

**PARECERES
ADMINISTRATIVOS**

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Parecer nº 004/2002 – Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho

Processo Administrativo nº E-10/56/2002

Implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São
Gonçalo. Análise de Convênio firmado dentro dos dois
últimos quadrimestres do mandato. Interpretação do artigo
42 da Lei de Responsabilidade Fiscal : dos Restos a Pagar.

RELATÓRIO

Senhor Dr. Procurador Geral,

Trata-se de processo administrativo iniciado com o fito de proceder à
implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, com recursos do Estado do Rio
de Janeiro e provenientes de convênio com a União Federal, através da Companhia Brasileira
de Trens Urbanos –CBTU.

O processo teve início com o Ofício SET nº006/2002, o qual solicita ao Chefe
do Executivo a autorização para abertura de crédito suplementar no valor de R\$5.490.000,00,
correspondente a 30% do valor total do exercício do 2002, referente aos recursos estaduais, ao
Programa de Trabalho 3172.2678300875.654, natureza de despesa 4590.99, com
compensação a ser abatida da fonte 00 do Programa de Trabalho 3172.2678301555.002, e
mesma natureza de despesa. Os 70% restantes, no valor de R\$12.810.000,00, serão
provenientes de recursos federais já aprovados no Congresso Nacional, perfazendo um total
de R\$18.300.000,00, para o exercício de 2002.

A solicitação foi autorizada pelo Chefe do Executivo, à época, em 23 de
janeiro de 2002, sendo posteriormente editado o Decreto nº 30.636, de 08 de fevereiro de
2002, abrindo crédito suplementar e modificando o orçamento em vigor, no valor global de
R\$18.149.000,00, sendo parte em favor da Companhia Estadual de Transportes e Logística –
CENTRAL, autorizada a dar seguimento aos procedimentos licitatórios referentes à
implantação da ligação sobre trilhos Rio de Janeiro/ Niterói/ São Gonçalo – Linha 3, bem
como à sua contratação.

Foram juntados aos autos o Resumo do Projeto Básico realizado pelo consórcio formado pela Noronha Engenharia S.A., *Ernst & Yong* e *Parsons Brinckerhoff International Inc.*, contendo o orçamento geral, estudo de viabilidade e modelagem da concessão.

Às fls. 101, consta cópia da Lei Orçamentária da União, Lei nº10.407/2002, que fixa, em seu artigo 8º, a despesa do Orçamento de Investimento em R\$ 21.362.286.746,00 (vinte e um bilhões, trezentos e sessenta e dois milhões, duzentos e oitenta e seis mil e setecentos e quarenta e seis reais), dispondo ainda, em seu art.12, que, nos termos do art. 83, § 7º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002, é vedada a execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos relacionados a obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidades graves, apontados pelo Tribunal de Contas da União, constantes do Quadro VII, em anexo, até deliberação em contrário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO e do Congresso Nacional.

Em consulta ao anexo¹, verifiquei que não consta do Quadro VII a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, presumindo-se, portanto, que os procedimentos, até o momento realizados, são consentâneos com as normas constitucionais e orçamentárias vigentes.

Às fls. 116, consta declaração do Ordenador de Despesas com o fim de atender ao artigo 16, inciso II, da Lei Complementar nº101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, de que a aplicação dos recursos está compatível com as metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2002, Lei nº 3.608/2001, e com a Lei Orçamentária Anual, justificando ainda, às fls. 117, que a implantação do transporte sobre trilhos no Corredor Carioca/ Niterói/ São Gonçalo irá suprir necessidade imperiosa de melhorar o status social e conforto de aproximadamente 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) pessoas que vivem na região de influência do Projeto e, ainda, a conveniência de reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo à iniciativa privada serviços que não necessitam serem exercidos diretamente pelo Estado, embora sejam serviços públicos. Finalmente, ressalta a necessidade de expandir a malha ferroviária hoje existente, integrando aquelas

¹ www.planalto.gov.br.

idades, densamente povoadas, através de um sistema de transporte eficiente, rápido e acessível à população alvo do Projeto.

Às fls. 118, atesta o Ordenador de Despesas que não haverá impacto orçamentário – financeiro à implantação do sistema de transporte sobre trilhos, pois o trecho será concedido à iniciativa privada. Tudo isso, em abril de 2002.

Às fls. 119/132, consta voto do Conselheiro Marco Antônio Barbosa Alencar no processo TCE-RJ nº101.810-7/02, de 26 de março de 2002, que, quando da análise do edital de licitação da obra em questão, concluiu que: o início das obras deverá ser precedido da aprovação de lei que autorize as despesas de capital nos exercícios de 2003, 2004 e 2005; comprovação do atendimento do disposto no artigo 16 da Lei Complementar nº101/2000 e, por fim, pela necessidade de algumas alterações no contrato e o acompanhamento das obras no cronograma de inspeções da CEC.

Às fls. 145/179, consta o Convênio nº003-2002/DT assinado entre o Estado do Rio de Janeiro e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, cujo objeto é a cooperação para a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, destacando-se que, das competências da CBTU, consta a transferência ao Estado de recursos necessários à execução das atividades a serem desenvolvidas no Projeto.

Às fls. 180, consta informação da inclusão do projeto no Plano Plurianual da União no valor de R\$1.134.000.000,00 para a construção da ligação Metro-Ferrovária Rio-Niterói-São Gonçalo-Itaboraí.

Às fls. 181, consta nova declaração do Ordenador de Despesas para fins de atendimento do artigo 16, inciso II da Lei Complementar nº101/2000, datada de 03 de julho de 2002, com a ratificação da justificativa já exarada às fls. 117 (fls.182), e afirmação de que não haverá impacto orçamentário-financeiro após a implantação do sistema de transporte, uma vez que o trecho será concedido à iniciativa privada (fls.183), juntamente com classificações orçamentárias.

Às fls. 196 e seguintes, consta solicitação para aplicação de recursos orçamentários, referentes aos exercícios de 2003 até 2002, para a Secretaria de Estado e

Controle Geral, a fim de implantar a ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, culminando com a Resolução Controle nº 2.987, de 05 de julho de 2002, cujo texto autoriza o comprometimento da despesa, à conta do orçamento em vigor, da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística, no valor de R\$1.410.000,00, destinados à realização de serviços de levantamentos topográficos, geológico, geotécnico e sísmicos do projeto, de acordo com o Decreto n.º 30.636, de 08 de fevereiro de 2002. (fls. 200).

Às fls. 204, consta autorização de despesas de capital nos exercícios de 2003, 2004 e 2005 para a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, Lei Estadual nº 3.803, de 04 de abril de 2002.

Em seguida às fls. 206 e 208, constam os Decretos de nºs. 31.630 e 31.671, ambos de agosto de 2002, abrindo crédito suplementar, retirando parcela do reservado para a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, oriunda do Decreto nº30.636.

Às fls. 211 e 212, há solicitação de nova autorização de despesa para a Secretaria de Controle de Estado, tendo em vista a diferença proveniente dos cancelamentos dos recursos acima mencionados, bem como para a implementação do disposto na Lei Estadual nº 3.803, de 04 de abril de 2002 – quanto aos exercícios de 2003,2004 e 2005, sugerindo, ainda, a complementação do convênio pactuado com a União (Convênio nº 003-2002/DT), de forma a contemplar os valores anuais necessários durante a vigência do contrato.

Questiona, ao final, quanto à aplicabilidade do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2002 para a implementação do convênio e continuidade do projeto de implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, no que se refere às vedações de inscrição em Restos a Pagar, nos dois últimos quadrimestres do mandato.

No pronunciamento de fls. 214, a assessoria jurídica aduz que o convênio firmado com a União não teve outra função do que firmar o já estabelecido em 04 de abril do corrente ano, sendo inaplicável o artigo 42 da LRF, pois não vincula o Estado do Rio de Janeiro a novas obrigações, solicitando, contudo, a oitiva da Procuradoria do Estado para exarar parecer definitivo.

Requer, ainda, que seja ouvida a Secretaria de Estado e Controle Geral para padronização dos procedimentos orçamentários, a qual, em resposta, às fls. 218/219, aduz, em suma, a necessidade de prestação de contas pela CENTRAL dos recursos liberados pela Resolução Controle n 2.987, de 05 de julho de 2002, alertando que a liberação, para fins de empenho, deverá observar a efetiva disponibilidade financeira para seu atendimento, em decorrência do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após os autos foram encaminhados a esta Procuradoria do Estado para a emissão de parecer, principalmente no que se refere ao disposto no Decreto n.º 31.839, de 11/09/2002, o qual em seu artigo 2º, parágrafo único, considera "*contraída a obrigação de despesa no momento da formalização, prorrogação ou renovação do contrato administrativo ou instrumento congêneres, bem como quando da realização de qualquer ato ou fato que decorra obrigação para Administração Pública*".

É O RELATÓRIO, passo a opinar.

PARECER

Em primeiro lugar, faz-se necessário delimitar o objeto da análise do presente processo por esta Procuradoria, pois não foram informados os dados referentes ao processo licitatório, bem como sobre o atendimento, ou não, do cronograma de desembolso dos recursos provenientes da União, no Convênio nº 003-2002/DT. Assim sendo, o pronunciamento efetuado é limitado à estrita interpretação do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal conjugada com os atos e obrigações contraídas, constantes nesse processo administrativo, cujo extenso relatório servirá como fundamento para a conclusão final.

Vejamos.

Com o advento da nova legislação que regula o artigo 163, incisos I, II, III e IV e o artigo 169 da Constituição Federal, espera-se a mudança de comportamento da administração pública no que se refere à busca de uma gestão fiscal responsável, o que inclui

a boa administração dos recursos públicos com a fixação de metas de desempenho para redução de despesas e aumento de receitas.

Na verdade, o administrador público nunca se importou muito com a equalização dos gastos com as receitas orçamentárias², sempre imaginando que, como instrumento formal, o orçamento serviria somente para atender o formalismo econômico e não para aplicação prática.

O parágrafo primeiro do artigo primeiro da LRF já adianta que a lei veio a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio da contas públicas, dentre os quais se inclui a inscrição em Restos a Pagar:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

- Grifos não originais -

Para o melhor entendimento sobre o tema, vejamos o conceito de Restos a Pagar previsto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, *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.

² Com propriedade assevera Egon Bockman Moreira, no artigo "O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal", publicado na coletânea "Os aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal", São Paulo: Dialética, 2001, p. 136: "O 'orçamento' era de tal forma apresentado ao espírito do agente público que sugeria a idéia de outro objeto: o 'benefício social' (isso sem contar com o objeto 'promoção pessoal do governante'). A gestão e o controle fiscal eram formalidades, executados na medida da vontade do agente. Eventualmente, poderiam servir como limitador de gastos; mas, o usual era o seu desprezo. Quando muito, prestavam-se a servir de fundamento para a negativa de pleitos formulados por adversários políticos".

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

A Lei nº 4320/64 distingue as despesas em processadas e não processadas, o que, de acordo com a doutrina de J.Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

*"São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos executados, liquidados e, portanto, prontos para pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado, conforme disposições contidas nesta lei. São considerados não processados os empenhos de contratos e convênios que se encontram em plena execução, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor."*³

Em Restos a Pagar, devem ser inscritas todas aquelas despesas processadas ou não, que serão efetivadas no exercício seguinte. É a chamada dívida flutuante de curto prazo.⁴

Na prática, no ano seguinte, a receita do ente público terá que ser suficiente para o adimplemento de todas as despesas previstas no orçamento do ano corrente mais aquelas advindas do ano anterior, por conta do Restos a Pagar.

No intuito de impedir o legado de débitos ao sucessor⁵, a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplinou o tratamento que deve ser adotado na inscrição dos Restos a Pagar pelo Administrador Público, para encerrar as contas do exercício financeiro correspondente aos dois últimos quadrimestres do mandato eleitoral, no Capítulo da Dívida e do Endividamento.

Segundo a Lei, em seu artigo 42⁶:

³ In "A Lei 4.320 comentada", Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001, p.93.

⁴ Segundo Aliomar Baleeiro "a dívida flutuante se caracteriza pelos vencimentos em termos brevíssimos, como meses ou um ano no máximo, muito embora a prática de alguns países abra maiores períodos." In "Uma Introdução à ciência das finanças", Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 513.

⁵ Destacamos que este planejamento das despesas não é feito só nos dois últimos quadrimestres previstos no artigo 42 da LRF e sim, de acordo com o artigo 9 da lei, de dois em dois meses deverá o administrador verificar o cumprimento de suas metas: "Art. 9 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

⁶ Ainda sobre os restos a pagar, ver arts. 25 inciso IV, 42, 50 inciso V, 53, 55 inciso III alínea b, e 59 inciso II da LRF.

“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”.

Mais adiante, no parágrafo único, explicita-se que:

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

Ou seja, o governante fica impedido de assumir obrigação que não possa ser paga até o final do ano, ou que tenha disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte.

O tema é tormentoso, tendo em vista a possibilidade de dúvidas sobre quais seriam as obrigações que não poderiam ser contraídas neste último quadrimestre; e como realizar a continuidade do serviço público, frente a referida vedação legal.

Apesar das inovações trazidas pela nova legislação fiscal, somente após o advento da Lei nº 10.028/00, que prevê a tipificação de crimes em razão do não cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, é que a intranquilidade passou a fazer parte do cotidiano dos agentes públicos.

Mesmo sendo os preceitos contidos da Lei de Responsabilidade Fiscal cogentes só por serem norma, obrigatoriamente observados como conduta imperativa no cumprimento das leis orçamentárias, a inovação não seria suficiente para iniciar uma nova fase na história republicana brasileira, rompendo com um passado patrimonialista e eleitoreiro, se não fosse a coerção penal. O novo paradigma legislativo tinha de adentrar e interferir no imaginário do agente público, acostumado à irresponsabilidade fiscal associada à impunidade jurídica de seus atos. Com certeza, a norma simplesmente diretiva, sem uma consequência sancionatória mais severa, não produziria os resultados almejados.

O Direito é, por natureza, uma ordem coativa, diferenciando-se da moral porque essa não conhece a dimensão sancionatória, presente na norma jurídica. Para KELSEN, a norma, para ser reconhecida objetivamente como *norma jurídica*, tem de estatuir

um ato de coação ou estar em essencial ligação com uma norma que o estatua. Para o autor, deve-se rejeitar qualquer definição de Direito que não o tenha como ordem coativa, “... porque só através da assunção do elemento coação no conceito de Direito este pode ser distintamente separado de toda e qualquer ordem social, e porque, com o elemento coação, se toma por critério um fator sumamente significativo para o conhecimento das relações sociais e altamente característico das ordens sociais a que chamamos “Direito”⁷.

Nestas circunstâncias, conforme os ensinamentos de KELSEN, com o advento da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que define como crime a inobservância de alguns preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a norma jurídica se tornou mais efetiva, realçando seu elemento coativo com a inserção da responsabilidade penal.

Isto, principalmente, sob a égide do novo tipo penal criado pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que acrescentou ao artigo 359 do Código Penal o seguinte texto:

“Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:” (AC) Pena - detenção, de seis meses a dois anos.”

Assim, se a única interpretação possível fosse a literalidade da lei, caberia ao Administrador cancelar todos os empenhos que não comportassem a disponibilidade de caixa até trinta e um de dezembro.⁸

Não é bem assim.

De acordo com Carlos Maximiliano *“Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis.”*⁹

A interpretação de qualquer dispositivo legal não deve ser meramente literal e isolada do restante do ordenamento jurídico.

⁷ HANS, Kelsen. *“Teoria Pura do Direito”*. Trad. João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p.60.

⁸ Art. 55, III, “a”, da LRF.

⁹ In *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Forense, 12 a edição, p. 166

É necessária uma interpretação sistemática de todas as demais normas, princípios e valores jurídicos pertinentes para “revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, tendo por finalidade fazê-la incidir em um caso em concreto.”¹⁰

Primeiro passemos à análise da expressão “contrair obrigação de despesa”, prevista no *caput* do artigo 42 da LRF. Contrair obrigação de despesa não tem o mesmo significado que empenhar despesa.

O conceito de empenho de despesa é expresso no art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, *in verbis*:

“O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

Sobre o conceito de empenho, vale a pena a leitura da lição dos professores J.Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

“Na verdade, o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. O empenho não cria obrigação e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços. Administrativamente poderíamos definir o empenho da seguinte forma: ato de autoridade competente que determina a dedução do valor da despesa a ser executada da dotação consignada no orçamento para atender a essa despesa. É uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviço, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais. Todavia não é só dos contratos, convênios, acordos ou ajustes que resultam as obrigações do Estado. Estas também se originam de mandamentos de leis (Constituições, Leis Orgânicas Municipais, leis ordinárias) e regulamentos, que devem ser cumpridos, porque não envolvem implemento de condição. Exemplos do FPM, de pensões etc. Entretanto, não temos a veleidade de definir o empenho melhor do que o fez a lei. A Comissão de Reforma da Lei 4.320, de 1969, discutiu o assunto exaustivamente e elaborou uma definição sob o ângulo de destaque de dotação. Seria então o caso de dizer: Empenho de despesa é o ato emanando de autoridade competente que vincula dotação de

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto *in* “ Interpretação e Aplicação da Constituição”, São Paulo: Saraiva, 1999, p.103.

créditos orçamentários para pagamento de obrigação decorrente de lei, contrato, acordo ou ajuste, obedecidas as condições estabelecidas”¹¹.

De acordo com os Autores¹², o fato da importância estar empenhada não significa obrigação de pagamento pelo Estado. Para o alcance desta conclusão, a resposta está na própria Lei nº 4.320/64, que em seu artigo 62 aduz que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

Ora, somente após cumpridas as exigências contratadas, ou previstas na lei como necessárias para o implemento da condição, é que será realizado o pagamento. Esse não ocorre com simples empenho, que é apenas a fase de autorização para a realização da despesa.

Assim, o termo “contrair obrigação de despesa” abarcaria apenas a vedação de assumir compromissos novos, os quais não existiam antes dos últimos oito meses do término do mandato, e não as despesas empenhadas assumidas anteriormente.

Se as despesas já empenhadas, contudo, não forem cumpridas integralmente no exercício financeiro corresponde aos dois últimos quadrimestres do mandato, a parte final do artigo 42 já indica a solução¹³, deve o governante indicar a provisão de recursos financeiros para saldar a despesa no exercício seguinte.

Não se pretende, com o artigo 42 da LRF, liquidar toda a dívida flutuante. Caso contrário, teria o governante a obrigação de quitar todos os contratos continuados de obras, aluguéis etc, até 31 de dezembro de 2002, o que é impossível e inexecutável.

Nesse sentido, pronuncia-se o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul em seu Manual de procedimento para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal,¹⁴ sobre a realização de obras de grande vulto no final de mandato:

¹¹ Ob. cit. p.135.

¹² Ob. Cit. pp.135 e 144.

¹³ “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”

¹⁴ Ponte: www.tce.rs.gov.br

"...Ora, a Administração subordina-se, dentre outros, ao princípio da continuidade do serviço público"¹⁵, não podendo, portanto, furtar-se da prestação de serviços à população. No caso exemplificativo sob exame, a expressão "cumprida integralmente", deve ser entendida tão-somente quanto às parcelas do contrato que vencer-se-iam até 31 de dezembro de 2000.

Assim, apenas em relação a estas, as quais seriam cumpridas integralmente dentro do período atinente aos dois últimos quadrimestres de seu mandato, o Administrador teria a obrigação de efetuar o respectivo pagamento.

Nada mais lógico, pois as parcelas vencíveis a contar de janeiro de 2001, somente criariam obrigação de pagamento ao ente a contar da realização do objeto do contrato no referido mês, e assim sucessivamente até o término da avença. Outra situação prática, que tem levantado tormentosa dúvida de interpretação, é a que se refere à contratação de execução de obra pública ou de serviços nos últimos oito meses de mandato. A interpretação desse caso, a exemplo da situação anterior, deve propiciar a integração do princípio do equilíbrio e da continuidade da administração destacado pela LRF, com os princípios e normas constitucionais orçamentárias e legislação correlata, de forma que preserve a razoabilidade das ações de governo.

Nesse sentido não poder-se-ia interpretar que, em relação a uma determinada obra de vulto considerável ou a um contrato para prestação de serviços de engenharia de 60 meses, cuja execução do respectivo objeto fosse iniciada nos últimos oito meses de mandato, fosse o administrador compelido a dispor de todo o recurso financeiro necessário quando da celebração do contrato de execução. Não é esse o interesse da Lei, e nem poderia ser. O Primeiro aspecto que deve ser observado é a relação orçamentária do art. 42 com o que dispõe a Lei de Licitações, Lei 8.666/93, que estabelece:

"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 seqüência:

"I - projeto básico;

"II - projeto executivo;

"III - execução das obras e serviços.

"(...)

"§ 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

"I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em

¹⁵Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 11ª Edição, 1999, p. 40, assim se reporta a este princípio: "O princípio da continuidade do serviço público é um subprincípio, ou, se quiser, princípio derivado, que decorre da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa. Esta última, na conformidade do que se vem expondo, é, por sua vez, oriunda do princípio fundamental da 'indisponibilidade, para a Administração, dos interesses públicos', noção que bem se aclara ao se ter presente o significado fundamental já exposto da 'relação de Administração'. Com efeito, uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece em quaisquer circunstâncias."

participar do processo licitatório;

"II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

"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;"

Convém destacar, por importante, que para uma obra ser licitada, preliminarmente, deve ser atendido o princípio constitucional do planejamento integrado (CF, art. 165), ou seja, essa obra deve ser objeto de previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária.

De acordo com o transcrito art. 7º da Lei de Licitações, deve haver, ainda, projeto básico, projeto executivo e normas de execução dessa obra, que incluirão um cronograma de execução.

Um dos principais dispositivos que elucidam o impasse encontra-se na Lei 8.666/93, que, no art. 7º, § 2º, III, prevê, acertadamente, que a dotação orçamentária necessária à licitação deve ser conjugada com o planejamento da execução a ser realizada no exercício financeiro, tão somente. Esta disposição da Lei de Licitações está em conformidade com o princípio da anualidade previsto no art. 2º da Lei 4.320/64 e no art. 165 da CF/88, que determina que a receita e a despesa devem referir-se, sempre, ao período coincidente com o exercício financeiro.

Por consequência, se o crédito orçamentário deve limitar-se àquelas parcelas da execução da obra que forem planejadas para o exercício, o mesmo ocorrerá em relação aos respectivos empenho da despesa, liquidação e pagamento.

No que tange às parcelas subseqüentes, além de a obra estar incluída no PPA, deverá haver previsão da mesma tanto na LDO, quanto na LOA relativas a cada exercício ao qual a mesma se estenda, tudo nos limites financeiros em consonância com o cronograma de execução físico-financeiro.

Em conclusão, os contratos para a execução de obras ou prestação de serviços serão empenhados e liquidados no exercício, não pelo valor total, mas, somente, as parcelas do cronograma físico-financeiro que correspondam ao executado no exercício financeiro."

- Grifou-se -

O Administrador Público não tem como dispor de toda a receita necessária para todos os anos que irão abranger o contrato, na disponibilidade de caixa, mas apenas em relação as obrigações devidamente cumpridas e liquidadas dentro do exercício financeiro.

Ainda entendo que o artigo 42 da LRF não abrange a vedação de qualquer tipo de obrigação firmada pelo Administrador.

Dessa feita, a princípio, estariam excluídas do alcance normativo as despesas previstas no artigo 9º §2º da lei, a saber:

*“ Art. 9º-.....
§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.*

- Grifos não originais-

Assim, as obrigações decorrentes de obrigações, reconhecidamente constitucionais ou decorrentes de obrigações legais do ente público, não poderiam sofrer a restrição prevista no artigo 42 da LRF.

Ressalto que a ausência de limitação, porém, não é absoluta, devendo obedecer aos ditames constitucionais e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, as despesas com pessoal apesar de serem constitucionalmente previstas não podem ultrapassar os limites dos artigos 15, 16, 17, 19, 20 e principalmente 21 parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

De igual forma, as obrigações contraídas para dar continuidade a ação governamental já existente também não podem sofrer com a restrição prevista no artigo 42 da LRF, visto que pode-se, com isto, inviabilizar a continuidade do serviço público com impedimento de ação governamental planejada, nos moldes do artigos 15 e 16 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro editou algumas ementas conclusivas relativas à LRF, das quais destacamos:

“...7 -É permitido ao gestor, em final de mandato, contrair obrigação de despesa que esteja prevista no plano plurianual, cuja duração se estenda além de um exercício, pois as despesas previstas no Plano Plurianual são passíveis de execução, independentemente da época (mesmo nos dois últimos quadrimestres de mandato dos gestores públicos) ou de sua duração para integral cumprimento (término além do exercício financeiro coincidente com o final de mandato do gestor). Porém, para serem realizadas no referido período, necessitam ter a

devida suficiência orçamentária-financeira (para empenho no ano e possibilidade de pagamento integral deste mesmo valor) no exercício financeiro respectivo, a fim de não se impactar orçamentos e disponibilidades de outros exercícios. Desta forma, fica atendida a essência preconizada no art. 42 da Lei. ou seja. o não endividamento e a não geração de déficits financeiros. –CONSELHEIRO RELATOR .SÉRGIO F. QUINTELLA. (Grifou-se)

Acrescente-se, ainda, que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, como a LDO de 2003 determinam como sendo princípios e prioridades os projetos que beneficiem o acesso da população de baixa renda ao conjunto de bens e serviços socialmente prioritários, que lhe possibilitem a obtenção de um novo padrão de bem estar social, bem como impliquem a geração de empregos (artigo 2º, parágrafo segundo, da Lei n.º 3.608, de 13 de julho de 2001 – LDO de 2002 c, artigo 28, incisos III, V da Lei n.º 3.905, de 25 de julho de 2002 – LDO 2003), o que é o caso dos autos.

Após toda esta digressão doutrinária e interpretativa do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conjugada com a normas orçamentárias vigentes e com os documentos dos autos, verifica-se que:

1- O Convênio nº 003-2002/DT, de fls. 145/179 não cria nova obrigação ao Estado do Rio de Janeiro vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, sim, viabiliza financeiramente o início de obrigação contraída anteriormente desde, ao menos, a edição do Decreto nº 30.636 de 08 de janeiro de 2002 (fls. 104/105), que separa formalmente crédito suplementar para a implementação do projeto;

2- quanto aos aspectos orçamentários, foram atendidas as determinações contidas no voto do Excelentíssimo Sr. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de fls. 119/132, com as declarações de fls.116, 117 e 118, ratificadas às fls. 181,182 e 183, bem como com a edição da Lei Estadual nº 3.803, de 04 de abril de 2002 (para os exercícios 2003,2004 e 2005), com a inclusão no Plano Plurianual da União de verba necessária para a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo (fls. 180). Esse é o instrumento de planejamento do Governo Federal, através do qual são apresentadas, de forma sistematizada, as diretrizes, objetivos

e metas da administração pública para os programas governamentais. Trata-se, portanto, de uma ação governamental planejada não só pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como pela União Federal, que disponibilizará a maior parte dos recursos por ato de cooperação;

3- as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2002 e de 2003 disciplinam as diretrizes de investimentos da política governamental, as quais são atendidas na realização da hipótese dos autos;

4- quanto aos cancelamentos realizados ao Decreto nº 30.636, de 08 de fevereiro de 2002, deverão ser feitas as devidas reposições para o cumprimento das obrigações referentes ao atual exercício financeiro;

5- por fim, o convênio firmado com a União deverá ser aditado para contemplar os demais exercícios financeiros – tal como a previsão orçamentária de fls. 180 – , cabendo, de igual forma, a regularização formal do mesmo, pois o documento adunado aos autos não foi assinado, nem datado pela Excelentíssima Senhora Governadora do Estado, apesar de constar no site da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU¹⁶ a assinatura do mesmo em 05 de agosto de 2002.

CONCLUSÃO

A matéria ainda é nova, controversa e, por isso mesmo, ainda não suficientemente sedimentada pela doutrina e jurisprudência. Isso não impede o Administrador de aplicar a interpretação do direito que melhor preserve o princípio da continuidade do serviço público em prol da eficiência do mesmo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um desafio para todos os agentes públicos, aliado ao fato de que este é o primeiro ano em que ela é aplicada para o final de mandato dos Governadores de Estado. Temos o costume de temer tudo o que não conhecemos, e, para

¹⁶ www.cbtu.gov.br.

vencer este desafio, somente o aprendizado contínuo dos preceitos nela contidos fará com que se realize uma boa administração.

Assim, quando da aplicação da norma inserta no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com análise de cada caso em concreto, deverá o Administrador público ponderar a necessidade, avaliando a constitucionalidade e legalidade das despesas em curso neste último quadrimestre, mantendo as que se fazem indispensáveis para o atendimento do interesse público.

Aliás, o interesse público é o principal alvo da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo vista que, somente como uma gestão fiscal transparente e responsável, poderemos diminuir os riscos fiscais e proporcionar a tranquilidade necessária para a boa administração.

Enfim, concluo que o interesse público estará sendo atendido com o prosseguimento das medidas necessárias para a implantação da ligação sobre trilhos Rio/Niterói/São Gonçalo, pois, além da hipótese estar subsumida às normas orçamentárias em vigor do Estado do Rio de Janeiro e dentro do Plano Plurianual da União, o que afasta aplicabilidade literal da vedação contida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto ser uma ação governamental planejada, atende ainda, aos princípios da continuidade do serviço público e da eficiência¹⁷.

É o que me parece.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2002.

VANESSA CERQUEIRA REIS DE CARVALHO
Procuradora do Estado do Rio de Janeiro

¹⁷ Entendemos que pelo princípio da harmonia entre os Poderes, preconizada pelo artigo 2º da Carta Magna, em interpretação conjunta com o artigo 59, inciso II da LRF, deve o Poder Legislativo, na fiscalização *dos restos a pagar*, buscar a compatibilização da norma com a realidade fática vivida pela Administração Pública, neste período tormentoso, auxiliando-a em prol do interesse público.

VISTO

De acordo com o bem lançado parecer nº 04/2002 – VCRC/PG-2, de 30 de setembro de 2002, lavrado pela Procuradora VANESSA CERQUEIRA REIS DE CARVALHO, adida a este Gabinete, que, destacando o ineditismo da matéria, pois que é o primeiro ano em que a Lei de Responsabilidade Fiscal é aplicada para o final dos mandatos dos governantes, concluiu que a norma do art.42 da referida Lei não constitui óbice ao prosseguimento da execução do Projeto da Linha 3 do Metro, com as observações constantes dos itens 1 a 5 do Parecer.

Ressalte-se, que, como destacado pela Procuradora, a análise da questão limitou-se à interpretação da referida norma diante dos atos praticados e obrigações contraídas, eis que não há no presente processo licitatório, bem como sobre o atendimento, ou não, do cronograma de desembolso dos recursos provenientes da União, no Convênio nº 003-2002/DT.

Ao Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Transportes.

Em 1º de outubro de 2002.

GERALDO ARRUDA FIGUEREDO

Procurador Geral do Estado