



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER Nº 04 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO nº 00407.001636/2014-18

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. VIGÊNCIA DA PORTARIA Nº 268, DE 30 DE JULHO DE 2013, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.

I - Discussão sobre a vigência do artigo 3º da Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, que, ao contrário do artigo 1º, não foi expresso quanto à limitação de sua aplicação ao exercício financeiro de 2013.

II - Artigos 5º e 9º do Decreto nº 7.689/2012, que embasam a edição da portaria. Fixação anual de limites e critérios para realização de despesas e suspensão de novas contratações. Princípio da anualidade do orçamento público. Impossibilidade de interpretação diversa.

III - Entendimento de que o artigo 3º da Portaria nº 268/2013 teve sua vigência limitada ao exercício financeiro de 2013, não vigorando para os exercícios financeiros subsequentes.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria:

01. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria nº 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos, por meio da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo artigo 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, 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 Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

02. 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.

03. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação, doutrina e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

04. No presente parecer, buscar-se-á esclarecer a dúvida levantada sobre a vigência do artigo 3º da Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, expedida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso de suas atribuições relativas à limitação de despesas e fixação de critérios para contratação de bens e serviços no âmbito do Poder Executivo federal.

05. É o relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO

03. O artigo 3º da Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (doravante denominada, simplesmente, Portaria nº 268/2013), sobre cuja vigência paira dúvida jurídica, traz a seguinte redação:

Art. 3º Fica suspensa a realização de novas contratações relacionadas a:

I - locação de imóveis;

II - aquisição de imóveis;

III - reforma de bens imóveis;

IV - aquisição de veículos;

V - locação de veículos; e,

VI - locação de máquinas e equipamentos.

§ 1º Não se aplica a suspensão prevista no caput, quando se tratar de:

I - situação que envolver necessidade inadiável que se enquadre nas hipóteses previstas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e

II - prorrogação contratual e/ou substituição contratual, em relação aos incisos I, V e VI, desde que sejam respeitados aos limites fixados no art. 1º desta Portaria.

§ 2º As suspensões previstas no caput aplicam-se às licitações em andamento cujos contratos não tenham sido assinados até 30 de julho de 2013.

04. A dúvida sobre a vigência, ou não, do citado artigo 3º se baseia no fato de que o dispositivo não mencionou, expressamente, o exercício financeiro em que vigoraria a suspensão da realização de novas contratações, ali tratada, diferentemente do que fizeram os demais artigos da Portaria, que se referiram

expressamente ao exercício financeiro de 2013, ao fixarem limites e critérios para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública.

05. Ocorre que a mencionada portaria, de acordo com o seu próprio preâmbulo, foi expedida pela Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão no uso das atribuições que lhe conferiram os artigos 5º e 9º do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012¹, os quais falam em fixação **anual**, pelo respectivo Ministério, de limites e critérios para realização de despesas no âmbito do Poder Executivo federal.

06. Confira-se o inteiro teor dos citados dispositivos do decreto que embasaram a expedição da portaria:

Art. 5º A despesa anual a ser empenhada com a contratação de bens e serviços e com a concessão de diárias e passagens deverá observar os **limites e critérios a serem estabelecidos, anualmente, por ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.**

§ 1º A definição de limites e critérios poderá ser feita de forma específica para cada item das despesas de que trata o *caput*.

§ 2º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá alterar, durante o exercício financeiro respectivo, os limites e critérios estabelecidos para as despesas de que trata o *caput*.

§ 3º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá suspender a realização de novas contratações de bens e serviços para cumprimento dos limites de que trata o *caput*.

Art. 9º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito de suas competências, poderá expedir normas complementares para o cumprimento do disposto neste Decreto.

07. Assim, ainda que o artigo 3º da Portaria nº 268/2013, ao contrário do artigo 1º, não tenha mencionado expressamente o exercício financeiro de 2013 como aquele em que se aplicaria a suspensão das novas contratações relacionadas à *locação, aquisição e reforma de imóveis, locação e aquisição de veículos e locação de máquinas e equipamentos*, claro está que a mencionada suspensão só vigoraria durante aquele exercício financeiro, pois o artigo 5º, *caput* e § 3º, do Decreto nº 7.689/2012 impõe a expedição de *atos ministeriais anuais* para tal fim (qual seja, suspender a realização de novas contratações).

08. E nem poderia ser diferente, já que a própria Lei Orçamentária é anual, assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do artigo 165, §§ 2º e 5º, da Constituição Federal². O que significa dizer que o Estado organiza a

¹ "Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens."

² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

execução de suas despesas por meio de planejamentos anuais, sistematizados nos referidos documentos.

09. Essa periodicidade anual do orçamento explica o motivo pelo qual o artigo 5º do Decreto nº 7.689/2012, ao delegar competência ao Ministério do Planejamento para limitar despesas e suspender contratações, determina que ele o faça *anualmente*, de forma que a limitação ou suspensão das despesas, previstas na Lei Orçamentária Anual, vigorem enquanto esta vigorar³. Assim, não faria sentido que as limitações fixadas pela Portaria nº 268/2013 ultrapassassem o exercício financeiro de 2013, pois o orçamento atingido pelas restrições ministeriais é o da Lei Orçamentária de 2013.

10. Essa forma periódica de organização das despesas, por exercício financeiro, é reconhecida pela doutrina como um princípio orçamentário fundamental, denominado *princípio da anualidade*, extraído dos artigos 48, II, 165, III e § 5º, e 166 da Constituição Federal. Na lição de Kiyoshi Harada⁴:

“Característica fundamental do orçamento é sua periodicidade. É da tradição brasileira, como também da maioria dos países, que esse período, o exercício financeiro, seja de um ano. Daí o princípio da anualidade orçamentária que decorre de vários dispositivos expressos na Constituição Federal (arts. 48, II, 165, III e § 5º, e 166). (...)

A Constituição Federal não esclarece se o exercício financeiro deve corresponder ao ano civil ou ao ano-calendário, mas desde o Brasil-Império esse exercício tem coincidido com o ano-calendário, isto é, vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

O inciso I do § 9º do art. 165 da CF prescreve que cabe à lei complementar ‘dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual’.

Por ora, a lei que rege o assunto é a de nº 4.230, de 17-3-1964 (lei materialmente complementar), e, por ela, **o exercício financeiro vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro**, coincidindo, portanto, com o ano-calendário, apesar de seu art. 34, equivocadamente, referir-se a ano civil⁵.”

11. Portanto, até o presente momento, dois são os fundamentos que, mesmo que individualmente considerados, sustentam a limitação da vigência do artigo 3º da Portaria nº 268/2013 ao exercício financeiro de 2013: primeiramente, o decreto que fundamenta a edição da portaria é expresso quanto à necessidade de se expedir *atos anuais* para a limitação das despesas (art. 5º, *caput*) e suspensão de novas contratações (art. 5º, *caput* e § 3º); em segundo lugar, observa-se que o princípio da anualidade, que informa as regras orçamentárias (inclusive a do citado artigo 5º), aponta para a necessidade de que as restrições orçamentárias previstas pelo Ministério correspondam ao orçamento cuja execução está sendo objeto de restrição.

12. Além desses argumentos, tente-se raciocinar o tema de forma diversa, de modo a entender que o artigo 3º ainda estaria vigente, dada a ausência de expressa limitação, no texto do dispositivo, ao exercício financeiro de 2013.

13. Entender dessa forma seria conferir um caráter permanente – sem limitação de tempo – à restrição trazida pelo artigo 3º da Portaria nº 268/2013, o

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

(...)

³ Para efeito deste parecer, no que toca à anualidade, entende-se como Lei Orçamentária tão somente as suas regras de natureza exclusivamente orçamentária.

⁴ *Direito Financeiro e Tributário*, 17ª ed., revista e ampliada, São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008, p. 65.

⁵ De acordo com a definição dada pelo art. 1º da Lei nº 810, de 6-9-1949, ‘considera-se ano o período de doze meses contados do dia do início ao dia e mês correspondentes do ano seguinte’. O ano civil é, portanto, o período corrido de 365 dias.

qual vigoraria até que outra portaria o revogasse ou alterasse o seu teor. Tal interpretação não se coadunaria com o nosso ordenamento jurídico, pois equivaleria a dizer que uma portaria ministerial estaria vedando – ou seja, suspendendo em caráter definitivo ou permanente - o administrador de fazer algo que a lei o permite – locar, adquirir ou reformar imóveis, locar ou adquirir veículos e locar máquinas e equipamentos – respeitada a legislação referente a licitações.

14. Tal interpretação, portanto, eivaria o artigo 3º de ilegalidade, não se tornando, por isso, uma interpretação juridicamente possível.

15. Além disso, seria ela mesmo impraticável, uma vez que o § 1º, inciso II, do citado artigo 3º excepciona da suspensão prevista no *caput* as prorrogações contratuais e/ou as substituições contratuais, em relação aos incisos I, V e VI, desde que sejam respeitados os limites fixados no art. 1º desta Portaria.

16. Os limites do artigo 1º dessa portaria, como já dito, foram fixados para o exercício financeiro de 2013, conforme dicção expressa do dispositivo:

Art. 1º A despesa a ser empenhada com a contratação de bens e serviços e com a concessão de diárias e passagens, no âmbito dos órgãos e unidades orçamentárias do Poder Executivo, no exercício de 2013, fica limitada aos valores constantes do Anexo I desta Portaria.

17. O Anexo I, por sua vez, traz os limites, em reais, para o empenho com a contratação de bens e serviços e concessão de diárias e passagens para cada órgão da administração direta do Poder Executivo federal, deixando a estes a incumbência de limitar o empenho para suas unidades vinculadas, as autarquias e fundações públicas.

18. No entanto, como o referido anexo teve vigência adstrita ao ano de 2013, para o presente exercício financeiro de 2014 não houve limitações de empenho para as autarquias e fundações públicas pelos seus respectivos Ministérios (como também não houve para estes, já que o Anexo se refere especificamente ao exercício de 2013), não havendo como, na prática, se aplicar o § 1º, II, do artigo 3º, ainda que juridicamente se entendesse pela atual vigência do dispositivo.

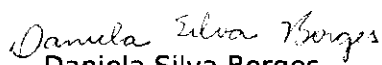
19. Essas são as razões pelas quais se considera que o artigo 3º da Portaria nº 268/2013, assim como os demais dispositivos desse ato ministerial, não mais se encontram vigentes, eis que destinados à aplicação no exercício financeiro de 2013.

II – CONCLUSÃO

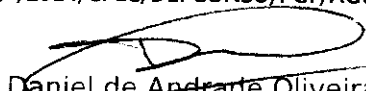
14. Por todo o exposto, conclui-se que o artigo 3º da Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, teve sua vigência limitada ao exercício financeiro de 2013, não vigorando para os exercícios financeiros subsequentes.

15. À consideração superior.

Brasília, 04 de junho de 2014.


Daniela Silva Borges
Procuradora Federal

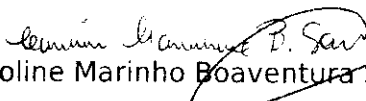
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


Daniel de Andrade Oliveira Barral

Procurador Federal


Ana Carolina de Sá Dantas

Procurador Federal


Caroline Marinho Boaventura Santos

Procuradora Federal


Renata Resende Ramalho Costa Ramos

Procuradora Federal


Douglas Henrique Marin dos Santos

Procurador Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Antônio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER Nº 04 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a conclusão que segue.

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

Brasília, 09 de junho de 2014.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS

Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 65 /2014

(VIGÊNCIA DA PORTARIA MP Nº 268/2013)

O ARTIGO 3º DA PORTARIA Nº 268, DE 30 DE JULHO DE 2013, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, QUE TRATA DA SUSPENSÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES RELACIONADAS AOS OBJETOS REFERIDOS NOS INCISOS I A VI DO DISPOSITIVO, TEVE SUA VIGÊNCIA LIMITADA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013, NÃO VIGORANDO PARA OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS SUBSEQUENTES.