



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico à respeito do Projeto de Lei nº 033/2019, que dispõe sobre o pagamento de despesas pelo regime de adiantamento, denominado suprimento de fundos e dá outras providências.

A Constituição da República de 1988 traz em seu art. 37 o regime geral e os princípios aplicáveis à Administração Pública na esfera Federal, Estadual e Municipal, cumprindo destacar para o presente caso seu inciso XXI, o qual estabelece a obrigatoriedade de realização de licitação para as aquisições, e contratações de obras e serviços:

"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:
(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Desta forma, veio a Lei nº. 8.666/1993 para regulamentar o referido art. 37, XX I, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a compras, obras, serviços, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para fins de atendimento à consulta formulada, há que se examinar seu art. 1º, que traz a noção da classificação das normas da mencionada lei em gerais e especiais:

"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Em uma primeira leitura, pode-se afirmar que a Lei nº. 8.666/1993 veicula as normas gerais em matéria de licitações e contratos, com aplicabilidade à Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, Estados, Municípios e União Federal. Mas a questão pede alguns comentários suplementares.

Recebi em 08/08/19
J. - 19

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Há que se diferenciar, nesse momento, as normas gerais e especiais, para estabelecer posteriormente, qual o campo de atuação cabe a cada ente federativo no exercício de sua competência para regulamentar o texto legal.

Normas gerais são aquelas que vinculam todas as entidades administrativas, e que compreendem os princípios e as regras que se destinam a assegurar um regime jurídico homogêneo e uniforme para todas as licitações e contratações em todas as esferas de poder da Administração Pública.

Adentrando a análise do conceito de normas gerais, a doutrina mais autorizada entende que estas compreendem os princípios e regras que pretendem assegurar um regime jurídico homogêneo para as aquisições públicas em todas as esferas administrativas, com o estabelecimento de um modelo a ser seguido por toda a administração pública, por meio de diretrizes básicas comuns:

"Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração Indireta), atinente à disciplina de: a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade em licitação; c) requisitos de participação em licitação; d) modalidades de licitação; e) tipos de licitação; f) regime jurídico da contratação administrativa". (In Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed. 2010. pág. 16).

Portanto, resta claro que as entidades administrativas de Estados, Municípios e Distrito Federal podem expedir normas específicas que regulamentem os procedimentos de aquisição, complementando assim as normas gerais da Lei nº. 8.666/1993, sendo-lhes vedado, todavia, inovar na ordem jurídica em sentido contrário à legislação de regência. Da mesma forma, a regulamentação jurídica não pode exceder os limites da legislação ordinária, pois a legitimidade para inovar na ordem jurídica em um Estado Democrático é dos representantes do povo escolhidos por meio do voto para o exercício de mandatos nas casas legislativas.

Desta maneira, é juridicamente viável a expedição de legislação específica para regulamentar os procedimentos licitatórios no âmbito das aquisições públicas municipais. Neste sentido é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais na Consulta nº. 732.557, Relator Eduardo Carone Costa: "*A Lei n. 10.520/02 poderá ser regulamentada no âmbito dos Municípios por meio de decreto, o qual estabelecerá procedimentos específicos e suplementará eventuais lacunas, mormente no que tange ao modo de operacionalização do pregão eletrônico, bem como adotar o rol de bens e serviços comuns existentes ou criar outro desde que condizentes com a aludida lei federal.*"

Não é outro o entendimento:

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

" Desta maneira, é juridicamente viável a expedição de ato administrativo normativo, no caso em análise, a resolução, para regulamentar os procedimentos licitatórios no âmbito das aquisições públicas da Câmara Municipal públicas da Câmara Municipal."

No que tange ao regime de adiantamento deverá ser observada também as normas gerais contidas na Lei nº 4.320/64. O regime de adiantamento ou suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

Os adiantamentos só podem ser concedidos a servidores públicos, em conformidade com o artigo 68 da Lei nº 4.320/1964. Por exemplo, a concessão de suprimento de fundos fica limitada a 5% do valor estabelecido na alínea a do inciso II do art. 23 da Lei no 8.666/1993, ou seja, R\$ 4.000,00, respeitada a tabela atualizada do governo federal por meio de seu decreto.

A utilização dessa alternativa deve estar legalmente prevista, exige empenho prévio por estimativa e é imprescindível a comprovação posterior de gastos, com rigorosa prestação de contas.

Destina-se a pequenas despesas com material de consumo, serviços de terceiros, passagens, locomoção, custas consumo, serviços de terceiros, passagens, locomoção, custas judiciais e outras despesas de pequeno vulto realizadas de imediato e que não admitam demoras, sendo, por isso, incabível a tomada de orçamentos diversos, ainda que caiba ao agente público usar a opção de custo menor, se possível.

Cabe ressaltar que, ao impor a necessidade de lei para fixação dos casos de suprimento de fundos, a norma se refere ao sentido amplo do termo. Tanto é assim que, no plano federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto n. 93.872/86. (Consulta nº 812.471 TCE/MG)

A partir de uma interpretação lógica da Lei de Licitações, não há permissão legal para aquisição de bens e serviços por meio do regime de adiantamento cujos valores excedam os patamares de dispensa contidos na citada lei (R\$8.000,00 para aquisições comuns e R\$15.000,00 para obras e serviços de engenharia); isso porque, pressupõe-se que, para aquisições de maior vulto, mister se faz o prévio planejamento, o que exclui, portanto, a incidência do instituto do art. 68 da Lei n. 4.320/64. (TCE-PR, Pleno, Acórdão n. 1.481/08, Rel. Cons. Hermas Brandão, sessão de 16/10/08)

Ou seja, deve-se evitar a utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços de mesma natureza mediante diversas compras em um único exercício, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

dispositivos legais. (TCU, Plenário, Acórdão n. 2.557/2009, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU , de 06/11/09)

O aspecto mais importante a ser ressaltado em sede de suprimento de fundos é o caráter de excepcionalidade que deve orientar sua utilização, o que implica dizer que as despesas rotineiras e previsíveis não poderão ser processadas sob esse regime:

"O suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos" (TCU, Plenário, Acórdão n. 1.276/2008, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU , de 08/07/08).

Destarte, os limites de utilização do regime de adiantamento, bem como os prazos de aplicação dos recursos e a sistemática de prestação de contas deverão ser fixados por meio de lei ou outra espécie normativa municipal, dentro de parâmetros de razoabilidade e observados, em todos os casos, os valores máximos estabelecidos para a dispensa de licitação.

Portanto, nada obsta a estipulação de limites globais de suprimento de fundos para cada exercício financeiro, em função dos objetos (obras, serviços ou compras) de idêntica ou similar natureza contratados por uma mesma unidade gestora, desde que inferiores àqueles previstos no art. 24, I e II, do Estatuto das Licitações e Contratos.

Em qualquer caso, devem ser instituídos valores máximos para cada adiantamento, de modo a viabilizar o efetivo controle dos gastos com suprimento de fundos.

Quanto à escolha da modalidade licitatória cabível, ao promover os atos preparatórios de uma licitação, a Administração Pública deve, diante dos requisitos estabelecidos a respeito do objeto a ser contratado, eleger a modalidade licitatória adequada, utilizando, como regra, o critério econômico de seleção com base nos parâmetros indicados na Lei nº 8.666/1993. Portanto, os parâmetros para a escolha da modalidade licitatória residem, inicialmente, na Lei.

Pode ocorrer, no entanto, a adoção de procedimento mais complexo quando o valor estimado comportar modalidade menos complexa, em face das características do objeto. Mas é certo que o que norteia o órgão licitante para fins de eleição da modalidade, primordialmente, é o valor estimado para a contratação, sendo as características do produto ou serviço pretendido de maior relevância para a adoção do tipo de licitação.

Cabe observar que a Lei nº 10.520/2002 disciplina a modalidade licitatória denominada pregão, voltada exclusivamente para a contratação de bens e serviços comuns, independente do valor estimado da contratação. Não obstante a controvérsia doutrinária e

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

jurisprudencial sobre o que seriam bens e serviços "comuns", são aqueles que se apresentam sob identidade e características padronizadas e que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, num mercado próprio, conforme leciona Marçal Justen Filho (in Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. Editora Dialética. 4ª ed., p. 30).

Assim é que, estabelecidas de antemão as necessidades da Administração, o valor estimado para a contratação orientará a escolha da modalidade licitatória. No caso concreto, por exemplo, o órgão licitante poderá se valer do Pregão ou das modalidades tradicionais para aquisição de combustível, automóvel e contratação de seguro, considerados itens autônomos, desde que observados os estabelecidos no artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, observada a regra do § 5º do mesmo artigo, com vistas a evitar o fracionamento.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo se pronunciou sobre o tema através do Parecer Consulta nº 034/2003, senão vejamos:

O termo "adiantamento", caracteriza-se de uma forma genérica como um procedimento especial de despesas públicas orçamentária, de forma que se torna disponível o numerário a um funcionário ou servidor, com a finalidade de proporcionar gastos, que por sua natureza ou em face de ocorrência de situações excepcionais, não obedecem ou não dependem dos trâmites de praxe.

O instituto em tela deve ser considerado como exceção, não podendo ser aplicado em casos que há a possibilidade de utilização do processo normal de realização de tais despesas, conforme a regulamentação estabelecida pela Lei Federal nº 4.320/64.

Art. 68. "O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Art. 69. Não se fará adiantamentos a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos."

Entretanto, com fulcro nos princípios básicos estabelecidos nos art. 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320/64, verifica-se também a inclusão da proibição de conceder adiantamento a servidor em alcance ou responsável por dois adiantamentos ao mesmo tempo.

De forma que, a não prestação de contas do adiantamento em determinado prazo fixado caracteriza-se o alcance, e a respeito da responsabilidade por dois adiantamento a um mesmo servidor, sendo que este ainda não tenha prestado contas de pelo menos uma destas importâncias concedidas.

É de se destacar ainda, embasado na análise da Área Técnica, quanto a importância do valor da verba concedida, que seria limitado conforme o previsto no art. 24, II da Lei Federal nº 8.666/93. Embora a Lei possa servir de referência em alguns casos, esta não vem a representar as limitações absolutas para efeito de instituição da verba de adiantamento, uma vez que a Lei nº 4.320/64 é de caráter Financeiro e já a Lei nº 8.666/93 possui caráter Administrativo e Contratual.

A 8ª Controladoria Técnica em suas considerações finais, para efeitos de nortear a atuação da Administração Pública que por muitas vezes não dispõe de parâmetros para uma fiscalização

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

mais precisa na aplicação destas verbas, onde verifica-se um elevado número de adiantamentos, sugere que sejam observados os seguintes aspectos para efeito de controle de utilização: "se estão sendo observados os requisitos pelos diplomas legais que possibilitam a utilização do regime de adiantamentos o regime de adiantamento não pode ser desvirtuado de sua finalidade precípua, que é a excepcionalidade/eventualidades: devem estar presente os procedimentos adotados com vistas à dispensa de licitação, ou, ainda, à realização da licitação (se considera cabível); devem ser observados os prazos estabelecidos na norma respectiva para sua aplicação e apresentação da correspondente prestação de contas; os adiantamentos devem ter prazo de aplicação restrito ao exercício financeiros; deve o órgão possuir uma estrutura e procedimentos adequados para a devida fiscalização dos gastos efetuados sob os regimes e deve ser justificável a adição deste sistema; lembrando-se que em pequenas administrações não se justifica a formação de uma estrutura para o uso e devida fiscalização do regime de adiantamento, uma vez que possui facilidade e agilidade no empenhamento normal de suas despesas; deve ser verificada a regularidade da documentação (nota fiscal, futura ou outro comprovante de despesa), quanto a data e forma de sua emissão, data de validade, onde couber, com visto do órgão ou de quem tiver poderes para tal procedimento; os comprovantes de despesa devem ser originais, não sendo aceitas (salvo em situações excepcionais devidamente justificadas), comprovantes em fotocópias ou com usuras, emendas ou entrelinhas que prejudiquem sua clareza ou legitimidade; os comprovantes de despesa devem estar dentro do prazo de aplicação e deve existir certificado de recebimento do material ou prestação do serviço pela autoridade competente; deve ser aberta conta específica, individualizada, para cada adiantamentos e mesmo na hipótese de adiantamento, é vedada a antecipação de pagamento, o qual somente poderá ser efetuado após consumir-se a aquisição e deve ser verificado se a utilização do adiantamento não está servindo de meio para funcionamento de despesas e fuga ao procedimento licitatório; deve ser verificado se houve a concessão de adiantamento a servidor em alcance ou a responsável por dois adiantamentos; e deve ser verificado se cada adiantamento não excedeu os limites estipulados por lei ou regulamentos; deve se atentar para o fato de que o limite de suprimento de fundos é de R\$ 4.000.00 (quatro mil reais); caso contrato seja verbal, para despesas de igual natureza, semelhança ou afinidade (art. 60 parágrafo único: da Lei 8.666/93)."

No mesmo caminho se deu a interpretação do Parecer Consulta TC 034/2005, do TCEES.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº 033/2019 revoga inteiramente as disposições da Lei nº 854/2003, não deixando margens à insegurança jurídica, em nosso entendimento, entretanto, o aperfeiçoamento dessa segurança pode ser realizada pelos nobres Edis.

Destarte, entende-se ser possível à Administração Pública editar norma própria regulamentando o regime de adiantamento em seu âmbito, não existindo um rol taxativo sobre os casos de seu cabimento, o que deverá ser objeto de tratamento por ato normativo, sendo certo que caberá tão somente para despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, quando possível. Como regra a definição da modalidade licitatória deve observar o valor estimado da contratação, nos termos do art. 23 da Lei, salvo a utilização da modalidade pregão (Lei nº 10.520/2002) cuja aplicação depende tão somente da definição do bem ou serviço como de natureza comum, não importando o seu valor, cabendo a dispensa de licitação apenas nas hipóteses taxativas do art. 24 do citado estatuto legal.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Afinal, essa Procuradoria Geral entende que o Projeto de Lei nº 033/2019 atende aos ditames da regimentalidade, legalidade e constitucionalidade, estando a matéria inclusive, atendendo as disposições dos pareceres nº TC 034/2003 e TC 034/2005 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, razão pela qual, somos pelo prosseguimento da tramitação legislativa, salvo melhor juízo.

É o parecer.

Conceição do Castelo, ES, 06 de agosto de 2019.

Atenciosamente,


DIOGGO BORTOLINI VIGANÔR
Procurador Geral da Câmara Municipal
de Conceição do Castelo

Recebido em: