
TEMAS RELACIONADOS À LICITAÇÃO E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS TRATADOS NO ÂMBITO DO
GRUPO DE TRABALHO DESIGNADO POR MEIO DA
PORTARIA/PGF N.º 359, DE 27 DE ABRIL DE 2012

Flavio Hiroshi Kubota
Procurador Federal

PARECER Nº 04 /2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.004525/2012-93

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados à licitação e contratos administrativos tratados no âmbito do Grupo de Trabalho designado por meio da Portaria/PGF n.º 359, de 27 de abril de 2012.

EMENTA

I. Análise acerca de necessidade ou não de emissão de empenho ou de pré empenho como condição para a instauração de procedimentos licitatórios.

II. Procedimentos licitatórios de obras, serviços e compras, e de dispensa e inexigibilidade de licitação. Instauração que depende de previsão de recursos orçamentários. Legislação. Jurisprudência do TCU.

III. Instauração de procedimento licitatório. Emissão de empenho ou de pré empenho não é obrigatória por falta de previsão expressa em lei. Ausência que pode ser suprida por Declaração do ordenador de despesa do ente que ateste a previsão de recursos orçamentários.

IV. Contratação que resulte em dispêndio de recursos públicos. Obrigatoriedade de realização de empenho antes da celebração de contrato. Art. 60, caput, da Lei nº 4.320/1964 e art. 73, caput, do DL nº 200/1967. Jurisprudência do TCU.

V. Licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como Projetos pela LOA. Necessidade de observância ao disposto no PARECER Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF n.º 359, de 27 de abril de 2012, criou Grupo de Trabalho que tem por objetivo:

- I Identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da PGF, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

- II Promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da PGF; e
- II Submeter à consideração do Procurador-Geral Federal a conclusão dos trabalhos.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. No presente Parecer, será analisada a questão referente à necessidade ou não de emissão de empenho ou de pré empenho como condição para a instauração de procedimentos licitatórios. Ao final, constam algumas conclusões sobre o tema, as quais resultam da fundamentação adotada - *ratio decidendi*, e que visam orientar a atuação dos órgãos de execução da PGF.

4. É o relatório.

5. Inicialmente, cumpre destacar que o objeto do presente Parecer se refere à necessidade ou não de emissão de empenho ou de pré empenho como condição para a instauração de procedimentos licitatórios. Verifica-se que o foco central da questão é sobre o tema licitação e contratos, mas cuja indagação decorre da obrigatoriedade ou não de realização de empenho ou de pré empenho, institutos de direito financeiro, para instauração de procedimentos licitatórios.

6. A seguir, segue a transcrição de dispositivos da Lei nº 8.666/1993 relacionados com o objeto da consulta:

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:

[...]

§ 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;*

[...]

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de *dispensa* e de *inexigibilidade de licitação*.

[...]

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*, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

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*; (nosso grifo)

7. A seguir, segue a transcrição de dispositivos da legislação de direito financeiro relacionados com o objeto da consulta:

Constituição Federal

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; (nosso grifo)

Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de *despesa* ou assunção de *obrigação* que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - *estimativa do impacto orçamentário-financeiro* no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - *declaração do ordenador da despesa* de que o *aumento tem adequação orçamentária e financeira* com a lei orçamentária anual e *compatibilidade* com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - *adequada com a lei orçamentária anual*, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - *compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias*, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem *condição prévia* para:

I - *empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

[...]

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. (nosso grifo)

Lei nº 4.320/1964

Art. 58. O *empenho de despesa* é o ato emanado de *autoridade competente* que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

[...]

Art. 60. É *vedada* a realização de *despesa sem prévio empenho*.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para *cada empenho* será extraído um documento denominado "*nota de empenho*" que indicará o nome do credor; a representação e a *importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria*.

[...]

Art. 63. A *liquidação da despesa* consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A *liquidação da despesa* por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a *nota de empenho*;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (nosso grifo)

Decreto-lei nº 200/1967

Art. 73. *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. (nosso grifo)

DA NECESSIDADE DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

8. Por força do disposto no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal, é vedado 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. Portanto, para a realização de procedimentos licitatórios e de procedimentos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), relativos a programas ou projetos, devem necessariamente estar incluídos na lei orçamentária anual. Ademais, a realização das despesas deles decorrentes não devem exceder os créditos orçamentários ou adicionais.

9. No mesmo sentido, verifica-se pela leitura do disposto no art. 7º, caput, § 2º, inc. III, e § 9º, da Lei nº 8.666/1993, que as obras e 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. E segundo o disposto no art. 14 da Lei nº 8.666/1993, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento.

10. De acordo ainda com o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o procedimento de licitação será iniciado com a indicação do recurso próprio para a despesa. A menção à indicação de recurso próprio para a despesa esclarece quanto à necessidade de previsão de recursos orçamentários, não podendo se basear em mera expectativa de dotação orçamentária.

11. Na atual conformação legal, não há espaço para que se inicie a execução de obras ou prestação de serviços sem que haja a previsão de recursos orçamentários, durante o tempo em que esta deva durar. A finalidade é de proporcionar segurança quanto à existência de recursos orçamentários para os dispêndios decorrentes. As regras presentes no art. 7º da Lei nº 8.666/1993, no que couber, são igualmente aplicáveis às hipóteses de contratação direta, sejam eles resultantes de dispensa ou de inexigibilidade¹. O mesmo se aplica quanto à realização de compras pela Administração.

12. Vale mencionar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, no sentido da necessidade de indicação de recursos orçamentários para a licitação de compras²:

[...]

6. De acordo com o caput do art. 38 da Lei nº 8.666/93, desde a abertura do processo administrativo da licitação é necessária a indicação dos recursos apropriados. No edital, é obrigatório definir as condições para o atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do seu objeto, segundo o inciso VIII do art. 40 da mesma lei.

7. Também, pelo inciso III do § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, é preciso que o edital da licitação esteja acompanhado da minuta do contrato a ser firmado, onde, em cumprimento ao inciso V do art. 55, há que ficar estabelecido “o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”.

1 OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Comentário à lei de licitações e contratações públicas (art. 7º). In: Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 105, set. 2010, p. 5 et seq. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=69368>>. Acesso em: 16 jul. 2012.

2 Acórdão TCU n. 3.034/2005, Primeira Câmara, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, j. em 29.11.2005, D.O.U de 07.12.2005

8. *Daí decorre a jurisprudência deste Tribunal, que se posiciona pela exigência de que o edital venha consignado da dotação orçamentária que dará suporte às despesas.*

9. *Entretanto, é de se reconhecer que a Lei nº 8.666/93 tem como efetivamente grave e passível de anulação a compra realizada sem a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, consoante o art. 14. [...] (nosso grifo)*

13. No mesmo sentido da mencionada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Marçal Justen Filho afirma que o instrumento deverá indicar os recursos que custearão as despesas, inclusive com a 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.³

14. Logo, qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim, todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.⁴

15. Ademais, vale mencionar que o art. 37, inc. IV, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, reconheceu 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 de futura contratação e a instauração da licitação dependem não apenas das exigências contidas na Lei nº 8.666/1993, mas também das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁵

16. Do exposto, constata-se que não restam dúvidas de que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os casos de contratação direta através de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento

3 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 656.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, op. cit., p. 137

5 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, op. cit., p. 138.

das obrigações decorrentes, sendo esta também a posição adotada em diversos precedentes do Tribunal de Contas da União.⁶

AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE EMPENHO OU DE PRÉ EMPENHO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

17. Prosseguindo a análise, verifica-se que a legislação é silente quanto à questão da necessidade ou não de emissão de empenho ou de pré empenho como condição para a instauração de procedimentos licitatórios.

18. Não obstante, deve prevalecer o entendimento no sentido de que a utilização de pré empenho consiste em instrumento possível, facultado e disponível, mas não um dever de caráter cogente, ou seja, obrigação a que a Administração deva ser compelida a cumprir, e de que bastaria Declaração de disponibilidade orçamentária — que ateste a prévia dotação orçamentária do ente, para fins de instauração de procedimentos licitatórios.

19. Em relação ao princípio da legalidade, vale mencionar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize⁷.

20. Portanto, não há como condicionar a instauração de procedimentos licitatórios à prévia emissão de empenho ou de pré empenho, por não haver previsão expressa em lei nesse sentido, e em decorrência do próprio princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

6 Nesse sentido: Acórdão TCU n. 1.405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, j. em 09.08.2006, D.O.U. de 11.08.2006; Acórdão TCU n. 2.158/2011, Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, j. em 05.04.2011, D.O.U. de 11.04.2011; Acórdão TCU n. 2.672/2011, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, j. em 05.10.2011; Acórdão TCU n. 2272/2011, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, j. em 24.08.2011; Acórdão TCU n. 11.196/2011, Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, j. em 22.11.2011; Acórdão TCU n. 53/2012, Plenário, rel. Min. Ana Arraes, j. em 18.01.2012; Acórdão TCU n. 1.073/2012, Segunda Câmara, rel. Min. José Jorge, j. em 28.02.2012, D.O.U. de 02.03.2012.

7 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 95.

21. Na hipótese de ausência de empenho ou de pré empenho, a mencionada Declaração do ordenador de despesa do ente deve atestar, de forma inequívoca, a existência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, para fins de instauração de procedimentos licitatórios, e também nas hipóteses de instauração de procedimento de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, em razão de contratação e/ou de pagamentos futuros deles resultantes.

22. Ademais, ressalte-se a necessidade de um dever de previsão e acompanhamento rigoroso, pela Administração, em relação à disponibilidade de créditos orçamentários de cada ente, na hipótese de ausência de empenho ou de pré empenho na instauração de procedimentos licitatórios. Isto porque a licitação e futura contratação vão resultar na redução dos valores disponíveis nos créditos orçamentários do ente.

23. Nesse sentido, além da previsão de recursos orçamentários, é indispensável verificar-se a adequação financeira da futura contratação. Isso significa o exame dos recursos disponíveis no momento da abertura da licitação, e da consideração às receitas e despesas futuras. O ordenador de despesa tem o dever de manifestar-se, indicando se a realização das despesas e o ritmo das receitas permitem estimar a existência de recursos suficientes para propiciar a liquidação oportuna das despesas derivadas da contratação.⁸

24. A Lei nº 8.666/1993 não impõe a necessidade de prévia liberação dos recursos financeiros para dar-se início à licitação. Basta existir a previsão de recursos orçamentários.⁹ Nesse sentido, cabe destacar recente decisão proferida pelo E. Superior Tribunal de Justiça, de que a Lei nº 8.666/1993 não exige a disponibilidade financeira para a realização da licitação, mas tão somente que haja previsão de recursos na lei orçamentária:

[...]

A Lei nº 8.666/93 exige para a realização de licitação a existência de “previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo

8 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários..., op. cit., p. 140.

9 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários..., op. cit., p. 169.

cronograma”, ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da Administração ter o recurso disponível ou liberado) antes do início da licitação), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária.¹⁰

25. Logo, verifica-se que a instauração da licitação não pressupõe a liberação dos recursos, mas se vincula à existência concomitante de: I) previsão na lei orçamentária; II) realização satisfatória das receitas e despesas, que permita inferir a possibilidade de disponibilidade efetiva, no futuro, dos recursos necessários. A ausência de um desses dois dados inviabiliza a instauração da licitação.¹¹

26. O empenho e o pré empenho consistem em institutos de direito financeiro, e ferramentas de gestão dos recursos orçamentários. A emissão de empenho consiste em instrumento de programação, de controle e de execução do orçamento, bem como espécie de garantia do pagamento. Em relação ao pré empenho, é utilizado para registrar o crédito orçamentário pré comprometido, tratando-se de documento utilizado para fazer bloqueio de dotações no sistema, com a finalidade de atender a projetos que não estejam em condições de serem empenhados. Ao realizar o pré empenho, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal — SIAFI realiza a seguinte operação: a UG/Gestão debita a conta Crédito Disponível e credita a conta Crédito Pré Empenhado.

27. Existem entes da Administração que adotam a prática de emissão de pré empenho para a instauração de procedimentos licitatórios, enquanto outros alegam que a adoção deste procedimento acaba por interferir no modus operandi inerente aos setores de orçamento e finanças que integram a estrutura de cada órgão ou ente da Administração.

28. Portanto, conforme visto anteriormente, não há como condicionar a instauração de procedimentos licitatórios à emissão de empenho ou de pré empenho, por ausência de previsão expressa em lei nesse sentido. Essa interpretação decorre do próprio princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

10 Recurso Especial nº 1.141.021-SP, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 21 ago. 2012, publicado no D.J.E. de 30 ago. 2012.

11 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários..., op. cit., p. 140.

DA NECESSIDADE DE EMISSÃO DE EMPENHO ANTES DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

29. Ressalte-se, por outro lado, que é necessária a emissão de empenho antes da celebração do contrato ou de instrumento congênere, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios ou através de procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Isto porque o momento de celebração do contrato administrativo consiste em situação distinta em relação ao momento de instauração do procedimento licitatório.

30. No que diz respeito à exigência de previsão de dotação orçamentária para o objeto que se pretende contratar, existe a obrigatoriedade de prévio empenho para a realização da contratação, conforme determina o art. 60 da Lei nº 4.320/1964, o mesmo acontecendo em relação à necessidade de previsão no Plano Plurianual quando se tratar de obra ou serviços cuja duração exija previsão em mais de um exercício orçamentário.¹²

31. De acordo com o art. 61 da Lei nº 4.320/1964, o empenho será extraído através de um documento denominado de nota de empenho — NE, que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. Portanto, exige-se a efetiva disponibilidade dos recursos orçamentários por ocasião da celebração do contrato, o qual por sua vez resulta na realização de despesa futura. Em decorrência, existe a obrigatoriedade de prévio empenho antes da celebração do contrato.¹³

32. Essa obrigatoriedade de empenho para a realização de contratação também decorre da sistemática de liquidação de despesa estabelecida pelo art. 63, § 2º, inc. II, da Lei nº 4.320/1964. A liquidação de despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo, a nota de empenho, e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

33. A necessidade de empenho para a realização de contratação também decorre do disposto no art. 73, caput, do Decreto-lei nº 200/1967, o qual estabelece que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada dotação imprópria, sendo

12 OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Comentário..., op. cit., p. 9.

13 Nesse sentido: Acórdão TCU n. 420/2003, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, j. em 30.04.2003, D.O.U. de 09.05.2003; Acórdão TCU n. 675/2008, Primeira Câmara, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, j. em 11.03.2008, D.O.U. de 14.03.2008.

vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.

34. Cabe ressaltar ainda que a necessidade de emissão de empenho antes da celebração do contrato ou de instrumento congêneres, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios ou através de procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, também decorre do disposto no art. 2º da Instrução Normativa SEAP Nº 03, de 31 de março de 1999:

Art. 2º As notas de empenho, relativas a compra de bens ou contratação de obras ou serviços, a serem emitidas pelos órgãos ou entidades mencionados no artigo antecedente, independentemente de se originarem de processo licitatório, inexigibilidade ou dispensa de licitação deverão, preliminarmente, ser informadas no COMPRASNET, sob pena de inviabilização das compras ou contratações delas decorrentes, qualquer que seja a sua natureza.

Parágrafo único. O lançamento das informações será efetivado, automaticamente, por meio de rotinas específicas do Sistema de Registro de Preços — SIREP.

35. A regra do empenho impõe aos gestores públicos uma organização mais atenciosa na execução orçamentária, na medida em que uma das características do empenho é exatamente reservar determinada parcela do orçamento para o adimplemento da obrigação nele descrita, garantindo-se assim que as obrigações assumidas tenham a devida garantia orçamentária para o seu adimplemento.¹⁴

LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CAPAZES DE GERAR DESPESAS FUNDADAS EM AÇÕES CLASSIFICADAS COMO PROJETOS PELA LOA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PARECER Nº 01/2012/GT359/DEP-CONSU/PGF/AGU.

36. Ressalte-se, ainda, por estar relacionado com o objeto do presente Parecer, o que consta na CONCLUSÃO DEP-CONSU/PGF/AGU Nº 01/2012, referente ao PARECER Nº 01/2012/GT359/DEP-CONSU/

14 MILANEZ, Felipe Comarela. As fases de execução das despesas públicas na Lei nº 4.320/64 e a regra do empenho prévio. *Revista Brasileira de Direito Municipal* — RBDM, Belo Horizonte, n. 19, ano 7, jan./mar. 2006, p. 9. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=34571>>. Acesso em: 16 jul. 2012.

PGF/AGU, elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGF nº 359, de 27 de abril de 2012, e aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 25 de julho de 2012. A Conclusão do referido Parecer tece algumas considerações que consistem em condição prévia para a realização de empenho, e para a realização de licitação de serviços, fornecimentos de bens ou execução de obras, mas que somente são aplicáveis em relação às ações classificadas como Projetos pela Lei Orçamentária Anual:

As exigências do art. 16, incisos I e II, da LRF somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como projetos pela LOA. Os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas como atividades (despesas rotineiras).

37. Portanto, caso a Administração Pública não tenha informado a classificação da ação por tipo, e os documentos e estudo previstos no art. 16, inc. I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 — LRF não tenham sido produzidos e acostados ao respectivo processo administrativo, o órgão de execução da PGF que presta consultoria deve condicionar a aprovação de minutas à verificação, pelo ente administrativo, se a ação que ampara a despesa foi classificada como Projeto ou Atividade na Lei Orçamentária Anual.

38. Desde logo, o Procurador Federal deve ressaltar que se a despesa suscitar ação do tipo Projeto, haverá a necessidade de realização da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, e de expedição de Declaração do ordenador da despesa (art. 16, caput, inc. I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 — LRF), sob pena de incidência do art. 15 da mesma lei.

39. Ante o exposto, tendo em vista a fundamentação apresentada no presente Parecer, posiciona-se no seguinte sentido:

- a) Que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os procedimentos de contratação direta por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, com fundamento no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal, no art. 37, inc. IV, da Lei Complementar nº 101/2000, e no art. 7º, caput, § 2º, inc. III, e § 9º, no art. 14, no art. 38 e no art. 55, inc. V, todos da

Lei nº 8.666/1993, sendo esta também a posição adotada em diversos precedentes do Tribunal de Contas da União;

- b) Que para fins de instauração de procedimento licitatório, a emissão de empenho ou de pré empenho não é obrigatória, em razão de ausência de previsão expressa em lei nesse sentido e, na sua ausência, pode ser suprida por Declaração do ordenador de despesa do ente que ateste a previsão de recursos orçamentários;
- c) Que é necessária a realização de empenho antes da celebração de contrato, que resulte em dispêndio de recursos públicos, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios, assim como os de dispensa e de inexigibilidade de licitação, com fundamento nos arts. 60, caput, 61, e 63, § 2º, inc. II, todos da Lei nº 4.320/1964, no art. 73, caput, do Decreto-lei nº 200/1967, e no art. 2º da Instrução Normativa SEAP Nº 03/1999;
- d) Que seja observado o que consta na CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 01/2012, referente ao PARECER Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, no sentido de que as exigências do art. 16, inc. I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como Projetos pela Lei Orçamentária Anual, e que os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas como atividades (despesas rotineiras).

À consideração superior.

Brasília-DF, 10 de outubro de 2012.

Flavio Hiroshi Kubota
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos

(Portaria/PGF n.º 359, de 27 de abril de 2012).

Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

Ricardo Silveira Ribeiro
Procurador Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília-DF, de outubro de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N° 04/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília-DF, de outubro de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 17/2012

AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE EMPENHO OU DE PRÉ EMPENHO PARA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS E DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE EMPENHO ANTES DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.

- I. Os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os procedimentos de contratação direta por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes.
- II. Para fins de instauração de procedimento licitatório, a emissão de empenho ou de pré empenho não é obrigatória, em razão de ausência de previsão expressa em lei nesse sentido e, na sua ausência, pode ser suprida por Declaração do ordenador de despesa do ente que ateste a previsão de recursos orçamentários.
- III. É necessária a realização de empenho antes da celebração de contrato, que resulte em dispêndio de recursos públicos, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios, assim como os de dispensa e de inexigibilidade de licitação.