



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## PREJULGADO Nº 15

1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;
2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;
3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;
4. O ato de contrair obrigação de despesa, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridade do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;
5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** forma de aplicação da regra de controle estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000).

**Autuação do Prejulgado:** Protocolo nº 125694/09.

**Relator :** Conselheiro Hermas Eurides Brandão.

**Protocolo:** 311536/10.

**Decisão:** Acórdão nº 1490/11 - Tribunal Pleno.

**Sessão:** Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 28 de 04/08/2011.

**Publicação:** AOTC nº 315 de 02/09/2011.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## PREJULGADO Nº 15

PROCESSO Nº: 311536/10  
ASSUNTO: PREJULGADO  
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

### ACÓRDÃO Nº 1490/11 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Prejulgado. Art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000. Aprovação.

#### 1. Relatório

Encerram os presentes autos incidente de prejudgado, suscitado na 18ª Sessão da 1ª Câmara do Tribunal de Contas, por ocasião do julgamento de prestação de contas municipal, do Município de Japira (Processo n. 125694/09), de relatoria do Aud. Claudio Augusto Canha, cujo escopo precípua é a unidade jurisprudencial nesta Corte acerca da aplicabilidade da regra de controle preconizada no art. 42 da Lei Complementar n. 101, de maio de 2000.

Os autos foram devidamente recebidos e instruídos.

A Diretoria de Contas Municipais (Parecer n. 07/10) concluiu que “a assunção de compromissos nos últimos 8 meses do final de mandato exige fundo financeiro disponível, ainda que a despesa seja transferida para o próximo exercício. Para o art. 42 da LRF, consubstanciam compromissos os diversos tipos de atos passivos supra mencionados que possam imediata ou mediatamente vir a ser exigidos, incluindo os aditamentos, consolidações, parcelamentos e outras formas de novação de dívidas”.

Por sua vez, a Diretoria de Contas Estaduais, por meio da Instrução n. 161/10, sugere “que o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não seja objeto de prejudgado, pois embora o referido Diploma Legal esteja em vigor a mais de dez anos, as hipóteses submetidas a Esta Corte, ainda que atreladas a vedação de contrair despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato, não são uníssonas, ou seja, ora questiona-se o âmbito mais econômico do dispositivo legal (como a inscrição de despesa em restos a pagar), ora questiona-se o enquadramento jurídico”.

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas (Parecer n. 9741/10) opinou conclusivamente pela “possibilidade de assunção de despesas por parte do gestor



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

público, mesmo que em seu último ano de mandato, desde que exista disponibilidade e, naqueles casos em que, ainda que se trate de despesa de caráter continuado ou que a obrigação não possa ser satisfeita antes do término do mandato, quando se tratar de ônus necessário à administração local e não comprometa a gestão do próximo mandatário; desde que atendidos os demais preceitos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Encerrada a fase instrutória, vieram os autos para decisão.

É o conciso relato.

Passo ao voto.

## 2. Fundamentação

### 2.1. Notas preliminares

Eis a regra, da qual emanam dúvidas, a vindicar uma unidade exegética desta Corte:

“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”.

Diga-se, de plano, que o cenário inaugurado pela Lei Complementar n. 101/2000, relativamente à correta interpretação, em específico, do seu art. 42, ainda é tormentoso. A problemática é ainda mais acentuada, pois o Código Penal, na redação dada pela Lei n. 10.028/2000 houve por bem tipificar a conduta agressiva ao dispositivo como delito, passível de reclusão (art. 359-C) <sup>1</sup>. Assim, a equivocada aplicação do dispositivo, derivada da sua má interpretação, atrai ao gestor público, além da responsabilidade erigida na norma complementar, a responsabilidade penal.

---

<sup>1</sup> Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Perceba-se o que a lei complementar pretendeu vedar. Ao longo do tempo, a atividade de alguns gestores públicos ofertou à rubrica, restos a pagar, uma conformação desapegada daquilo que se poderia alcinhar de gestão administrativa responsável, num verdadeiro desvirtuamento do instituto. Explico: esse desvirtuamento na utilização dos restos a pagar travestiu-se em instrumento de rolagem da dívida, verdadeira patologia da práxis administrativa. Isso decorrente do incorreto manejo da ferramenta orçamentária como instrumento básico do planejamento público. Um orçamento mal confeccionado, inquinado por receitas excessivamente estimadas e despesas previstas a menor, além de autorizações para assunção de compromissos divorciadas de um realista implemento de receita, determinava uma freqüente dissonância com a execução financeira, o que impactava, em regra, no final do exercício, onde se verificava a existência de pagamentos que não poderiam ser atendidos no mesmo exercício. A saída era a inclusão em restos a pagar. Prática perniciosa que a Lei de Responsabilidade Fiscal diretamente coibiu. A *mens legis* tem por escopo obstaculizar a deflagração de compromissos, de ordem formal, a expor a perigo a higidez financeira do município para o futuro gestor municipal.

Daí nasce a regra, como vedação normativamente estatuída.

Topograficamente, a norma em epígrafe encontra-se situada em seção apartada destinada, consoante ela própria se denomina, aos denominados restos a pagar. Em verdade, com o veto presidencial ao art. 41<sup>2</sup>, subsistindo apenas o art. 42, a Seção VI (Capítulo VII, Da dívida e do endividamento) não trata mais somente, ou pelo menos não em sua totalidade, do passivo a curto prazo conhecido como restos a pagar, mas de todos os compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres de mandato dos titulares de Poder ou órgão estatal, inclusive aqueles que importem em parcelas que serão pagas no exercício seguinte. Assim, tão-só quando o art. 42 fala de *parcelas a serem pagas no exercício seguinte* têm-se os restos a pagar, definidos pela Lei n. 4.320/64, como “as

---

<sup>2</sup> “Art. 41. Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em Restos a Pagar:

I - as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício;

II - as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:

a) normas legais e contratos administrativos;

b) convênio, ajuste, acordo ou congênere, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.

§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congênere cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.

§ 2º Após deduzido de suas disponibilidades de caixa o montante das inscrições realizadas na forma dos incisos I e II do *caput*, o Poder ou órgão referidos no art. 20 poderá inscrever as demais despesas empenhadas, até o limite do saldo remanescente.

§ 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas” (art. 36). Atente-se que embora se possa vislumbrar uma coincidência temática, que se diga de antemão não é perfeita, entre a regra do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 e a do art. 36 da Lei n. 4.320/64, aquela não deriva necessariamente dessa. O objeto de normatização vertido na lei complementar é, por demais, amplo, se comparado à Lei n. 4.320/64. A negativa do Presidente da República em sancionar o art. 41 não se mostrou desarrazoada<sup>3</sup>. Originariamente, o Anteprojeto de 1998, que culminou na Lei Complementar n. 101/2000, hospedava preceito que coibia a fragilidade monetária para com a dívida flutuante (da qual a inscrição em restos a pagar e despesas relativas a serviços da dívida a pagar, depósitos e débitos da tesouraria, são espécies), onde não se permitia, em qualquer tempo, e não apenas nos últimos quadrimestres do fim do mandato, a rolagem de despesas para o outro ano sem a competente cobertura de caixa. O vergastado art. 41 guilhotinou a intenção original, na medida em que permitiu a inscrição em restos a pagar de despesas aptas ao pronto pagamento, como as “legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício” (hipótese descrita no inc. I do artigo revogado). Destarte, ao que parece, andou bem o Chefe do Executivo ao vetar o citado dispositivo.

### 2.2. Análise do dispositivo propriamente dito

A análise propriamente dita do dispositivo pode ser cindida a partir de três dimensões: subjetiva, temporal e objetiva.

Primeiramente, o dispositivo, já no seu intróito, estatui uma vedação, um óbice à conduta do gestor público. Em estabelecendo uma proibição, impõe a lei uma abstenção de conduta, que se dirige diretamente ao *titular de Poder ou órgão referido no art. 20*. Não existem dúvidas quanto à vinculação subjetiva trazida pela norma, ou seja, a quem ela impõe a conduta omissiva. A

---

<sup>3</sup> Razões do veto: "A exemplo de vários outros limites e restrições contidos no projeto de lei complementar, o sentido original da introdução de uma regra para Restos a Pagar era promover o equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo, evitando déficits imoderados e reiterados. Neste intuito, os Restos a Pagar deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de despesa.

A redação final do dispositivo, no entanto, não manteve esse sentido original que se assentava na restrição básica de contrapartida entre a disponibilidade financeira e a autorização orçamentária. O dispositivo permite, primeiro, inscrever em Restos a Pagar várias despesas para, apenas depois, condicionar a inscrição das demais à existência de recursos em caixa. Tal prática fere o princípio do equilíbrio fiscal, pois faz com que sejam assumidos compromissos sem a disponibilidade financeira necessária para saldá-los, cria transtornos para a execução do orçamento e, finalmente, ocasiona o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, a crescimento de dívida pública.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

norma é hialinamente clara ao condicionar a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver.

Relativamente ao aspecto temporal, maiores dúvidas dele não derivam. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses. Assim, tem-se como explicitamente delimitado o espaço temporal que a norma veda a assunção de obrigações sem a necessária disponibilidade de caixa. Assim, a norma obriga uma abstenção de conduta nos últimos dois quadrimestres finais do mandato. Fora deste período, não há ilegalidade alguma na prática da conduta descrita no *caput* do art. 42 da LRF.

A problemática reside naquilo que se denominou de dimensão objetiva da norma, a conduta propriamente dita, vedada e temporalmente delimitada. Em outros termos, há que ser necessariamente aclarado o significado da expressão *contrair obrigação de despesa*.

Sobre esse específico aspecto, cumpre ressaltar, como referenciado na Instrução n. 161/10 da Diretoria de Contas Estaduais (peça 16), que quando da discussão do Processo n. 125964/09, o qual originou o presente incidente, em que pese tratar-se da interpretação e aplicação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, veiculou-se hipótese exemplificativa assente na possibilidade de celebração de aditivo contratual, dentro do período vedado pela lei, pela Administração Pública. Qual data (celebração do contrato ou do aditivo) seria considerada para fins do art. 42? Ou melhor, o ato de *contrair obrigação de despesa* se deu com a celebração do contrato ou do aditivo, nessa última hipótese, haveria incidência da vedação do art. 42? Em verdade, tal exemplo parece tornar-se a dúvida mais frequente entre os gestores públicos e os próprios órgãos de controle. A resposta para tal dúvida não encontra um consenso na doutrina.

Veja-se, a propósito, o referenciado na Instrução n. 161/10 da Diretoria de Contas Estaduais, acerca da posição de Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega, os quais apregoam a necessidade de disponibilidade de caixa, no exercício financeiro em que for celebrado o contrato ou o aditivo da integralidade dos recursos, cobrindo todo o período de execução do contrato, nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Os contratos a serem firmados dentro dos oito últimos meses da gestão, que se adaptem às exigências do artigo 57 da Lei n. 8.666/93, poderão vigorar por prazo que ultrapasse a própria gestão que se encerra?

A resposta, sem dúvida, é afirmativa. Entretanto, tais contratos deverão possuir lastro financeiro que os suporte integralmente e não apenas o suficiente para pagar as parcelas contratadas e já liquidadas no próprio exercício, uma vez que a vedação da LRF não trata de ‘contrair obrigação de pagamento’ e sim de ‘contrair obrigação de despesa’. Nesse aspecto reside o ponto nodal para a correta interpretação do dispositivo. Não há que se confundir tais expressões, sob o risco de amesquinhar o verdadeiro objetivo do comando em análise, qual seja, impedir que o gestor, nos últimos oito meses de seu mandato, contraia obrigação de despesa que deverá ser honrada, total ou parcialmente, pelo seu sucessor”<sup>4</sup>.

Apesar do acima exarado constituir-se em orientação encampada por certa parcela da doutrina, não se pode concordar de modo pleno. A literalidade do dispositivo não pode servir para estagnar a atividade administrativa, impedindo a assunção de toda e qualquer obrigação de despesa.

Primeiramente, para responder coerentemente ao questionamento posto, cumpre aclarar que ao se discorrer sobre a possibilidade de aditar um contrato administrativo, seja para modificá-lo quantitativamente, qualitativamente ou apenas o seu prazo de duração, o regramento de regência não é outro senão a Lei n. 8.666/93, fruto da competência privativa outorgada à União pela Constituição (art. 22, XXVII) para dispor sobre normas gerais de licitação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desse modo, se se quer discutir a eventual prorrogação de contrato administrativo, como a celebração de aditivos contratuais elastecendo o prazo original de duração dos contratos, há que se debruçar sobre a Lei de Licitações, especificamente sobre o seu art. 57, que passo a transcrever:

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

---

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Recife: Nossa Livraria, 2001. p. 17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III - [\(Vetado\)](#).

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração.

Da cabeça do supracitado dispositivo não ressoa outra orientação do que aquela que condiciona a duração do contrato administrativo à vigência dos créditos orçamentários que lhe dão suporte, em outros termos, o preceito consagra a regra da improrrogabilidade dos contratos administrativos, a qual, como toda a regra comporta exceções a orbitar no seu entorno, especificamente descritas nos inc. I, II, IV, e V do art. 57 da Lei n. 8.666/93. Perceba-se que o descrito no art. 57 da Lei n. 8.666/93 não destoa do consignado na Lei n. 4.320/64, cujo art. 35, II, que expressamente apregoa que pertencem ao exercício financeiro, as despesas nele legalmente empenhadas, sendo que o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/64). Ao que parece, ambas as leis, por óbvio, com mais vigor a Lei n. 4.320/64, esforçam-se para atender ao princípio da anualidade, limitando o ato de contrair obrigações num exercício orçamentário, assegurando a fiel execução do orçamento. Ilustrando melhor esse raciocínio:

“O termo ‘obrigação de despesa’ como posto na LC nº 101/2000 tem o objetivo de atingir não somente o empenho de despesa, mas, também, todo aquele compromisso assumido e que efetivamente ainda não esteja materializado na fase do empenho. Uma leitura rápida e descontextualizada dos princípios constitucionais orçamentários, notadamente o princípio da anualidade orçamentária e, com o próprio parágrafo único do art. 42, poderia levar a interpretação de que o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrador público teria a obrigatoriedade de manter, em sua integralidade, no caixa do Poder ou órgão, recursos necessários à satisfação das obrigações de despesas contraídas. Porém, tal entendimento não se afigura como procedente.

Ocorre que o *caput* do art. 42 refere-se à obrigação de despesa; contudo, o seu parágrafo único, ao regulamentar o *caput*, esclarece que, na determinação das disponibilidades de caixa, deverão ser consideradas as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Nada mais correto. **As despesas compromissadas a pagar são aquelas que foram ou irão ultrapassar a fase da liquidação do empenho até o final do exercício**; logo, do total da obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres, que ultrapassassem aquele exercício, para fins de apuração das disponibilidades de caixa, somente seriam consideradas aquelas parcelas do compromisso assumido que fossem liquidadas até o final do exercício, **ficando as demais, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, com fonte de financiamento nos orçamentos dos próximos exercícios<sup>5</sup>**.

Corroborando o acima vertido, confira-se a posição do membro do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Gabriel Guy Léger:

“Considerar contraída a obrigação por período inferior à duração do contrato – (...) – ensejaria, de qualquer maneira, despesa decorrente do dever de indenizar o contratado, já que, de outra forma, estar-se-ia legitimando o calote por parte da Administração. Sendo assim, a indesejada herança fiscal ao sucessor ainda seria deixada, despindo, afinal, de efeitos a norma do art. 42.

De outro lado, exigir que haja, em caixa, disponibilidade de valores para a duração total do contrato é, na linha do que já foi dito, andar em sentido contrário a um sistema normativo e multidisciplinar consolidado e harmônico, formado pelos princípios e preceitos que regem a atuação administrativa, em especial eficiência, economicidade, celeridade e continuidade do serviço público, pela noção de planejamento orçamentário, em cujo substrato se encontram a LDO e o PPA – e pelas disposições constantes da Lei de Licitações, notadamente o art. 57 e as exceções indicadas nos seus incisos.

---

<sup>5</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar n. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2 ed. Brasília: ESAF, 2002. p. 92.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante todo exposto, sem ignorar a respeitável parcela da doutrina e eventual jurisprudência em sentido contrário, conclui-se no sentido de que o art. 42 da LRF não impede a celebração, nos últimos oito meses de mandato, por prazo superior a 31/12 ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, de modo a afastar a inscrição da despesa em restos a pagar e, então, atender ao citado comando legal <sup>6</sup>.

Não discrepa o opinativo do Ministério Público (Parecer n. 9741/10), que instrui o presente prejudgado, de cujo bojo se abstrai:

“Após a brevíssima introdução sobre o tema, por se tratar de matéria contábil, nota-se que o legislador não diferencia as espécies de despesas que devem ser adimplidas no exercício ou aquelas que devem ter disponibilidade de caixa para supri-las.

Como esposado, uma análise literal do dispositivo conduz à restrição do agir do Administrador que em seu último ano de mandato não passaria de um mero administrador de pessoal, consideradas suas restrições. Para tanto, embora existente a exceção quanto a disponibilidade de caixa para suprir com o ônus financeiro contraído no exercício anterior, as despesas de caráter continuado não estariam amparadas, continuando vedadas.

Ocorre que as despesas de caráter continuado devem ser consideradas como essenciais ao desenvolvimento das atividades administrativas, posto que servem como meio à satisfação dos interesses finalísticos do Poder Público.

Em alguns casos, cogitar-se-ia a interrupção de determinado serviço público ofertado aos administrados no simples cumprimento literal do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal o que seria contrário ao princípio da continuidade do serviço público. Vale dizer que no âmbito da hierarquia de normas, prevalecer-se-ia o princípio, uma vez que serve como sustentáculo ao regramento.

Então, numa análise genérica, não se fala em aplicação irrestrita da norma infraconstitucional, até porque, como demonstrado, existiriam

---

<sup>6</sup> LÉGER, Gabriel Guy; PÉRCIO, Gabriela Verona. **A Lei de responsabilidade fiscal e a celebração de contratos em final de mandato.** *Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal – IDAF*, n. 37, p. 30, ago. 2004, seção Doutrina.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

situações em que a sua observância traria gravames à Administração, contudo, a sua inobservância haveria, por certo, de contrariar o espírito do legislador.

Assim, aplica-se melhor aos propósitos deste prejudgado o entendimento de que deve ser analisado o caso em concreto para que a luz dos fatos possa a Administração Pública, dentro de um critério de razoabilidade, tomar a melhor solução possível ao atendimento às suas necessidades.”

Por sua vez, Flávio C. de Toledo Jr e Sérgio Ciqueira Rossi comungam do mesmo entendimento:

“Baseada na locução “obrigação de despesa”, certa linha de intérpretes da LRF entende que qualquer tipo de compromisso firmado nos dois últimos quadrimestres dos mandatos, esteja ele empenhado ou não, deva submeter-se às limitações do artigo 42. Dessa forma, assinado nos últimos 8 meses da gestão do prefeito, um contrato de limpeza pública faria com que a Administração reservasse numerário para todas as parcelas contratuais a serem realizadas no ano seguinte.

Somos contrários à indigitada linha de pensamento. A nosso ver, apenas as despesas empenhadas e liquidadas nos dois últimos quadrimestres precisam de amparo de caixa. Eis os nossos argumentos:

- O artigo 42 se insere na seção da LRF que trata de Restos a Pagar, os quais, segundo conceituação da Lei nº 4.320 (artigo 36), são as despesas **empenhadas**, *mas* não pagas até 31 de dezembro. Assim, não há que se falar em Restos a Pagar sem o prévio empenho que os suporte orçamentariamente.

- Os dois comandos do artigo 42 têm em foco a disponibilidade financeira, o ajuste entre compromisso e fluxo de caixa; enfocam eles o desembolso, a saída do dinheiro público, o pagamento, enfim. Pois bem, o artigo 62 da Lei nº 4.320 assevera que só faz jus a pagamento o fornecedor que entregou materiais, serviços ou obras. A única exceção fica por conta do regime de adiantamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, não se pode provisionar aquilo que ainda não foi entregue à Administração. Neste ponto, vale lembrar: o parágrafo único do dispositivo em estudo refere-se, expressamente, à despesa compromissada a pagar, expressão que abrange os gastos em que já houve adimplemento contratual por parte de terceiros.

- O futuro mandatário, utilizando-se de seu poder discricionário, pode revogar contratos de fornecimento parcelado, notadamente os de materiais e serviços; nesse cenário, a coleta de lixo poderia voltar a ser realizada pelos servidores (execução direta), tornando inútil a provisão financeira contratual.

- Diante do princípio orçamentário da anualidade, as receitas arrecadadas no exercício são carregadas para as despesas assumidas nesse mesmo período; tal princípio não considera que despesa futuramente realizada se ampare em receita atual.

- Tendo em vista que não se empenha antes o gasto do ano seguinte (artigos 7º e 57, Lei nº 8.666) e, uma vez que refogem à despesa não empenhada as limitações do artigo 42, concluímos que só a despesa regularmente empenhada nos dois últimos quadrimestres precisa de disponibilidade de caixa em 31 de dezembro<sup>7</sup>.

Destarte, tendo presentes os argumentos acima exarados, conclui-se que:

- 1) a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 se dirige diretamente ao *titular de Poder ou órgão referido no art. 20*, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

---

<sup>7</sup> TOLEDO Jr, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **A lei de responsabilidade fiscal e a tormentosa questão dos restos a pagar do município.** in <http://www.institutozenite.com.br/jsp/site/item/Text1Text2AutorDet.jsp?PagAtual=1&Modo=2&IntPrdcl=50&IntScld=71&IntItemId=44&IntDocId=4090>. Disponível em 02/07/11.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 2) A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;
- 3) A princípio, o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;
- 4) O ato de contrair *obrigação de despesa*, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser analisado segundo as peculiaridades do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;
- 5) Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

### 3. Voto

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

#### 3.1. aprovação do Prejulgado, com as seguintes conclusões:

3.1.1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 se dirige diretamente ao *titular de Poder ou órgão referido no art. 20*, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

3.1.2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;

3.1.4. O ato de contrair *obrigação de despesa*, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridade do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;

3.1.5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.

3.2. numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no periódico Atos Oficiais e na Revista do Tribunal e inserção na intranet e internet;

3.3. arquivamento do Processo na Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, após o trânsito em julgado da decisão.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

I - Aprovar o Prejulgado, com as seguintes conclusões:

1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 se dirige diretamente ao *titular de Poder ou órgão referido no art. 20*, condicionando a atuação dos titulares da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver;

2. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses;

3. A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato;

4. O ato de contrair *obrigação de despesa*, como a celebração de aditivos dentro do período vedado pela norma complementar, deve ser sopesado consoante as peculiaridade do caso, levando-se em conta a concretude dos fatores envolvidos;

5. Dada a competência outorgada a esta Corte para o exercício do controle externo da Administração Pública, os entes submetidos a sua jurisdição devem encaminhar a este Tribunal os termos aditivos e respectivos contratos celebrados nos últimos quadrimestres do mandato para fins de aferição do cumprimento da regra de controle do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000.

II – Determinar a numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no periódico Atos Oficiais e na Revista do Tribunal e inserção na intranet e internet;

III – Determinar o arquivamento do Processo na Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, após o trânsito em julgado da decisão.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR.

Sala das Sessões, 4 de agosto de 2011 – Sessão nº 28.

**HERMAS EURIDES BRANDÃO**  
Conselheiro-Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente