

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS LICITAÇÕES

Lucas Rocha Furtado¹

A fase interna da licitação destina-se, segundo observa Marçal Justen Filho² a:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;*
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários);*
- c) determinar a prática de prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos etc.);*
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;*³
- e) verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.”*

Nesses termos, dentre outros aspectos, será nessa fase que antecede a divulgação do instrumento convocatório da licitação que deverão definir-se os gastos a serem realizados por ocasião da execução do contrato de obra, compra ou serviço. Isto obrigará o administrador a considerar, antes da realização de qualquer licitação que gere ônus para o poder público, as inúmeras alterações introduzidas em nosso ordenamento jurídico pela Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF.

Diversos dispositivos da LRF afetam a gestão de entidades e órgãos públicos e que, de alguma forma, estão relacionados à execução de despesas decorrentes de contratos celebrados pela Administração Pública. Dentre esses dispositivos da LRF, podemos destacar: (art. 45) que irá orientar o legislador na elaboração da Lei Orçamentária e aprovação de créditos adicionais; (art. 47, I) que trata de empresas controladas pelo Poder Público e que mantenham com o controlador contrato de gestão, (art. 50, § 3º) que determina que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Esses dispositivos, como afirmamos, afetam a gestão das unidades administrativas e estão relacionados, de alguma forma, à execução de contratos celebrados pela Administração Pública.

Passaremos a examinar, a seguir, os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que afetam efetiva e diretamente a realização de uma licitação ou a celebração de contratos pela Administração Pública.

¹ Procurador-Geral do MP/TCU e Professor da Universidade de Brasília.

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª edição, dialética, pág. 348.

³ Acerca da necessidade de que o objeto da licitação seja bem definido, inclusive quantitativamente, vide Decisões 69/96 - Plenário (Ata 7/96, DOU 18/03/1996) e 13/96 - Plenário (Ata 3/96, DOU de 22/02/1996) do Tribunal de Contas da União. Nesses processos, foi determinada a anulação da licitação ante a imprecisão na definição do objeto da licitação.

- LRF, arts. 15 e 16

O art. 15 da LRF dispõe, em primeiro lugar, que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto em seus artigos 16 e 17.

Nesses termos, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhado de:

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

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.

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os três exercícios - para aquele em que entrará em vigor a despesa e para os dois subseqüentes - deverá, em primeiro lugar, demonstrar a adequação da despesa com a lei orçamentária anual, indicando que a essa despesa é 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. Essa estimativa deverá igualmente demonstrar a compatibilidade da despesa a ser gerada pelo contrato com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, e que ela se conforma com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. Impõe a ainda a LRF, em seu art. 16, § 2º, que essa estimativa será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Além da estimativa do impacto financeiro-orçamentário, deverá constar nos autos do processo de licitação ou de contratação direta a declaração do ordenador de despesa, ou seja, daquela “*autoridade de cujos atos resultem a emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos*” (conforme dispõe o art. 80, § 1º, do Decreto-lei 200/64) de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ou seja, a declaração será apenas o ato que vinculará o ordenador de despesa à estimativa de impacto financeiro-orçamentário, imputando-lhe, conseqüentemente, responsabilidade pessoal.

Verifica-se, portanto, que além da simples indicação da rubrica orçamentária de onde irá originar-se o recurso para fazer frente à despesa a ser gerada pelo contrato, condição já imposta pela Lei 8.666/93, a LRF impõe ademais, a juntada aos autos do processo de licitação ou de contratação direta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador de despesa aqui referidos. Essas duas providências constituem, ademais, em condição prévia para o “*empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras*”, nos termos do art. 16, § 4º, da LRF.

Todas essas novas exigências adicionais impostas pela LRF somente serão dispensadas para a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

- ART. 42 da LRF

Veda o art. 42 da LRF ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair despesa “*que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*”.

A primeira observação acerca desse dispositivo diz respeito ao seu âmbito de aplicação. Ele somente alcança os titulares de Poderes das três esferas de governo e os titulares dos órgãos indicados no art. 20.⁴

Para os titulares de Poderes e dos órgãos mencionados, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, o art. 42 da LRF veda contrair despesa que: (1) não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato dessa autoridade; ou (2) que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

São vedações distintas e que terão repercussões diferentes conforme o fim do mandato da autoridade em questão. Ademais, em relação à primeira vedação, entendemo-la peremptória. Não há qualquer hipótese que legitime às autoridades referidas no art. 20, § 2º, da LRF, nos oito últimos meses de seus mandatos, contrair, a qualquer pretexto, obrigação geradora de despesa que ultrapasse o fim do seu mandato, ainda que se trate de projeto contemplado no plano plurianual, serviço contínuo etc.

Em relação à segunda vedação, que impede que se contraia despesa que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, se houver disponibilidade de caixa para esse exercício seguinte, a vedação da LRF deixa de existir. Essa hipótese - em que se admite contrair despesa a ser paga no exercício seguinte - deve ser examinada, contudo, em confronto com o que dispõe o art. 57 da Lei 8.666/93. Neste dispositivo, é estabelecido, como regra, que os contratos deverão ter seus prazos de vigência limitados aos respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as hipóteses expressamente indicadas nos incisos do caput do art. 57 da Lei de Licitações. Assim,

⁴ Dispõe a LRF em seu art. 20, § 2º, que “*para efeito deste artigo entende-se como órgão:*

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver”.

somente para contratos relativos a projetos contemplados no plano plurianual (art. 57, I), ou de prestação de serviços contínuos (art. 57, II), ou de aluguel de equipamentos e de programas de computador (art. 57, IV), ou ainda para os contratos regidos predominantemente pelo direito privado (art. 62, § 3º, I - todos da Lei 8.666/93)⁵, e desde que haja disponibilidade de caixa para o exercício seguinte,⁶ a despesa poderá ser contraída. Vemos, portanto, que a vedações da LRF, nesse tocante, devem ser acrescidas àquelas já constantes na Lei de Licitações, haja vista serem elas cumulativas, e não alternativas.

Esses são importantes aspectos da LRF que trazemos à discussão. O não cumprimento desses preceitos, conforme dispõe o art. 15 da LRF, importará em que as despesas decorrentes de execução de contratos mantidos pelo Poder Público sejam consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, exigindo, em consequência, a pronta atuação do Ministério Público e Tribunal de Contas competentes.

⁵ Para esses contratos, ditos de direito privado celebrados pela Administração Pública, por força do citado art. 62, § 3º, I, da Lei 8.666/93, não lhes são aplicáveis as regras relativas à vigência dos contratos administrativos previstas no também citado art. 57 deste mesma lei.

⁶ Nos termos do parágrafo único do art. 42 da LRF “*na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício*”.