



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 588482/12
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO: LUCIANO DUCCI
ADVOGADO: CLAUDINE CAMARGO BETTES (OAB/PR 21294)
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº: 3312/13 - Tribunal Pleno

Consulta. Contratação Administrativa derivada do Sistema de Registro de Preços. Prévia dotação orçamentária. Necessidade.

I - RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada pelo então PREFEITO DE CURITIBA, Sr. Luciano Ducci, representado pela Procuradora-Geral do Município, Dra. Claudine Camargo Bettes, questionando a “desnecessidade de indicação de dotação orçamentária antes das contratações resultantes de licitações processadas sob o sistema de registro de preços” (peça 01, pg. 01).

O Parecer Jurídico¹ que instrui o pedido (peça 1, pg.4/10), argumentando que “a maior parte da doutrina e jurisprudência defende a ideia de que, **para fins de registro de preços, é desnecessária a apresentação de dotação orçamentária na fase interna do certame**”, concluiu pela **desnecessidade** de “**dotação orçamentária em momento anterior à contratação decorrente do sistema de registro de preços**”.

Em sede de juízo de admissibilidade (Despacho 1214/12, peça 12), admiti o processamento do feito², eis que presentes os requisitos objetivos e subjetivos previstos na Lei Complementar Estadual n. 113/2005³ e no Regimento Interno⁴ desta

¹ De lavra da Dra. Mariana Rocha Urban, Procuradora do Município.

² REGIMENTO INTERNO, Art. 313. Uma vez protocolada, atuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

³ LEI ORGÂNICA, Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corte. Na mesma oportunidade, para uma análise mais pontual e objetiva da questão, fixei a pergunta da seguinte forma:

É necessária a indicação de dotação orçamentária antes das contratações resultantes de licitações processadas sob o sistema de registro de preços?

Em atenção ao Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (antiga CJB), que informou **não existir** “em nosso

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiária, é vedada a resposta à consulta.

§ 3º ...Vetado...

LEI ORGÂNICA, Art. 39. Estão legitimados para formular consulta:

I – no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador Geral de Justiça, Procurador Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno;

II – no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno;

III – Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional.

⁴ REGIMENTO INTERNO, Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

REGIMENTO INTERNO, Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

I – no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

II – no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

III – Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional.

IV – O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sistema de jurisprudência **decisão anterior especificamente sobre o tema proposto**” (Informação 64/12 – peça 13). Além disso, a Diretoria colacionou 03 (três) precedentes cujo assunto não coincide pontualmente com a questão aqui levantada.

Por sua vez, a Diretoria de Contas Municipais “*opina pela **desnecessidade de prévia indicação da dotação orçamentária quando da licitação para o SRP***” (Instrução 4095/12 – peça 15).

Um dos fundamentos que embasam a posição da Unidade Técnica é a Orientação Normativa n. 20 da Advocacia-Geral da União, que assim dispõe:

Na Licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

Segundo o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer 1855/13 – peça 16), a dotação orçamentária é **indispensável** “*desde o início do procedimento licitatório*”. Em suas palavras:

*O registro de preços é um sistema que pressupõe a realização de licitação, sendo **necessária**, portanto, a **indicação do recurso próprio para a cobertura da despesa desde o início do procedimento licitatório**, conforme determinação do caput do artigo 38 da lei 8.666/93. (grifos meus).*

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os requisitos objetivos e subjetivos, legal e regimentalmente fixados, ratifico a admissibilidade desta Consulta.

A dúvida é quanto à necessidade ou não de dotação orçamentária antes das contratações resultantes de licitações processadas sob o sistema de registro de preços.

Pois bem. Seja resultante de licitação processada pelo sistema de registro de preços, seja resultante das modalidades ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão), o contrato administrativo sempre exigirá uma dotação orçamentária prévia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanto é assim que o Art.55⁵ da Lei n. 8.666/93 **exige** explicitamente que **todo contrato possua uma cláusula estabelecendo o crédito pelo qual correrá a respectiva despesa.** Tal exigência, inclusive, também foi veiculada no Art.99⁶ da Lei Estadual de Licitações e Contratos (Lei 15.608/2007).

A esse respeito, Marçal Justen Filho⁷ (p.816) advoga que:

O instrumento deverá indicar os recursos que custearão as despesas, inclusive com especificação da rubrica orçamentária correspondente, o que já terá sido definido no momento inicial da licitação (cuja instauração é condicionada à previsão de recursos orçamentários).

Aliás, não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União, que, por ocasião do Acórdão n. 1.776/06 – Pleno (processo 010.594/2006-7), de Relatoria do Min. Augusto Nardes, assim concluiu:

É cláusula necessária em todo contrato a que indique o crédito orçamentário pelo qual corre a despesa, com a informação da classificação funcional e da estrutura programática, da categoria econômica e do valor alocado em cada um, nos casos em que forem indicados mais de um crédito orçamentário.

Ademais, a questão encontra assento na própria Constituição da República, que estabelece o seguinte:

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;

Em comentário a este preceito Constitucional, Justen Filho (2012, pg.168) ministra que:

⁵ LEI 8.666/93, 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;

⁶ LEI ESTADUAL 15.608/07, Art. 99. São cláusulas necessárias em todo instrumento contratual e, no que couber, em carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra, ordem de execução de serviço ou outros instrumentos hábeis, as que estabeleçam:

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

⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Marçal Justen Filho. 15ª Ed., 2012, Dialética, São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.**

Além disso, referido doutrinador (2012, pg.169) recorda que “a validade da futura contratação e a instauração da licitação **dependem** não apenas das exigências contidas na Lei n. 8.666, mas **também das disposições da LRF**”. O dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a que se refere o Prof. Justen Filho, assim dispõe:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e **estão vedados**:

IV - assunção de obrigação, **sem autorização orçamentária**, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

A título argumentativo, acrescento que a Lei Federal de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) possui outros preceitos que, embora tratem de obras, serviços⁸ e compras⁹, **exigem**, identicamente, **a previsão orçamentária**. O mesmo ocorre com a Lei Estadual sobre a questão (Lei n. 15.608/2007)¹⁰.

Este, inclusive, é o entendimento do Órgão Ministerial (Parecer 1855/13 – peça 16). Segundo ele, a dotação orçamentária é **indispensável** “desde o início do procedimento licitatório”.

⁸ LEI 8.666/93, Art.7º, § 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;

⁹ LEI 8.666/93, 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.

¹⁰ LEI ESTADUAL 15.608/07, Art. 12. São requisitos para licitação de obras e serviços:

V – disponibilidade de recurso orçamentário;

§ 1º Entende-se como disponibilidade de recursos orçamentários, para os fins do disposto no inciso V do caput deste artigo:

I – a efetiva existência de dotação que assegure o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

II – a previsão de inclusão de recursos orçamentários em exercícios futuros, inclusive aqueles que advenham do repasse de verbas assegurado por outros órgãos ou entidades públicas, mediante convênios, acordos ou outros ajustes específicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em comentário conclusivo sobre o tema, precipuamente em razão dos inúmeros dispositivos da Lei 8.666/93 que exigem prévia dotação orçamentária para os contratos administrativos, Justen Filho (2012, pg.590) afirma o seguinte:

A insistência da Lei reflete a preocupação com a inobservância da lei orçamentária. Ademais, busca reprimir o início de procedimento que não poderá culminar em resultado útil para quem quer que seja. Inexistindo recursos orçamentários para a contratação, a licitação deverá ser anulada – mesmo após o julgamento das propostas.

É de se notar, portanto, que **toda contratação administrativa exige dotação orçamentária prévia**, seja ela resultante de licitação processada pelo sistema de registro de preços, seja das modalidades ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão).

Em face do exposto, adotando o opinativo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **VOTO** para que a presente consulta seja respondida da seguinte forma:

Sim. 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).

VISTOS, relatados e discutidos

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

Responder a Consulta da seguinte forma:

Sim. As contratações administrativas exigem prévia dotação orçamentária, sejam elas resultantes de licitação processada pelo sistema de registro de preços, sejam das modalidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordinárias de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e pregão).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 22 de agosto de 2013 – Sessão nº 31.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente