

Identificação do Documento:
DC-0183-19/92-P

Tipo do Documento:
Decisão

Ementa da Decisão:
Consulta. FUNAI. Possibilidade de realização de licitação sem recursos orçamentários próprio para a despesa correspondente. Considerações sobre os requisitos para abertura do processo licitatório. Conhecimento.

Dados Materiais:
Decisão 183/92 - Plenário - Ata 19/92 Processo nº TC 030.956/91-9 Responsável: Sydney Ferreira Possuelo Interessado: Fundação Nacional do Índio - FUNAI Unidade: Fundação Nacional do Índio Vinculação: Ministério da Justiça Órgão de Origem: Fundação Nacional do Índio Relator: Ministro Homero Santos Representante do Ministério Público: Prof. Francisco de Salles Mourão Branco Órgão de Instrução: 1ª IGCE.

Assunto:
Consulta relativa à contratação de serviços de engenharia topográfica, destinada à demarcação da área indígena YANOMANI.

Decisão:
O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: I - conhecer da consulta formulada pelo Presidente da FUNAI para responder que todo procedimento licitatório só pode ser iniciado se existir recurso orçamentário próprio para a realização da despesa correspondente (cf. arts. 6º e 31 do Decreto-lei nº 2.300/86), além da obrigatoriedade constitucional de que para o início de programas ou projetos devem os mesmos estar regularmente incluídos na lei orçamentária anual (cf. art. 167, inciso I, Constituição Federal). II - remeter, em razão da natureza da matéria, cópia da Decisão e das peças em que se baseia a Secretaria de Administração Federal, para conhecimento, e ao Senhor Ministro da Justiça, para Supervisão ministerial.

Relatório do Ministro Relator:
Adoto como relatório o pronunciamento da douta Procuradoria de fls. 15/17, subscrito pelo eminente Procurador-Geral, Prof. FRANCISCO DE SALLES MOURÃO BRANCO, cujas conclusões podem ser assim sintetizadas: - conhecer da consulta, formulada pelo Sr. Presidente da FUNAI, nos termos da Súmula TCU nº 110, para, respondendo-a negativamente, deixar assente que, pelo sistema orçamentário público consagrado na Constituição Federal, são vedados o início de projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (cf. art. 167, incisos I e II). É o Relatório.

Voto do Ministro Relator:
O parecer jurídico da Procuradoria Geral da FUNAI (fls. 11/12), em que se baseia a ilustre autoridade consulente, conclui que "a deflagração do processo licitatório não está condicionada à existência em caixa de recursos financeiros, mas, tão-somente, da indicação do recurso próprio para a despesa". Esse entendimento não se conforma com a melhor interpretação extraída da legislação e da doutrina aplicáveis à hipótese objeto da presente consulta. Bem examinada a questão, nos pareceres da 1ª IGCE e da D. Procuradoria, percebe-se claramente que todo procedimento licitatório só pode ser iniciado se existir recurso orçamentário próprio para a realização da despesa

correspondente (cf. arts. 6º e 31 do Decreto-lei nº 2.300/86), além da obrigatoriedade constitucional de que para o início de programas ou projetos devem os mesmos estar regularmente incluídos na lei orçamentária anual (cf. art. 167, inciso I). Aliás, se não fosse suficiente o "comando emergente" dos dispositivos constitucionais e legais mencionados, bastaria citar o recente DECRETO Nº 449, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1992, cujo art. 2º completa de forma clara e insofismável a estrutura regulamentar aplicável à espécie: "Art. 2º. A contratação das obras, dos serviços e as aquisições de bens, objeto de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade, somente será efetuada quando existirem, à disposição da unidade gestora, 'os correspondentes recursos orçamentários.'" (grifei). Nessas condições, acolhendo os pareceres, VOTO por que o Tribunal adote a seguinte decisão.

Parecer do Ministério Público:

Com o Ofício nº 734, de 06-12-1991 (cf. fls. 1/3), o Sr. Presidente da FUNAI solicita a este Tribunal "emitir pronunciamento sobre a legalidade do procedimento administrativo adotado pela Fundação na abertura da Concorrência destinada à contratação de serviços topográficos para a demarcação da Área Indígena Yanomami", considerando que dúvidas ali surgiram "quanto ao aspecto legal da abertura da licitação, uma vez que os recursos não se acham disponíveis, no momento, para que se iniciasse tal procedimento administrativo". Esclarece-se que ao proceder-se ao processo licitatório "a nível de Concorrência", indicou-se no respectivo processo administrativo, o seu objeto, "bem como os recursos hábeis, tais como o Crédito Suplementar/91 e/ou o Projeto de Lei Orçamentária para 1992", ambos, à época, em tramitação no Congresso Nacional, para cobrir a despesa quando da formalização do contrato. Com expediente da mesma data, a I. Presidência deste Tribunal esclarecia à autoridade consultante que "nos termos do Enunciado nº 110, da Súmula da Jurisprudência Predominante neste Tribunal, as respostas às consultas têm caráter normativo e constituem prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto", fazendo-se remissão, outrossim, à exigência regimental de vir a consulta instruída por parecer do órgão jurídico da Autarquia (cf. RI, art. 123). Em atendimento, foi aqui presente a consulta de fls. 10, em que a FUNAI busca saber "quais as exigências a serem cumpridas pelos órgãos públicos para a deflagração do processo licitatório, quando da aplicação dos arts. 6º e 31 do Decreto-lei nº 2.300-86", juntando-se o Parecer nº 024/PJ, de 09-12-1991, do respectivo órgão jurídico, que firma a convicção de que "a deflagração do processo licitatório independe de recursos financeiros em caixa". A instrução do processo, a cargo da zelosa 1ª IGCE, propõe que se conheça da consulta, "para responder ao Presidente da Fundação Nacional do Índio-FUNAI que as normas explicitadas nos arts. 6º e 31 do Decreto-lei nº 2.300-86 constituem as exigências legais para a realização de licitação". Somos distinguido com a audiência solicitada pelo eminente Ministro-Relator HOMERO DOS SANTOS, mediante o v. despacho de 17 de fevereiro pp., às fls. 14. Perquirindo a autoridade consultante acerca das exigências legais a serem cumpridas, "quando da aplicação dos arts. 6º e 31 do Decreto-lei nº 2.300-86" (cf. doc. de fls. 10), pensamos que responder-lhe, remetendo-a, apenas, às mesmas normas que indica, não desfaria a dúvida motivadora da presente indagação, máxime porque a questão suscitada giza em torno de se saber se para a realização de licitação de obras e serviços bastaria, tão-somente, a "existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente", independentemente, assim, do processo licitatório de recursos financeiros em caixa. Temos por prescindível reproduzir os dispositivos invocados, uma vez que a instrução o fez, permitindo inferir do simples cotejo de ambas as normas estatutárias sob comento que, em se tratando de obras e serviços, o preceito do art. 6º do Decreto-lei nº 2.300-86 há de ser interpretado em consonância com a regra do citado art. 31, que fixa o roteiro a ser observado no procedimento licitatório, desde a abertura do processo administrativo, o

qual não haverá de prescindir do "projeto básico aprovado pela autoridade competente" e da "indicação do recurso próprio para a despesa". Impõe-se, dessarte, a "previsão de recursos orçamentários", sem a qual não poderia ser autorizada a despesa, desde a organização do processo administrativo que antecede o procedimento licitatório, o qual, consoante assinala CARLOS PINTO COELHO MOTTA, em sua prestimosa obra "Licitação e Contrato Administrativo" (Ed. Lê, 1990, p. 71), é um "procedimento formal e seqüencial, em que as fases se excluem mutuamente e que termina com a publicação do ato de adjudicação" e cuja sistematização requer todo um rito, que abrange, a "previsão dos recursos orçamentários", em caso de obra ou serviço (cf. DL nº 2.300, art. 6º) ou a "indicação dos recursos financeiros", em caso de compra (art. 13). O que se nos afigura de especial relevo, no caso em apreço, é a exigência que o legislador prescreve quanto à indicação de recurso próprio para a despesa (art. 31), para que se possa organizar o processo administrativo que antecede a abertura da licitação. Neste sentido mostra-se harmoniosa a doutrina dos juristas que se devotam ao estudo da matéria (cf. TOSHIO MUKAI - "Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. Saraiva, 2ª ed., 1990, p. 23, e RAUL ARMANDO MENDES - "Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos", Ed. RT, 1988, p. 31). O autor por último referido sublinha as duas premissas básicas que o Estatuto estabelece, neste tema, "em obséquio à credibilidade da ação administrativa: que para a licitação exista um 'projeto básico' caracterizando a obra ou o serviço pretendido e que haja 'previsão' de recurso para o contrato". E, ao comentar a regra do § 2º do art. 6º do mesmo Estatuto, enfatiza que "a nulidade (dos atos do administrador que determinar a abertura de licitação sem esses 'pré requisitos básicos' pode ser proclamada logo no primeiro instante das pretensões do administrador em realizar o certame 'sem que haja projeto básico e previsão de recurso'" (grifos nossos). Em suma, requer-se, em tal caso, a previsão de recursos orçamentários, no instante mesmo em que se procede à abertura da licitação, - e não somente uma expectativa de futuros recursos orçamentários. Vale dizer: não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de recursos que venham socorrer a despesa que o administrador tem em vista. A "previsão" de recursos orçamentários importa a existência destes recursos, como tal já contemplados na lei orçamentária. Acreditamos que a exegese aqui defendida conforma-se ao sistema orçamentário público consagrado na Constituição Federal, em que, inclusive, se veda o início de projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a par de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (cf. art. 167, incisos I e II). Na linha das considerações expendidas em atenção à audiência com que somos honrado, poderá a Egrégia Corte conhecer e responder a presente consulta, nos termos da Súmula TCU nº 110, oportunamente já enfatizada pela I. Presidência no expediente de fls. 9.

Órgão de Deliberação: Plenário

Data da Sessão: 22/04/1992

Publicação no DOU: Em 07/05/1992, à página 5731

Indexação: Consulta; FUNAI; Licitação; Recursos Orçamentários; Despesa Além do Crédito Orçamentário;

Atualização do Documento: Incluído em 10/08/1992, atualizado em 10/02/1994 por MONIKA