



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 04362/16 – TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta sobre a possibilidade de deflagração de licitação com a indicação de créditos orçamentários previstos em projeto de lei, programados para o exercício subsequente.
JURISDICIONADO: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
CONSULENTE: Desembargador Sansão Batista Saldanha – Presidente
CPF nº 059.977.471-15
RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**
SESSÃO: 12ª, de 20 de julho de 2017.

CONSULTA. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. PREENCHIDOS. CONHECIMENTO. LICITAÇÃO. INDICAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PREVISTOS NA PROPOSTA CONSTANTE DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA O EXERCÍCIO SUBSEQUENTE. IMPOSSIBILIDADE. INFRINGÊNCIA LEGAL. ARTIGOS 7º, § 2º, INCISO III, 14 E 38, TODOS DA LEI FEDERAL Nº 8.666/93. EXCEÇÕES. RECONHECIDAS.

1. A prévia existência de recursos orçamentários constitui condição *sine qua non* para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços, quanto para compra de bens, por força dos artigos 7º, § 2º, inciso III; 14 e 38, *caput*, todos da Lei Federal nº 8.666/93.

2. A mera inclusão dos recursos em Projeto de Lei Orçamentária ainda pendente de aprovação não tem o condão de atender as exigências dispostas na legislação infraconstitucional.

3. Excetua-se à regra de indicação prévia de dotação orçamentária a execução de despesas obrigatórias permitidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor, nos casos em que não houve, ainda, a aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual – LOA; as licitações processadas pela sistemática do Registro de Preços; e as licitações que não criam encargos financeiros para a Administração Pública, como nos casos de alienações ou concessões de uso de bens públicos.

PARECER PÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada em 20 de julho de 2017, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa nº 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Desembargador Sansão Saldanha, indagando sobre a possibilidade de instauração de licitação com a indicação de créditos orçamentários previstos em projeto de lei, programados para o exercício subsequente, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Conselheiro Relator FRANCISCO CARVALHO DA SILVA;

Parecer Prévio PPL-TC 00013/17 referente ao processo 04362/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

1 de 17



Proc.: 04362/16

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

A realização de procedimento licitatório com a indicação de recursos orçamentários previstos na proposta orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual caracteriza infringência ao disposto nos artigos 7º, § 2º, inciso III; 14 e 38, caput, todos da Lei Federal nº 8.666/93, exceto nas seguintes hipóteses: a) execução de despesas obrigatórias permitidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor, nos casos em que não houve, ainda, a aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual – LOA; b) licitações processadas pela sistemática do Registro de Preços; e c) licitações que não criam encargos financeiros para a Administração Pública, como nos casos de alienações ou concessões de uso de bens públicos.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA (Relator), WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS e FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA; Conselheiro Presidente em exercício JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; a Procuradora-Geral Substituta do Ministério Público de Contas ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA.

Porto Velho/RO, 20 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO
DA SILVA
Conselheiro Relator
Mat. 396

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA
PEREIRA DE MELLO
Conselheiro Presidente em exercício
Mat. 11



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 04362/16 – TCE-RO.
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta sobre a possibilidade de deflagração de licitação com a indicação de créditos orçamentários previstos em projeto de lei, programados para o exercício subsequente.
JURISDICIONADO: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
CONSULENTE: Desembargador **Sansão Batista Saldanha** – Presidente
CPF nº 059.977.471-15
RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**
SESSÃO: 12ª, de 20 de julho de 2017.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Desembargador Sansão Saldanha, indagando sobre a possibilidade de instauração de licitação com a indicação de créditos orçamentários previstos em projeto de lei, programados para o exercício subsequente, cujo questionamento se deu nos seguintes termos¹:

Dirijo-me a Vossa Excelência, com base na prerrogativa disposta no Art. 84 da Resolução Administrativa n. 005/TCER-96 - Regimento Interno, para consultar ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sobre a possibilidade de instauração de licitação com a indicação de créditos orçamentários previsto em projeto de lei, programados para o exercício subsequente.

Diante das divergências dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União, tais como Acórdão n. 518/2006-Pienário, Acórdão n. 2158/2011 - TCU – 2ª Câmara, Decisão Plenária n. 622/96, 1405/2006 - TCU - Plenário, Parecer n. 4/2012/AGU, a realização de procedimento licitatório com a indicação de recursos orçamentários previstos na proposta orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual caracterizaria, em tese, infringência ao disposto no Inciso III do § 2º do art. 7º, 14 e 38 da Lei n. 8.666/93?

2. A consulta encontra-se instruída com o Parecer Técnico da Unidade Consulente, emitido pela Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal de Justiça Estadual, que apresentou manifestação sobre o tema e concluiu da seguinte forma:

Isto posto, depreende-se da jurisprudência e doutrinas aqui registradas que não há, ainda, consenso acerca do tema disponibilidade orçamentária como requisito para instauração de licitação. Sendo assim, considerando as normas e jurisprudência anotadas, a orientação mais conservadora e prudente é que somente a indicação de previsão de recursos orçamentários constantes na proposta orçamentária contemplada no Projeto da Lei Orçamentária Anual - PLOA, antes de sua aprovação em lei, não se revela suficiente para emissão de declaração de existência de créditos orçamentários com vista à deflagração de licitação para aquisição de bens ou contratação de obras e serviços.

¹ Fls. 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Conforme afirma a Procuradora Federal, Caroline Marinho Santos²:

Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista. Quando da deflagração da licitação, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso. Admitir, para fins de atendimento à exigência legal em questão, a mera inclusão dos recursos no projeto de LOA, ou no projeto de lei que vise à inclusão de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários) na LOA em vigor no exercício financeiro em curso, não se mostra juridicamente possível nem, tampouco, razoável, até porque não pode o administrador ter a certeza de que o projeto de lei será aprovado (...) nos exatos termos em que apresentado, não lhe sendo dado garantir, por essa razão, que haverá a previsão desses recursos na redação final da LOA.

Por fim, considerando que ainda não há um consenso sobre o tema discutido, fica a critério de Vossa Excelência consultar o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sobre essa matéria, conforme preceitua o art. 83 e 84³ e parágrafos, do Regimento Interno daquela Corte.

3. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 156/2017 – GPGMPC, às fls. 18/48, subscrito pelo Douto Procurador Geral Adilson Moreira de Medeiros, opinou pelo conhecimento da consulta, por considerar atendidos os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, concluiu nos termos a seguir transcritos:

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar n. 154/96 combinado com o art. 83 do Regimento Interno, opina no sentido de que seja conhecida a consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Sansão Saldanha, e, quanto ao mérito, seja a indagação respondida em termos de que:

A realização de procedimento licitatório com indicação de recursos orçamentários previstos na proposta orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual caracteriza, em tese, infringência ao disposto nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, todos da Lei 8.666/93, salvo a) nos casos expressos elencados na Lei de Diretrizes Orçamentária; b) nas licitações processadas por intermédio da sistemática do Registro

² SANTOS, Caroline Marinho Boaventura. Da necessidade de efetiva previsão de recursos na lei orçamentária anual em vigor no exercício financeiro para deflagrar licitações públicas. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 15 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50642&seo=1>>. Acesso em: 21 set. 2016.

³ Art. 83 – O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84 - As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º - A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de Preços; e c) nas contratações precedidas de licitações que não impliquem em despesas para a Administração⁴.

É o Relatório.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

4. Como se vê, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Desembargador Sansão Saldanha, formulou consulta a esta Corte de Contas com o escopo de saber se a realização de procedimento licitatório com a indicação de recursos orçamentários previstos na proposta orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual caracterizaria, em tese, infringência legal.

5. Preliminarmente, verifica-se que a consulta observa os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno do TCE/RO, uma vez que se encontra formulada por autoridade competente; não se reporta a caso concreto; diz respeito à matéria inserida na competência desta Corte; e, ainda, encontra-se acompanhada do parecer técnico do Poder Consulente, exigido, sempre que possível, pelo artigo 84, § 1º, do Regimento Interno, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas, com a ressalva do artigo 84, § 2º, do mesmo regimento regimental, no sentido de que a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto.

6. A matéria submetida à consulta desta Corte de Contas diz respeito à possibilidade ou não de realizar licitação com a indicação de créditos orçamentários previstos em projeto de lei orçamentária programado para o exercício subsequente.

7. O Parecer Técnico que instrui a consulta concluiu que, muito embora não haja, ainda, consenso na doutrina e jurisprudência acerca do tema disponibilidade orçamentária como requisito para instauração de licitação, a orientação mais conservadora e prudente é no sentido de que somente a indicação de previsão de recursos orçamentários constantes na proposta orçamentária contemplada no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, antes de sua aprovação em lei, não se revela suficiente para emissão de declaração de existência de créditos orçamentários com vista à deflagração de licitação para aquisição de bens ou contratação de obras e serviços⁵.

8. Sobre a questão, o artigo 7º, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93 dispõe que a Administração Pública, por ocasião da instauração do processo licitatório, tem o dever de indicar os recursos orçamentários suficientes para fazer face às futuras despesas, *verbis*:

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 sequência:

⁴ “28 Que, por decorrência lógica, dispensam previsão em lei orçamentária, como nas alienações e concessões de uso de bens públicos.”

⁵ Conforme fls. 9.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

/.../

§ 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;

/.../

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

9. Muito embora o artigo 7º, § 2º, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos esteja inserido na “Seção III – Das Obras e Serviços”, e se reporte, apenas, às licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços, é imperioso destacar que as regras previstas em tal Seção refletem princípios gerais aplicáveis genericamente a outras espécies de contratações, que não apenas às obras e serviços. Nesse sentido, anote-se⁶:

O art. 7º contempla normas que se aplicam genericamente a todas as contratações públicas. O dever de planejamento e a exigência de que a Administração Pública adote todas as providências adequadas para obter uma contratação satisfatória e uma licitação apropriada refletem uma disciplina normativa aplicável não apenas aos contratos de obras e serviços. Mais adequado teria sido a Lei nº 8.666 ter contemplado regras genéricas sobre a atividade preparatória da contratação administrativa.

Portanto, **a primeira advertência sobre o art. 7º reside em afastar o impulso de supor que as regras ali previstas são aplicáveis apenas a obras e serviços.** (sem destaque no original).

10. Os artigos 14 e 38 do mesmo regramento licitatório reafirmam a necessidade de indicação de recurso orçamentário por ocasião da realização do certame, vejamos:

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.

/.../

Art. 38. O **procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo**, devidamente autuado, protocolado e numerado, **contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa...** (sem destaque no original).

11. Portanto, para a realização de procedimento licitatório, imprescindível que haja a previsão de recurso orçamentário para fazer face às despesas que a administração pretende realizar. Tal exigência decorre, inclusive, da própria Constituição Federal, cujo artigo 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária e a realização de despesa ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais previstos.

⁶ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª Edição. São Paulo. Editora Dialética, 2012. Pág. 151/152.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

12. No âmbito desta Corte de Conas, a Instrução Normativa nº 25/TCE-RO/2009, que disciplina a disponibilização por meio eletrônico de editais de licitação, para fins da análise prévia de que trata o artigo 113, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, exige que os editais estejam acompanhados, dentre outros documentos, da **indicação dos recursos orçamentários disponíveis** (artigo 3º, inciso III).

13. O renomado autor Marçal Justen Filho atribui tamanha importância à regra segundo a qual a Administração Pública deve indicar a existência de dotação orçamentária prévia para deflagrar licitação que, em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, confere a necessidade de analisar sistematicamente a questão e extrai sua fundamentação de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, notadamente, além da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/64, da Lei nº 8.666/93 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a saber⁷:

Nenhuma licitação pode ser instaurada sem a previsão de recursos orçamentários, necessários para a execução do objeto ao longo do exercício em curso. Essa regra decorre diretamente da disciplina constitucional.

/.../

O art. 167, incs. I e II, da CF/88 veda o início de programas ou a realização de despesas sem a previsão de recursos orçamentários para o seu pagamento. Essa regra se aplica amplamente a toda e qualquer despesa estatal.

8.1.2) O disposto na legislação infraconstitucional

O art. 4º da Lei nº 4.320 já determinava que “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar (...)”.

O art. 73 do Dec.-lei nº 200 previu que “Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei”.

/.../

8.2) A previsão de recursos orçamentários

O art. 7º, § 2º, inc. III, condiciona a instauração da licitação à previsão de recursos na lei orçamentária do exercício, enquanto o inc. IV disciplina a hipótese de contratações cuja previsão de execução supere os limites do exercício – hipótese em que deverá respeitar-se o disposto no Plano Plurianual. Essa disciplina (que encontra certo paralelo no art. 14, a propósito de compras) sempre envolveu uma dúvida, relacionada com a viabilidade de licitação ser instaurada antes da liberação dos recursos orçamentários. Mas essa questão passou a ser subordinada também às regras da LRF.

8.3) O regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101)

O regime da atividade administrativa do Estado passou a subordinar-se a diversos outros constrangimentos e a severas exigências em virtude da edição da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O regime jurídico consagrado por esse diploma abrange vários âmbitos, mas uma das preocupações principais reside na questão da assunção de dívidas. O art. 37, inc. IV, da LRF determina textualmente que “Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: (...) IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com

⁷ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª Edição. São Paulo. Editora Dialética, 2012. Pág. 168/170.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.” Ou seja, reconheceu-se que o efeito jurídico-financeiro da contratação administrativa será o da ampliação do passivo da entidade administrativa, o que exige cautelas e restrições muito sérias. Isso significa que a validade da futura contratação e instauração da licitação dependem não apenas das exigências contidas na Lei nº 8.666, mas também das disposições da LRF.

/.../

A Lei de Licitações determina que nenhuma licitação poderá ser iniciada sem previsão de recursos orçamentários. A LC nº 101 reafirmou o princípio, determinando, como visto, equiparar-se a uma operação de crédito e estar vedada a “assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços” (art. 37, inc. IV).

/.../

8.3.3.1) Adequação orçamentária

A adequação orçamentária envolve a previsão de recursos orçamentários para satisfação da despesa a ser gerada por meio da futura contratação. Observe-se que o art. 16, § 1º, inc. I, da LRF afastou um expediente primário, mas largamente utilizado pela Administração Pública. Impôs o dever de considerar todas as despesas como subordinadas a rubricas orçamentárias determinadas. Tornou-se explicitamente vedado o artifício de sujeitar uma série de despesas a um crédito genérico, tomando em vista o valor isoladamente de cada despesa. Assim, cada despesa isoladamente era inferior ao crédito orçamentário, mas o somatório total das despesas ultrapassava largamente a previsão orçamentária. Portanto, há um dever de previsão e acompanhamento, que exige que cada licitação e contratação produzam a redução dos valores disponíveis nos créditos orçamentários gerais – ainda que tal não equivalha a uma espécie de empenho antecipado.

14. No mesmo sentido seguem os ensinamentos da doutrina de Joel de Menezes Niebuhr, *in verbis*⁸:

Com o orçamento estimado em mãos, a Administração deve realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93, mais precisamente do inciso III do § 2º do seu art. 7º, cujo texto revela que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”. Nos casos de obras e serviços que se estendam por mais de um exercício, é necessário, de acordo com o inciso IV do § 2º, do mesmo art. 7º, que “o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal”. Também o *caput* do art. 14 da Lei nº 8.666/93 determina que “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento”.

A exigência de indicação dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário par realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração.

⁸ Niebuhr, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4ª Edição. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2015. Pág. 304.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Note-se que o disposto não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, que haja previsão dos recursos na respectiva lei orçamentária. Cumpre insistir – porque deveras frequente é a confusão – que a **Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os pagamentos futuros.**

A propósito do assunto, o § 3º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 enuncia que “é vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica”. Ora, se a Administração, antes de lançar a licitação, deve fazer a previsão de recursos orçamentários, por força lógica o objeto dela não pode abranger a obtenção de recursos financeiros. **Repita-se que os recursos devem ser reservados previamente, antes da licitação, nunca após ou mesmo durante o seu processamento.** (destaque nosso).

15. Para a Procuradora Federal Caroline Marinho Boaventura Santos, “a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos orçamentários no instante mesmo em que se procede à abertura da licitação, não pode se contentar com a mera expectativa de futuros recursos orçamentários. Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista. Quando da deflagração da licitação, ao revés, a previsão dos recursos orçamentários já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício financeiro em curso”⁹.

16. Referida Procuradora considera que admitir, para fins de atendimento à exigência legal, a mera inclusão dos recursos no projeto de LOA não se mostra juridicamente possível nem, tampouco, razoável, até porque não pode o administrador ter a certeza de que o projeto de lei será aprovado pelo Poder Legislativo nos exatos termos em que apresentado, não lhe sendo dado garantir, por essa razão, que haverá a previsão dos respectivos recursos na redação final da LOA¹⁰.

17. Com efeito, a regra legal contempla as boas práticas de planejamento e a regularidade dos gastos públicos, privilegiando os princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade, pois, ao determinar a indicação de disponibilidade orçamentária como condição para a realização do procedimento licitatório e a assinatura do contrato, o legislador teve o cuidado de evitar que processos de obras, serviços ou compras fossem iniciados e posteriormente paralisados por falta de recursos orçamentários, o que poderia gerar gastos administrativos inúteis e criar uma falsa expectativa de contratação.

18. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia vem se posicionando pela ilegalidade de edital de licitação que não observa a regra legal de indicar previamente a dotação orçamentária suficiente para fazer face às despesas, consoante recente julgado a seguir colacionado:

⁹ Santos, Caroline Marinho Boaventura. Da necessidade de efetiva previsão de recursos na lei orçamentária anual em vigor no exercício financeiro para deflagrar licitações públicas. <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo-da-necessidade-de-efetiva-previsao-de-recursos-na-lei-orcamentaria-anual-em-vigor-no-exercicio-financeiro-para.50642.html>.

¹⁰ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ACÓRDÃO AC2 - TC 523/2016

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos – Edital de Licitação – Pregão Eletrônico n. 45/2015 Prefeitura Municipal de Porto Velho - RO, como tudo nos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – DECLARAR formalmente ilegal o Edital do Pregão Eletrônico n. 45/2015, com pronúncia de nulidade, pois destituído de requisitos obrigatórios para a deflagração do Edital de Licitação e da eventual formalização do Contrato, em razão da: (a) ausência de justificativas plausíveis quanto à necessidade de contratação de vigilância armada para o período diurno das unidades administrativas e hospitalares no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde; **(b) ausência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes do Pregão Eletrônico n. 045/2015,** e (c) inobservância dos limites máximos de valores para contratação de serviços de vigilância dispostos na Portaria n. 007/15 do MPOG, em violação ao disposto no arts. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, c/c os arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, todos da Lei n. 8.666, de 1993, e art. 3º, inciso III da Lei n. 10.520/02; (...) (Processo 00001/2016, Rel. Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Segunda Câmara, julgado em 08.06.16, DOe - TCE /RO n. 1214 de 19.08.16). (grifo nosso).

19. Muito embora o Tribunal de Contas da União, no passado, ao analisar determinado caso concreto, já tenha admitido a indicação de recursos orçamentários previstos no projeto de lei orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo, antes mesmo de sua aprovação e vigência¹¹, nota-se que a atual jurisprudência da Corte de Contas Federal consolidou entendimento segundo o qual existe irregularidade na deflagração de licitações sem a previsão, na lei orçamentária anual vigente, dos recursos suficientes para fazer face às despesas pretendidas, conforme se verifica dos seguintes julgados:

9.3. determinar ao Município de Itanhangá/MT que não deflagre procedimentos licitatórios sem que haja previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento de obrigações decorrentes de obras ou serviços custeados com recursos públicos federais, em observância ao que prescreve o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93; (*Acórdão nº 1976/2010 – TCU – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler*).

.....
O comando contido no inciso III do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993 impõe a previsão de recursos orçamentários para fazer frente às despesas com a execução do objeto licitado a serem incorridas no exercício financeiro em curso. Caso sua execução se estenda aos exercícios subsequentes, faz-se necessária a previsão das respectivas despesas no plano plurianual do ente responsável por seu financiamento (*Acórdão n.º 2456/2012 – Plenário do TCU, TC-012.314/2012-9, rel. Min. José Jorge, 11.9.2012*).

¹¹ Como exemplo, anote-se a Decisão nº 622/1996 – Plenário do TCU (Relator: Ministro José Antônio Barreto de Macedo, julgado em 25.9.1996), cujo item 19 do Voto aprovado está assim redigido: “19. Em relação ao fato de ter sido iniciada a licitação sem estar a Lei Orçamentária aprovada, entendemos que isto não caracteriza infringência ao art. 14 da Lei nº 8.666/93”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

20. Corroborar tal assertiva o entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp 1141021/SP, pertencente à Relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. OBRA PÚBLICA. ART. 7º, §2º, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.

1. Trata-se de discussão acerca da interpretação do disposto no art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93: se há a exigência efetiva da disponibilidade dos recursos nos cofres públicos ou apenas a necessidade da previsão dos recursos orçamentários.

2. Nas razões recursais o recorrente sustenta que o art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 exige para a legalidade da licitação apenas a previsão de recursos orçamentários, exigência esta que foi plenamente cumprida.

3. O acórdão recorrido, ao se manifestar acerca do ponto ora discutido, decidiu que "inexistindo no erário os recursos para a contratação, violada se acha a regra prevista no art. 7º, §2º, III, da Lei 8.666/93".

4. **A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de "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", ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.**

5. Recurso especial provido. (destaque nosso).

21. Dessa forma, muito embora exista uma minoria doutrinária que defenda posicionamento diverso¹², o certo é que a prévia existência de recursos orçamentários é condição *sine qua non* para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços, quanto para compra de bens, sendo que a mera inclusão dos recursos em Projeto de Lei Orçamentária ainda pendente de aprovação não tem o condão de atender as regras dispostas nos artigos 7º, § 2º, inciso III; 14 e 38, *caput*, todos da Lei Federal nº 8.666/93.

22. No entanto, tal regra possui exceções, conforme bem esposado pelo Ministério Público de Contas por ocasião da elaboração do Parecer nº 156/2017 - GPGMPC, às fls. 18/48. São elas: a) Na execução de despesas obrigatórias permitidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor,

¹² Como é o caso de Jessé Torres Pereira Júnior, para quem “A solução de vincular também a licitação à previsão das respectivas verbas no orçamento não escapará, contudo, de reparos. É que se tornou habitual, na Administração Pública brasileira, a ocorrência de hiato, ao início do exercício financeiro, entre a necessidade de contratar e a falta de orçamento aprovado. Tem sido comum (...) a Administração ficar sem orçamento nos meses de janeiro e fevereiro, na expectativa de sua aprovação pelo Poder Legislativo. À falta de orçamento, não há verba a empenhar; sem empenho prévio da despesa correspondente, inviabiliza-se a contratação. Logo, a exigência da Lei nº 8.666/93 impedirá que se ganhe tempo com a realização da licitação enquanto se aguarda a aprovação do orçamento. (...) Ainda que se considere uma anomalia que a Administração quede-se sem orçamento nos primeiros meses de cada exercício anual, o fato é que esta se tem repetido, quase que se constituindo em regra geral. Para enfrentá-la, o administrador não poderá esperar. Deve indicar, nos autos de cada processo licitatório, o elemento que responderia pela eventual futura despesa de acordo com a dotação estimada na proposta orçamentária remetida ao Legislativo. E determinar que o valor estimado do objeto em licitação seja anotado a título de comprometimento ou pré-empenho, deflagrando o torneio” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª Edição, Renovar, 2009, pág. 138/139).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

nos casos em que não houve, ainda, a aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual – LOA; b) Nas licitações processadas pela sistemática do Registro de Preços; e c) Nas licitações que não criam encargos financeiros para a Administração Pública, como nos casos de alienações ou concessões de uso de bens públicos.

23. Os argumentos lançados pela Procuradoria Geral de Contas para demonstrar a existência de tais exceções, os quais esta Relatoria adota integralmente como razão de decidir, com vistas a evitar a mera repetição de teses, estão a seguir transcritos, *verbis*:

/.../ nos casos em que não houve ainda a aprovação e sanção da LOA, na visão do *Parquet* de Contas, o entendimento mais consentâneo com o princípio da legalidade, é que, em situações dessa natureza, a Administração Pública estará autorizada tão somente a executar as despesas obrigatórias permitidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em vigor¹³.

Para o exercício financeiro de 2016, a LDO do Estado de Rondônia, Lei n. 3.594, de 22.07.15, em dispositivo prevendo a hipótese de não aprovação da LOA até o final do exercício, permitia a realização de algumas despesas em seu art. 46, *ipsis litteris*:

/.../

Art. 46. Se o Projeto de Lei Orçamentária não for aprovado até 31 de dezembro de 2015, até que seja o autógrafo da lei enviado à sanção, fica autorizada a execução da proposta orçamentária originalmente encaminhada à Assembleia Legislativa, à razão de 1/12 (um doze avos) por mês, para o atendimento das seguintes despesas:

I - pagamento e encargos sociais;

II - pagamento de benefícios previdenciários a cargo do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia - IPERON;

III - pagamento do principal e serviço da dívida;

IV - transferência constitucionais e legais por repartição de receitas a Municípios;

V - convênios e respectivas contrapartidas do SUS e Salário Educação; e

VI - **contratos de despesas com serviços essenciais**. (grifei).

Nesse diapasão, versando sobre a matéria e corroborando o que até aqui se expôs, relevantes são as observações do Professor Marcelo José das Neves sobre a juridicidade da execução antecipada do orçamento, *in verbis*:

Verdadeiramente, por regra, toda despesa pública deve estar submetida ao regime orçamentário anual, cuja técnica legislativa implica aprovação da lei orçamentária vinculada a cada exercício financeiro, isto é, deve-se esperar a LOA antes de dar início à execução da despesa, ou, em outras palavras, não se pode avançar para a fase externa da licitação sem que antes haja a publicação da LOA e, obviamente, a edição da programação orçamentária e financeira para o ano corrente.

É importante ressaltar que a previsão de execução orçamentária antecipada é obra do legislador ordinário federal, que, apesar de a priori ir ao encontro do interesse público, tem contestável constitucionalidade, porquanto "remediar a falta de lei orçamentária autorizadora para a abertura dos créditos necessários à realização da despesa inadiável com a abertura de créditos extraordinários afigura-se como conflitante com o objeto a que é destinado constitucionalmente o crédito extraordinário. O § 3º do art. 167 da *Lex Legum* circunscreve a abertura de crédito extraordinário somente para atender a

¹³ “22 Sabe-se que LDO é aprovada anteriormente à LOA e seu conteúdo orientará a elaboração da LOA, possuindo período de vigência superior a esta”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública." [09]

Não pretendemos entrar no debate sobre a constitucionalidade ou não da execução antecipada do orçamento, ao menos não nesta oportunidade, o que propugnamos verdadeiramente aqui é tão somente a adequação da realização da despesa às regras impostas pelo regime anual do orçamento público, que nos conduz a apenas executar antecipadamente as despesas nos casos substancialmente previstos como exceção na LDO.

Assim, é fora de dúvida que ordinariamente deverá a Administração enquadrar a aquisição ou a contratação de serviços em período da vigência da Lei de Meios, isto é, da LOA.

Importa dizer que o artigo 23 do Decreto nº 93.872/80, repercutindo o que preconizado pela Lei nº 4.320/64, proíbe expressamente que o Ordenador de Despesas autorize a realização de despesa sem a devida autorização legal.

"Art. 23. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo excede aos limites previamente fixados em lei (Decreto-lei nº 200/87, art. 73)." (g.n.)

Não podemos perder de vista que a análise da juridicidade do ato de gestão enfeixa o campo da legalidade e legitimidade [10], aliás, essa é uma das principais funções dos órgãos de controle interno da estrutura administrativa da Administração Pública. A Carta Magna reforça tal assertiva, sobretudo em seus artigos 70 e 74, quando reforça a função do controle do desempenho da gestão pública.

A questão do controle da despesa pública tornou-se assaz importante nos dias de hoje, tanto que o legislador ordinário editou norma penal, tipificando a conduta daqueles gestores públicos que se desviam de suas funções precípua de administração e manutenção do patrimônio público.

Nesse diapasão, pode-se observar o artigo 359-D do Código Penal, que prevê que ordenar despesa não autorizada por lei é ato criminoso, dispositivo esse acrescentado pela Lei nº 10.028/2000, que veio para viabilizar a punição ao ato de má gestão fiscal.

/.../

Diante do exposto, cremos que os Ordenadores de Despesas, na falta de vigência da LOA, deveriam se abster de autorizar a realização de despesa que não esteja enquadrada nos restritos dispositivos previstos pela LDO, tendo ganhado destaque nesta abordagem a despesa corrente de caráter inadiável.

De igual modo, aconselhamos os órgãos de Contabilidade, sob pena de responsabilidade solidária, que aperfeiçoem o controle da despesa no sentido de prover expressa orientação ao Ordenador de Despesas, facultando condições adequadas para a respectiva tomada de decisão.

/.../

Outra situação excepcionada pela doutrina majoritária¹⁴ é o caso das licitações processadas pela sistemática do Registro de Preços.

Nesse diapasão, são precisas as lições do ilustre Joel de Menezes Niebuhr:

¹⁴ "23 Leciona Marçal Justen Filho: 'As considerações acima realizadas não se aplicam à hipótese de licitação que tenha por objeto a seleção de propostas para registro de preços. É que, nesse caso, a licitação não gerará necessariamente uma certa contratação, mas propiciará a formação de uma espécie de cadastro de fornecedores. Na hipótese, haverá a contratação se e quando houver recursos disponíveis. Logo, a licitação para o registro de preços não envolve a perspectiva imediata e determinada da realização de uma contratação' in *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Fórum, 2012".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

/.../

Sem embargo, a exigência de previsão orçamentária não se aplica à licitação para registro de preços. Sucede que, em processo de contratação ordinária, concluída a licitação, o vencedor dela é convocado para assinar o contrato, em que se compromete a executar todo o quantitativo licitado e a Administração compromete-se a pagar o preço correspondente.

Em processo de registro de preços, o vencedor da licitação não assina imediatamente o contrato. Ele, antes, assina a ata de registro de preços, comprometendo-se a executar todo o quantitativo licitado desde que a Administração queira. Ou seja, concluída a licitação e assinada a ata de registro de preços, a Administração não contrai qualquer obrigação. A Administração contrata se quiser (dentro do prazo de vigência da ata) e na quantidade que quiser (desde que não ultrapasse o quantitativo previsto no edital).

Ora, se a Administração, com a ata de registro de preços não assume o compromisso de contratar, não faz qualquer sentido exigir dela a previsão de recursos orçamentários. Pode ser que a Administração não contrate ou, é muito provável, pode ser que ela contrate, porém não todo o quantitativo previsto na ata de registro de preços. Nesse passo, a Administração deve realizar a reserva de recursos orçamentários quando assume o compromisso de contratar. E isso, em registro de preços, somente ocorre depois da licitação e depois de assinada a ata.

O ilustre professor Edgar Guimarães compartilha a mesma exegese:

A observância deste pressuposto apenas se faz necessária nas competições comuns que têm por finalidade única a pronta contratação do vencedor e, por conseguinte, a realização de uma despesa. Não se pode perder de vista que a licitação para registrar preços possui finalidade específica e peculiar, qual seja, registrar preços para determinados objetos, da mesma forma que não se pode olvidar que a Administração Pública, ainda que tenha instituído este registro e que a ata esteja válida, não tem obrigação alguma de contratar com o fornecedor que teve seu preço registrado por ocasião da respectiva licitação.

Ademais, deve-se levar em consideração que a exigência de previsão orçamentária pode frustrar o registro de preços. Ocorre que, se fosse necessário reservar recursos orçamentários já na licitação, a Administração não poderia prever no edital quantitativo superior à sua real necessidade, não poderia se valer de reserva de quantitativo, sob pena de engessar o orçamento. E, ressalte-se mais uma vez, o orçamento ficaria engessado sem necessidade, porquanto com a licitação e a ata de registro de preços a Administração não assume o compromisso de contratar.

(...)

Seguindo a mesma linha, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 20, de 1º de abril de 2009 no sentido de que “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato”.

O debate foi solucionado em vistas do §2º do art. 7º do Decreto Federal nº 7.892/13, cujo texto prescreve categoricamente que “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

/.../

A Corte de Contas da União tem partilhado desse mesmo entendimento em alguns de seus julgados. A título de exemplificação, cite-se o seguinte precedente do TCU: na licitação para *registro de preços*, a indicação da *dotação orçamentária* é exigível apenas antes da assinatura do contrato. (Acórdão 8946/2012-Segunda, TC-043.317/2012-0, relator André de Carvalho, 27.11.2012).

Parecer Prévio PPL-TC 00013/17 referente ao processo 04362/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br

14 de 17



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Já a Corte de Contas Paranaense, em consulta formulada pela Prefeitura de Curitiba, acerca da necessidade de indicação de dotação orçamentária antes das contratações resultantes de licitações processadas sob o Sistema de Registro de Preços, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, por intermédio do Acórdão n. 3312/13-Tribunal Pleno¹⁵, respondeu, de forma diversa que, “*as contratações administrativas exigem prévia dotação orçamentária, sejam elas resultantes de licitação processada pelo sistema de registro de preços, sejam das modalidades ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão)*”.

No Estado de Rondônia, tal qual na esfera federal, o Decreto 18.340/13, de 06.11.13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, no § 4º de seu art. 8º, prescreve que “*na licitação para registro de preços, não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil*”, sendo este o entendimento desse Sodalício, como se depreende do excerto do voto do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello¹⁶, a seguir colacionado, que foi acompanhado à unanimidade pelo colegiado da Corte¹⁷, a saber:

/.../

Esta Relatoria analisou toda documentação constante dos autos, e constatou que a irregularidade detectada pelo Corpo Técnico e pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas refere-se a não comprovação da disponibilidade dos recursos (reserva orçamentária) para a parcela da despesa correspondente ao exercício de 2009, por intermédio da emissão da necessária nota de crédito.

Acerca da dispensa de indicação de reserva orçamentária em Editais de Registro de Preços, o Tribunal de Contas da União, assentou o seguinte entendimento, conforme trecho do Acórdão nº 1279/2008, abaixo transcrito:

(...) o registro de preços não é uma modalidade de licitação, e sim, um mecanismo que a Administração dispõe para formar um banco de preços de fornecedores, cujo procedimento de coleta ocorre por concorrência ou pregão.

Em razão de ser um mecanismo de obtenção de preços junto aos fornecedores para um período estabelecido, sem um compromisso efetivo de aquisição, entendemos ser desnecessário, por ocasião do edital, o estabelecimento de dotação

¹⁵ “24 *Decisum* prolatado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná no Processo n. 588482/12 - Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha, 22.08.2013. Sessão n. 31”.

¹⁶ “25 Em consonância com a relatoria, a Corte de Contas prolatou a Decisão n. 473/09-1ª Câmara, que considerou legal o Edital de Pregão Eletrônico nº 188/09/SUPEL, tendo por objeto ‘registro de preços de material de consumo: Expediente e Limpeza, com a finalidade de atender todas as escolas da Rede Pública Estadual de Ensino da Regional I – Porto Velho, Candeias do Jamari e Itapuã do Oeste’, (Processo n. 3423/09, Rel. Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, Primeira Câmara, julgado em 10.11.09, DOE 08.12.09)”.

¹⁷ “26 Destaque-se, ainda, excerto e ementa de Decisões Monocráticas exaradas pelo Conselheiro Paulo Curi Neto nesse mesmo sentido, *litteris*: ‘Mas, no Sistema de Registro de Preços, não há a obrigatoriedade da existência de dotação orçamentária para licitar, pois a ata de registro de preços possui natureza de pré-contrato e não implica a obrigatoria geração de despesa ou assunção de obrigação financeira.’ (Decisão Monocrática DM-GCPCN-TC 88/17, exarada nos autos n. 823/17- TCER).

‘Ementa: Formação de registro de preços para equipamentos de informática. Fortes indícios de direcionamento para marcas exclusivas. Ausência de justificativas para as descrições técnicas tão restritivas. Algumas referências de mercado claramente descoladas da margem de preços praticada pelos fornecedores. Provimento cautelar pela suspensão imediata do certame. Novo apontamento advindo do Ministério Público de Contas. Ausência de indicação da dotação orçamentária. Sistema de Registro de Preços: desnecessidade de menção à rubrica orçamentária. Assinalação de prazo para justificativas. Remessa do feito ao Corpo Técnico para acompanhamento do cumprimento a esta Decisão e à Decisão n. 144/15.’ (Decisão Monocrática DM-GCPCN-TC 158/15, lavrada nos autos n. 4294/15-TCE)”.

Parecer Prévio PPL-TC 00013/17 referente ao processo 04362/16

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

orçamentária. Todavia, por ocasião de uma futura contratação, torna-se imprescindível a dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, na forma do art. 11 do Decreto 3921/2001. (Grifos no original)

Examina-se processo de Representação oriunda da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM, acerca de irregularidades na gestão dos Hospitais Universidade Getúlio Vargas e Francisca Mendes, administrados pela Fundação Universidade do Amazonas – FUA. (...). No que diz respeito às razões de justificativa oferecidas pelo Reitor da Fundação Universidade do Amazonas, Sr. Hidemberque Ordozgoith da Frota: (...). m) os esclarecimentos prestados pelo responsável, quanto à abertura de procedimentos licitatórios em previsão orçamentária suficiente para custeá-los (Pregão Eletrônicos 16/2007, 44/2007 e 46/2007), no sentido de que tais licitações foram realizadas no sistema de preços, o qual não estabelece compromisso de contratação ou de aquisição, e prescinde de dotação orçamentária, até o ato da contratação, ensejam, a meu ver, a acolhida das razões, consoante proposto pela secretaria instrutiva;

Ainda sobre a questão da dotação orçamentária, o Professor Jorge Ulisses Jacobi Fernandes, assim escreveu em sua obra:

[...]

Com a adoção do Sistema de Preços, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros.

Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária, porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública, em face à expressa disposição legal nesse sentido, como visto no subtítulo 1.4. do capítulo 1, deste título. (Grifos da Relatoria).

Como visto pelas transcrições acima, é perfeitamente dispensável a inclusão de cláusula alusiva à dotação orçamentária que dará suporte interno à contratação, porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário das licitações convencionais, não gera o compromisso de compra pela Administração Pública. (grifei).

(...)

Finalmente, outra situação excetuada à regra são licitações instauradas que não criam encargos financeiros à Administração, como nos casos de alienações ou concessões de uso de bens públicos, para os quais, por decorrência lógica, torna-se desnecessária a previsão de recursos orçamentários e, assim, a observância aos dispositivos em voga.

A esse propósito, Márcio dos Santos Barros, *in 502 Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos*¹⁸, ao tratar da necessária previsão de recursos orçamentários como pré-requisito da licitação, assevera que “*por óbvio, qualquer contratação que não implique em despesas para a Administração não está sujeita a essas regras*”.

24. Portanto, a presente consulta deve ser respondida no sentido de que a legislação brasileira impede a deflagração de licitação sem a existência de reserva orçamentária devidamente prevista no exercício em curso, salvo a) na execução de despesas obrigatórias permitidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO em vigor, nos casos em que não houve, ainda, a aprovação e sanção da Lei Orçamentária Anual – LOA; b) nas licitações processadas pela sistemática do Registro de

¹⁸ “27 BARROS, Márcio dos Santos. *502 Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: NDJ, 2014. p. 137”.



Proc.: 04362/16

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Preços; e c) nas licitações que não criam encargos financeiros para a Administração Pública, como nos casos de alienações ou concessões de uso de bens públicos.

25. Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Desembargador Sansão Batista Saldanha, por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;

II – Dar ciência da decisão ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, encaminhando-lhe cópia do Relatório e Voto, do Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, do Parecer Prévio resultante;

III – Arquivar os autos exauridos os trâmites legais.

Em 20 de Julho de 2017



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
PRESIDENTE



FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
RELATOR