DÚVIDAS MAIS FREQUENTES - REFLEXOS DA LRF NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

1-Há possibilidade de se vincular receita proveniente de alienação de bem móvel à realização de despesa específica (ex.: obra de pavimentação de vias públicas municipais)?

Segundo Consulta nº753232 deste Tribunal, é possível vincular receita proveniente de alienação de bem móvel à realização de despesa específica porque, a teor do art. 44 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a receita de capital proveniente da venda de bens ou direitos pode ser empregada para realização de investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida pública, observadas certas cautelas. Segue trecho da decisão:

"(...) desafetado o bem, obviamente informado por uma finalidade pública e atendidos os requisitos contidos em legislação própria, se houver, além daqueles previstos no art. 17 da Lei de Licitações, que incluem a existência de interesse público devidamente justificado, prévia avaliação e procedimento licitatório, (...). No que diz respeito à gestão patrimonial, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – no art. 44, (...) veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para custear despesas correntes, excetuando as previstas em lei destinadas aos regimes de previdência social, geral e próprios dos servidores públicos. Vale dizer, objetivando a preservação do patrimônio público, a lei determina que o administrador direcione a receita de capital, proveniente da alienação de bens e direitos, para a realização de despesas de capital, que abarca os investimentos, como obras; as inversões financeiras, a exemplo da aquisição de imóvel pronto; e as transferências de capital, de que fazem parte as dotações para amortização da dívida pública. Exceção a essa regra de ouro da gestão responsável é a possibilidade de a lei vincular o produto dessa alienação aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos. Cabe registrar, ainda, que o emprego do recurso captado com a alienação de bens e direitos deve obedecer às normas de direito financeiro e de finanças públicas previstas na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00, bem assim àquelas relativas ao planejamento orçamentário, especificamente ao Plano Plurianual, caso o investimento ultrapasse o exercício financeiro, além de se fazer consignar, nos autos do processo administrativo pertinente, o direcionamento que se dará à receita de capital."

2- Há possibilidade de usar a sobra dos recursos repassados mensalmente do Executivo Municipal para a Câmara Municipal, após o pagamento de pessoal e despesas de custeio, para aquisição de terreno e construção de uma sede própria para o Legislativo?

Conforme Consulta nº 800718 deste Tribunal, é possível a compra de terreno e a construção de sede própria da Câmara Municipal, através do Poder Legislativo, em virtude da autonomia administrativa e financeira dos Poderes, desde que tal despesa esteja vinculada a programa governamental inserto no Plano Plurianual e esteja também prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo ainda existir dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual e serem cumpridas as

exigências da Lei de Licitações, além de observado o limite constitucional estabelecido no art. 29-A da Constituição da República. Porém, é obrigatória a devolução do montante não utilizado dos recursos repassados à Câmara Municipal para suas despesas, no final do exercício, não sendo possível a utilização direta de tais valores para a realização de despesa de capital com a compra de terreno para a construção de prédio destinado à sede do Poder Legislativo. Segue trecho da decisão:

"Ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento. Cabe ressaltar que, na oportunidade, também deverão ser enviados o inventário de bens (móveis e imóveis) sob a responsabilidade da Câmara, bem como a relação dos "Restos a Pagar" processados e não-processados, para serem incorporados ao Balanço Patrimonial do município. (...) se a sobra de recursos ocorrer com frequência, é indicativo de que o orçamento da Câmara encontra-se superestimado e, por conseguinte, deverá ser revisto. No tocante à segunda parte do questionamento, se a Câmara Municipal poderá adquirir terreno para a construção de sua sede, tal despesa de capital é possível, desde que haja previsão orçamentária, em programa próprio, e seja observada a Lei de Licitações,(...). Portanto, não havendo previsão nas leis orçamentárias, não pode o Legislativo dispor livremente sobre a destinação dos recursos, cabendo ao Chefe do Poder Executivo propor as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que autorizarão a disposição dos recursos pelos diversos poderes e órgãos dos entes, a teor do disposto no art. 165 da CR/88."

3- Se houver necessidade de se fazer remanejamento de despesas dentro do orçamento já aprovado, deverá ser realizado o estudo de impacto orçamentário?

Segundo entendimento firmado no julgamento do processo administrativo nº691931, os atos que criarem ou aumentarem despesa que estão fora do orçamento deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e, também, demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Segue trecho da decisão:

"A estimativa do impacto financeiro-orçamentário, exigência dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem por escopo o equilíbrio da receita e da despesa com requisito para a geração de novos dispêndios. Nesse diapasão, os referidos comandos exigem, para as despesas não previstas no orçamento, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário e demonstração da origem dos recursos que suportarão os novos gastos. Assim, a despesa continuada, orçamentariamente prevista, prescinde da demonstração do impacto orçamentário-financeiro porque isto já se encontra evidenciado na LOA que, implicitamente, prevê aumento continuado, como ocorre, por exemplo, com a folha de salários, contribuições sociais etc. Entretanto os atos que criarem ou aumentarem despesa que estão fora do orçamento deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e, também, demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio (inteligência do § 1º do art. 17 da LC 101/00). O administrador, ao lançar mão de novas despesas continuadas, repita-se, as que não foram previstas na lei anual do

orçamento, deverá evidenciar, como garantia de uma gestão pública responsabilizada, que a criação ou o aumento de novos gastos contínuos não afetarão as metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias conforme exigências do art. 17 c/c o art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A obrigatoriedade da demonstração do impacto financeiro-orçamentário, que tem por finalidade corrigir eventuais falhas ou distorções na condução das novas despesas continuadas, almeja evitar que o orçamento do ano fique comprometido com novas despesas diárias, criadas mais recentes.”

4- Apesar de não haver dotação suficiente no Orçamento atual para determinada contratação, é possível abrir processo licitatório, mediante justificativa no respectivo Edital de que a homologação só se dará após aprovação e sanção de Lei Municipal que ‘Estimar a Receita e Fixar a Despesa do Município para o Exercício Financeiro seguinte’?

Conforme entendimento do Tribunal verificado na Consulta nº706745, à Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a respectiva despesa, bem como sem verificar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa a ser gerada, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, como também se o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Segue trecho da decisão:

“A prévia existência de recursos orçamentários, como requisito necessário à instauração da licitação, ressaí com clareza solar da Lei Federal 8.666/93, de 21.6.1993, conforme se verifica das disposições contidas nos arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, ‘caput’(…). Essa exigência tem fundo constitucional, tendo em vista que encontra lastro nas disposições dos incisos I e II do art. 167 da Carta da República de 1988, que vedam, respectivamente, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.(…) , verifica-se que a existência de dotação orçamentária é condição ‘sine qua non’ para a instauração de procedimento licitatório, tanto para obras e serviços quanto para compra de bens. O inciso I do § 4º do art. 16 da LRF dispõe que as normas contidas no ‘caput’ são condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras. Com efeito, essas disposições devem ser combinadas com a norma inserta no art. 15 também da Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas públicas realizadas com inobservância dos artigos 16 e 17. Dessa forma, na fase interna da licitação, além de observar as disposições contidas na Lei Federal 8.666/93, o gestor público deverá acautelar-se com o cumprimento das regras contidas na Lei Complementar 101/2000, sobretudo aquelas estatuídas no mencionado art. 16. Vale dizer, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária (LOA, LDO e PP), é preciso que se demonstre a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento das obrigações assumidas durante o exercício financeiro, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.”