que abrange a construção.

10. Transportar: Conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia.

Pode-se ainda incluir neste rol de serviços de custeio os seguintes serviços de engenharia:

11. Realização de perícia em serviços de engenharia: Procedimento técnico e investigativo para avaliação da conformidade de uma construção com as normas técnicas e legais em serviços de engenharia comuns ou especiais.

12. Locação de máquinas para serviços de engenharia: Despesas com aluguel de máquinas para uso em serviços de engenharia comuns ou especiais.

Cabe salientar que as nomenclaturas e classificações aqui dispostas possuem natureza jurídico-contratual, e que o uso não determina, por si só, a classificação da despesa. Na definição de sua categoria econômica, se corrente ou de capital, é essencial a aplicação dos critérios próprios da contabilidade pública, no que tange ao impacto econômico da intervenção pretendida sobre o patrimônio público.

A seguir, é apresentado quadro-resumo para auxílio do gestor na classificação da natureza da despesa para contratação de serviços de obras e de engenharia:

Quadro 01 - Classificação da Natureza da Despesa para Obras e Serviços de Engenharia

3 - Despesas Correntes		4 - Despesas de Capital	
Serviços de Engenharia:	Adaptação; Conserto; Demolição; Instalação; Manutenção; Montagem; Operação; Reparação; Transporte.	Obras:	Construção; Ampliação; Fabricação; Recuperação; Reforma.
-		Aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras	
Planejamento de Serviços de Engenharia		Planejamento de obras	
Perícia em Serviços de Engenharia		Perícia em Obras	
Locação de Máquinas para Serviços de Engenharia		Locação de Máquinas para Obras	

Fonte: SCGE. Agosto/2026

Ainda, as diretrizes aqui apresentadas se aplicam ao sistema orçamentário. No caso de despesas de capital, atentar para o período e requisitos de incorporação do ativo permanente no sistema patrimonial do Estado, a ser realizado de acordo com o Decreto nº 39.639/2013, bem como as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Administração SAD e Secretaria da Fazenda SEFAZ.

Para esclarecimentos adicionais, a **GGCON/COR** permanece à disposição por meio do sistema **SCGEOrienta**, através do site: www.scgeorienta.pe.gov.br.