

NESTA EDIÇÃO:

**DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
E PAGAMENTOS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO
E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

**Visual
Law**

THOMSON
REUTERS®

• **RDAI 25**

ANO 7 • n. 25 • Abr.-Jun. • 2023

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 7 • ISSUE 25 • Apr. - June • 2023

INDICAÇÃO DE MEMBROS CONSELHEIROS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS PELO CHEFE DO
PODER EXECUTIVO: NATUREZA JURÍDICA E DELIMITAÇÃO AO ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA
DA PRÁTICA DE NEPOTISMO

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E PAGAMENTOS À LUZ DO DIREITO FINANCEIRO E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

DURATION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS AND PAYMENTS UNDER FINANCIAL LAW AND THE NEW BIDDING LAW

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

Doutor em Direito do Estado pela UFPR. Mestre em Teoria do Direito pela UFSC. Pós-graduado em Direito Financeiro e Tributário pela UFSC. Procurador do Ministério Público de Contas do Paraná. Ex-Procurador da Fazenda Nacional. Ex-Procurador da União. Ex-Professor da UFPR.

Ex-Professor titular de Direito Financeiro e Tributário da Universidade Positivo. Coordenador da Pós-graduação em Direito Tributário da UP. Instrutor e Coordenador de Capacitações da Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

fberti@tce.pr.gov.br

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-2962-7769>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.25.berti>].

Recebido em: 15.12.2022 | Received on: December 15th, 2022
Aprovado em: 19.02.2023 | Approved on: February 19th, 2023

Acesse o QR Code e
leia este artigo em
Visual Law



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional; Financeiro e Econômico

RESUMO: Trata-se de análise da relação entre a duração dos contratos decorrente dos editais de licitação, conforme demarcado na Nova Lei de Licitações, e sua relação com o Direito Financeiro. Para tal, analisa-se a relação do instituto dos contratos com o ciclo de despesas públicas, a possibilidade de duração contratual que ultrapasse um único exercício financeiro, as alterações quanto à duração dos contratos administrativos promovidas pela Lei Federal 14.133/2021 e a constitucionalidade dos termos bilaterais promovidos sobre a vigência dessa. Conclui-se que o que está limitado à existência de crédito orçamentário constante de dotação própria dentro da Lei Orçamentária Anual é a despesa decorrente do contrato, não a vigência ou duração deste.

ABSTRACT: This is an analysis of the relationship between the duration of contracts resulting from bidding documents, as defined in the New Bidding Law, and its relationship with Financial Law. To this end, the relationship between the institute of contracts and the public expenditure cycle is analyzed, the possibility of contractual duration that exceeds a single financial year, the changes regarding the duration of administrative contracts promoted by Federal Law 14,133/2021 and the constitutionality of the bilateral terms promoted on its effectiveness. It is concluded that what is limited to the existence of constant budget credit of its own allocation within the Annual Budget Law is the expense arising from the contract, not its validity or duration.

PALAVRAS-CHAVE: Despesa pública – Exercício orçamentário – Duração contratual – Serviços contínuos – Direito financeiro.

KEYWORDS: Public expenditure – Budget exercise – Contractual duration – Ongoing services – Financial right.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Contratos Administrativos e o ciclo para realização de despesas públicas. 3. Empenho, restos a pagar e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. 4. Duração dos contratos administrativos na Nova Lei de Licitações. 5. Controle orçamentário e Controle financeiro das despesas públicas. 6. Considerações finais. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O¹ assunto relativo aos gastos públicos sempre teve grande importância no âmbito do Direito Público de modo atemporal, mas sem dúvida alguma ganhou ainda mais relevância nas últimas décadas, seja em face da evolução legislativa ocorrida no Brasil, notadamente no até então incipiente Direito Financeiro do que são exemplos a Lei de Responsabilidade Fiscal e as sucessivas Emendas Constitucionais afetas às suas repercussões, seja pela crise fiscal que se instalou no país, curiosa e paradoxalmente na última década dado que com a consolidação das normas sobre comeditamento na gestão fiscal era de se esperar uma situação de maior estabilidade.

Verdade que os impactos negativos na receita pública, decorrentes em grande parte das sucessivas crises econômicas e financeiras internas e externas e o advento da pandemia com suas repercussões no ambiente político, institucional, econômico e social implicaram em agravamento do contexto em que operam as normas sobre finanças públicas.

Nesse sentido e sem desprezo a fatores extrajurídicos, as recentes alterações sobre prazos de duração de contratos administrativos decorrentes da Lei Federal 14.133/2021, chamada de “Nova Lei de Licitações”, demandam um exame mais atento e acurado a propósito dos pagamentos a serem efetuados pela Administração Pública a seus fornecedores à luz do Direito Financeiro e dos parâmetros de validação decorrentes do Poder Constituinte. É o que se pretende examinar nos tópicos a seguir, sempre sob o amparo da Ciência do Direito e das construções acadêmicas e normativas a propósito das Finanças Públicas.

1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: BERTI, Flávio de Azambuja. Duração dos contratos administrativos e pagamentos à luz do direito financeiro e da Nova Lei de Licitações. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, São Paulo, ano 7, n. 25, p. 97-115, abr.-jun. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.25.berti].

2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O CICLO PARA REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS

Os contratos administrativos² constituem a principal mola propulsora para a realização de despesas públicas, ainda que não seja possível desconsiderar os gastos decorrentes de fontes diversas, como os gastos com pessoal das Administrações Direta e Indireta, que representam relevante volume dentro do universo das chamadas despesas públicas, tanto é verdade que a já mencionada Lei Complementar Federal 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, cuidou de tratar da imposição de limites para os gastos com pessoal³ dos Poderes Constituídos em todas as esferas de Governo em capítulo próprio.

Também não se desprezam aqui aquelas despesas públicas decorrentes de condenações judiciais impostas à Administração Pública através de decisões judiciais transitadas em julgado e que culminam com os chamados precatórios requisitórios, tema este que também sempre vem à tona quando se pretende criar formas alternativas de contenção de gastos públicos.

Finalmente não se desconsideram, ainda que decorrentes em última palavra de contratos estabelecidos pela Administração Pública com as devidas alterações legais e dentro dos limites constitucionais, as despesas públicas afetas ao pagamento da chamada dívida pública assentada que está a partir de operações de crédito com o auxílio de instituições financeiras intermediárias e que representam importante e inabdicável fonte de recursos para o financiamento de déficits fiscais.

De toda forma, ao fixar o olhar sobre as despesas públicas não resta dúvida a propósito da premência de identificar os contratos administrativos como fonte quantitativamente mais numerosa das obrigações de pagamentos da Administração dentro daquilo que se pode denominar “ciclo para a realização das despesas públicas”. De fato, tal ciclo inicial é demarcado pela existência de dotação orçamentária específica⁴ para que toda e qualquer despesa seja realizada no sentido de que, seja uma despesa com aquisição de bem ou outra com a realização de obra pública ou ainda outra com a contratação de serviço, a origem do compromisso assumido pela Administração somente terá validade se houver rubrica orçamentária específica de cujo saldo seja deduzido o valor correspondente à despesa diante da qual se esteja⁵.

2. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

3. Conforme artigos 21 a 24 da LC 101/00.

4. DUVERGER, Maurice. *Finances publiques*. 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1968.

5. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Duas, a duração dos contratos administrativos pode compreender mais de um exercício financeiro, o que aliás consiste na maioria dos casos, dando-se tanto quando o objeto for uma prestação de serviços quanto quando for o fornecimento de algum bem ou ainda nos contratos mistos, como aqueles afetos à edificação de obras públicas junto a empreiteiros.

Três, as alterações quanto à duração dos contratos administrativos promovidas pela Lei Federal 14.133/2021, a chamada “Nova Lei de Licitações”, recebidas com bons olhos pelos operadores do Direito Administrativo e da Administração Pública em face da premente necessidade de maior elasticidade quanto à vigência de tais contratos, mantém uma relação direta com o Direito Financeiro, o que não implica em considerar tais alterações *a priori* como inconstitucionais.

Quatro, por certo que as despesas públicas só podem ser realizadas quando houver dotação orçamentária própria com saldo suficiente para o gasto na Lei Orçamentária Anual, mas não é incorreto ou inconstitucional a Lei Federal 14.133/2021 ter disposto que a duração dos contratos administrativos é dada pelo edital, desde que por certo respeitem-se os limites máximos de vigência previstos na própria lei.

Cinco, os contratos administrativos não precisam ser celebrados com prazos de duração limitados aos respectivos créditos orçamentários. Interpretação contrária significaria impedir a assinatura de contratos de prestação de serviços ou de fornecimento de bens pela Administração Pública por prazo que ultrapassasse a vigência do exercício financeiro em que assinado, o que por certo não é a realidade comum vigente.

Seis, o que está limitado à existência de crédito orçamentário constante de dotação (rubrica) própria dentro da Lei Orçamentária Anual é(são) a(s) despesa(s) decorrente(s) do(s) contrato(s) e não a vigência ou duração deste(s). Em situação diante da qual uma despesa decorrente de vínculo contratual assumido pela Administração não encontre saldo suficiente na respectiva dotação orçamentária do mesmo ano, as alternativas para solução jurídica são as seguintes: 1ª) abertura de crédito adicional mediante remanejamento com saldo de outra rubrica, devidamente precedida de aprovação legislativa; 2ª) suplementação da dotação em face de receita gerada maior do que a prevista quando da elaboração e aprovação da lei orçamentária; 3ª) inclusão do gasto correspondente àquela despesa como resto a pagar no exercício seguinte; 4ª) rearranjo contratual mediante termo aditivo que ajuste a prorrogação no prazo de pagamento da despesa por parte da Administração Pública com ou sem acréscimos a depender do ajuste ou até mesmo a rescisão contratual.

Sete, a extensão do prazo de duração dos contratos administrativos decorrente dos artigos 106 e 108 da Lei Federal 14.133/2021 para período de tempo de cinco anos como regra, e de dez anos como exceção, não é inconstitucional na medida em que seja programada a planejada a saída dos recursos relativos às despesas decorrentes

de tais contratos nas sucessivas e subsequentes leis orçamentárias anuais de todos os exercícios financeiros em que estiver vigente o contrato, havendo a imposição constitucional ainda de que haja amarração de tais leis orçamentárias de curto prazo com o plano plurianual. Em caso de vigência de contrato administrativo que ultrapasse os quatro anos de vigência do plano plurianual em que originalmente firmado o contrato, a Constituição Federal de 1988 impõe que o PPA sucessivo contemple também a previsão e planejamento para as despesas do período residual do ajuste, especialmente em face da duração mais extensa permitida pelos referidos artigos 106 e 108 da Nova Lei de Licitações, tudo em respeito à premissa de planejamento orçamentário e de continuidade dos serviços públicos.

7. REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BERTI, Flávio de Azambuja. *Curso de direito financeiro e orçamentário*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.
- CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de.; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. São Paulo: Saraiva, 1974.
- DUVERGER, Maurice. *Finances publiques*. 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1968.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- GHISI, Ademar Paladini. *O sistema tribunal de contas na nova Constituição Federal*. Rio de Janeiro: RBC, n. 67, 1988.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 18. ed. São Paulo: Ed. RT, 2019.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Duração dos contratos administrativos na Lei 14.133/21. *Revista Internacional de Direito Público – RIDP*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 9-45, jan.-jun. 2022.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

- NASCIMENTO, Carlos Valder. *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.
- PAGLIARINI, Mauro Fernandes. *Direito financeiro e finanças aplicadas*. Campinas: Julex, 1993.
- PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças públicas: controladoria governamental*. Curitiba: Juruá, 2005.
- REIS, Luciano Elias. *Licitações e contratos: um guia da jurisprudência*. 2. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Constitucional; Financeiro e Econômico

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- A encampação do contrato de serviços públicos: aspectos materiais e procedimentais, de Bernardo Strobel Guimarães e Rodrigo Luís Kanayama – *RT* 1021/39-57;
- Natureza jurídica da concessão de serviço público, de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello – *RDAI* 12/403-442; e
- Regulação contratual: uma revisita contemporânea à teoria do ato-condição, de Márcio Monteiro Reis – *RDAI* 3/87-133.

Veja também Legislação relacionada ao tema

- Lei 14.133/2021.