

Despesas plurianuais e a proibição do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal

Paulo Fernando Feijó Torres Jr.

Advogado da União. Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Resumo: O artigo tem como objetivo examinar o alcance da proibição presente no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação às despesas plurianuais.

Palavras-chave: Despesas plurianuais. Artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000. Processos lógico e sistemático de interpretação.

Sumário: Introdução – 1 Abordagem constitucional – 2 Análise infraconstitucional – Conclusão – Referências

Introdução

O objeto do presente estudo restringe-se ao exame do alcance da proibição inserta no artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal em relação às despesas plurianuais. Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

1 Abordagem constitucional

Contudo, antes de se adentrar no exame da aludida norma, cumpre assinalar que a exegese das leis, além da interpretação literal, é também orientada pelos processos lógico e sistemático. Ao comentar o processo lógico, o eminente jurista Carlos Maximiliano conclui:¹

¹ *Hermenêutica e aplicação do direito*, p. 101.

O Processo Lógico tem mais valor do que o simplesmente verbal (1). Já se encontrava em textos positivos antigos e em livros de civilistas, brasileiros ou reinícolas, este conselho sábio: “deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que. Só olhando a letra dela, destrói a sua intenção” (2).

Por outras palavras o Direito romano chegara a conclusão idêntica: declara — “age em fraude da lei aquele que, ressalvadas as palavras da mesma, desatende ao seu espírito” — *Contra Legem facit, quid id facit quod lex prohibet: in fraudem vero, qui, salvis verbis legis, sententiam ejus circumvenit* (3). O apóstolo São Paulo lançara na segunda Epístola aos Coríntios a frase que se tornou clássica entre os jurisconsultos: “a letra mata; o espírito vivifica” — *Littera occidit; spiritus vivificat*.

A segurança jurídica, objetivo superior da legislação, depende mais dos princípios cristalizados em normas escritas do que da roupagem mais ou menos apropriada em que os apresentam (4). Deve, portanto, o pensamento prevalecer sobre a letra, a idéia valer mais do que seu invólucro verbal (5): — *Prior atque potentior est, quam vox, mens dicentis* — “mais importante e de mais força que a palavra é a intenção de quem afirma” (6). “Acima da palavra e mais poderosa que ela está a intenção de quem afirma, ordena, estabelece.”

Inicialmente, afigura-se imprescindível examinar o referido dispositivo à luz das normas constitucionais correlatas. Nessa linha, os artigos 37, *caput*, e 167, I e II, §1º, todos da Constituição Federal, assim prescrevem, respectivamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: [...]

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;

§1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O princípio da eficiência, como não poderia deixar de ser, assume destaque na abordagem da presente matéria. A eficiência, por sua vez, deve ser entendida não só como maximização do lucro e minimização de custos, mas também como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incube ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus

possíveis, tanto para o Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades do cidadão.²

As questões jurídicas devem ser resolvidas, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. Segundo as lições de Alexandre Santos de Aragão, “é sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, *ex vi* do Princípio da Eficiência (art. 37, *caput*, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico”.³

Nessa linha, ganha, igualmente, relevo o princípio da razoabilidade. Ao comentar o referido princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera:⁴

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas — e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis —, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providências mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbido, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades, ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.

² ARAGÃO. O princípio da eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*.

³ *Op. cit.*

⁴ *Curso de direito administrativo*, p. 97.

A eficiência e razoabilidade aqui sugeridas não têm como fito mitigar ou ponderar o princípio da legalidade, mas, ao revés, a de conferir-lhe uma nova lógica, onde se priorize a legalidade finalística e material — dos resultados práticos alcançados —, e não mais a legalidade meramente formal e abstrata. Nesse sentido, fecundo, mais uma vez, o magistério de Alexandre Santos de Aragão:⁵

Não se trata de descumprir a lei, mas apenas de, no processo de sua aplicação, prestigiar os seus objetivos maiores em relação à observância pura e simples de suas regras, cuja aplicação pode, em alguns casos concretos, se revelar antitética àqueles. Há uma espécie de hierarquia imprópria entre as meras regras contidas nas leis e seus objetivos, de forma que a aplicação daquelas só se legitima enquanto constituir meio adequado à realização destes.

Esse é o espírito que deve nortear o intérprete no exame das leis. Feitos esses esclarecimentos, cumpre observar que os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro, por exigência constitucional, devem ser incluídos no plano plurianual, assim como na lei orçamentária anual, consoante se depreende da leitura das normas reproduzidas anteriormente.

Paralelamente a isso, não se pode olvidar do princípio da anualidade orçamentária, cujos fundamentos constitucionais estão contidos nos artigos 48, II, 165, III e §5º e 166, todos da Carta Magna.⁶ De acordo com o referido princípio, as receitas arrecadadas no exercício destinam-se as despesas assumidas no mesmo período, ou seja, não se admite que despesa futura se ampare em receita atual. A característica da plurianualidade das despesas de investimentos, previstas no §1º, do artigo 167 da Constituição Federal, não esvazia o conteúdo do princípio da anualidade, eis que as metas e programas sempre serão executados ano a ano, com recursos advindos do orçamento de cada período.⁷

2 Análise infraconstitucional

Uma vez ultrapassado o exame constitucional da matéria, convém agora analisar a questão no plano infraconstitucional. De início, a Lei nº 12.465/2011 – LDO 2012, em seu artigo 102, parágrafo único, assim dispõe:

⁵ *Op. cit.*

⁶ O princípio também guarda assento no art. 51 da Lei nº 4.320/643.

⁷ PETTER. *Direito financeiro*, p. 180.

Art. 102. Para efeito do disposto no art. 42 da LRF, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres.

Parágrafo único. No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública, consideram-se compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.

Sobreleva, outrossim, anotar que o artigo 57, I, da Lei nº 8.666/93, assinala que as despesas referentes à expansão da atividade governamental, os denominados projetos, podem estar amparados em empenhos que se fracionam pelos quatro exercícios do plano plurianual. De igual sorte, o artigo 7, §2º, III, da mesma lei, em relação às obras e serviços de engenharia, reafirma o procedimento de que em cada ano só precisa haver recursos para o cronograma nele executado, vale dizer, o empenho só onera o orçamento de cada ano na medida, a mais próxima possível, do nível de execução da avença nesse período, veja-se:

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; [...]

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quando aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

Feitas essas considerações, convém agora analisar o artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000. O referido dispositivo encontra-se inserido na Seção VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja: “Dos Restos a Pagar”. Logo, todas as demais normas que se encontram situadas em sua seção devem ser interpretadas em conformidade com o seu conceito, cuja definição guarda assento no artigo 36 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que correm a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Não é difícil perceber que os Restos a Pagar se encontram condicionados à existência de prévio empenho que os suportem orçamentariamente. A referida conceituação deve ser, também, examinada em conformidade com o disposto no artigo 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece como normas de escrituração das contas públicas a observância de que a despesa e a assunção de compromissos sejam registrados segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter suplementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.⁸

Em razão do disposto na referida norma (art. 50, II, da LRF), somente poderão ser inscritos em Restos a Pagar as despesas de competência do exercício financeiro, considerando-se como despesa liquidada⁹ aquela em que o serviço, obra ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, e não liquidada, mas de competência do exercício, aquele em que o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente.

Em reforço à tese até aqui desenvolvida, calha lembrar, permita-me a insistência, o princípio da anualidade orçamentária, já analisado alhures, segundo o qual as parcelas dos contratos e convênios somente deverão ser empenhadas e contabilizadas no exercício financeiro se a execução for realizada até 31 de dezembro, de sorte que as parcelas remanescentes do contrato deverão ser incluídas na previsão orçamentária para o exercício financeiro em que estiver prevista a competência da despesa.¹⁰

⁸ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

⁹ Art. 63 da Lei nº 4.320/64: A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

¹⁰ MARTINS. Princípios da continuidade e da competência: algumas reflexões sobre o artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 – da Responsabilidade Fiscal.

Como se vê, a aplicação do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 em relação às despesas plurianuais deve observar o contexto da execução orçamentária financeira, norteadada pelo princípio constitucional da anualidade, de modo que a exigência de disponibilidade orçamentária de caixa em 31 de dezembro limita-se apenas às despesas regularmente empenhadas nos dois últimos quadrimestres.

Nesse sentido, convém reproduzir entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, presente no item 9.6.2 do Acórdão nº 2.354/2007 – TCU – Plenário, que sinaliza excetuar as despesas plurianuais da proibição inserta do aludida norma, *in verbis*:

ACORDAM OS Ministros do Tribunal de Contas da união, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...]

9.6. orientar os titulares de todos os poderes e órgãos federais referidos no art. 20 da lei Complementar nº 101/2000 para que: [...]

9.6.2. atem para a previsão de cláusulas contratuais que gerem obrigação de pagamento de parcelas sem que haja disponibilidade de caixa suficiente, até 31 de dezembro, para honrar os compromissos assumidos a cargo do orçamento em curso, quando não se tratar de despesas plurianuais.

Conclusão

Por todo exposto, em homenagem aos princípios da eficiência administrativa, da razoabilidade, da anualidade orçamentária, assim como aos artigos 102, parágrafo único, da Lei nº 12.465/2011 – LDO 2012; 7º, §2º, III e 57, I, ambos da Lei nº 8.666/93; 50, II, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e 36 e 63, todos da Lei nº 4.320/64, conclui-se que proibição presente no artigo 42 da Lei nº 101/2000 não abrange as despesas plurianuais.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Casa Civil. Disponível em: <<http://www.casacivil.planalto.gov.br>>.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

MARTIN, Lino. Princípios da continuidade e da competência: algumas reflexões sobre o artigo 42 da Lei Complementar 101/2000 – da Responsabilidade Fiscal. Texto extraído do sítio: <<http://linomartins.wordpress.com/2009/08/04/principios-da-continuidade-e-da-competencia-algumas-reflexoes-sobre-o-artigo-42-da-lei-complementar-1012000-%E2%80%93-da-responsabilidade-fiscal/>>.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PETTER, Lafayette Josué. *Direito financeiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.