

Art. 52. A Corregedoria-Geral acompanhará as iniciativas que visam contribuir com o aperfeiçoamento das práticas de governança, de integridade e de compliance do Tribunal e aquelas que visam ao atendimento pleno das recomendações do Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Art. 53. A Corregedoria-Geral monitorará o atendimento aos critérios do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).

Art. 54. A Corregedoria-Geral realizará ações conjuntas promovidas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para aprimoramento dos órgãos de controle.

Art. 55. A unidade correcional poderá fomentar acordos de cooperação entre as suas congêneres.

Art. 56. Em conjunto com o Gabinete da Presidência, a Assessoria de Planejamento e o Instituto de Contas, a Corregedoria-Geral promoverá ações para definição e para desenvolvimento do programa da gestão de qualidade, que visam à melhoria da eficiência dos processos e à otimização dos resultados institucionais.

Art. 57. Ao solicitar esclarecimentos e providências, a Corregedoria-Geral estabelecerá um prazo para atendimento que considere a complexidade da medida requerida.

Parágrafo único. O prazo disposto neste artigo não será inferior a 5 (cinco) dias úteis, contados a partir do recebimento da solicitação.

Art. 58. O Corregedor-Geral poderá propor ao Tribunal Pleno norma regulamentar que institua a gestão disciplinar dos Conselheiros, dos Conselheiros-Substitutos e dos servidores do Tribunal.

Art. 59. Os casos não previstos neste Regulamento serão decididos pelo Corregedor-Geral, observadas as suas competências conferidas pela Lei Orgânica e as atribuições previstas no Regimento Interno do Tribunal.

Art. 60. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 61. Fica revogada a Resolução N. TC-30/2008.

Florianópolis, 05 de julho de 2024.

Herneus João De Nadal – PRESIDENTE

Luiz Eduardo Cherem - Relator

José Nei Alberton Ascari

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Wilson Rogério Wan-Dall

Luiz Roberto Herbst

Aderson Flores

FUI PRESENTE: Diogo Roberto Ringenberg - PROCURADOR-GERAL DO MPJTC/SC

Processo n.: @PNO 23/00626106

Assunto: Processo Normativo - Nota Técnica com o tema "despesa de pronto pagamento", previsto no art. 95, § 2º, da Lei n. 14.133/2021.

Interessado: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Diretoria de Licitações e Contratações - DLC)

Unidade Gestora: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Unidade Técnica: DLC

Nota Técnica n.: TC-9/2024

NOTA TÉCNICA N. TC-9/2024

Assunto: Despesas de Pronto Pagamento na Nova Lei de Licitações e Contratações (Lei n. 14.133/2021)

Ementa:

Nota técnica. Licitações e Contratações. Despesas de Pronto Pagamento. Hipóteses de aplicação. Regime de Adiantamento. Procedimentos. Critérios para aferição do valor. Diferenciação com contratações diretas em razão do valor. Nota técnica com o objetivo de apresentar subsídios às unidades jurisdicionadas para realização de despesas de pronto pagamento, assim consideradas aquelas de valor previsto no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021

1. INTRODUÇÃO

A Resolução n. TC-191/2022 estabelece em seu art. 2º que a Nota técnica é o ato enunciativo que manifesta opinião técnica de maneira objetiva, a fim de elucidar o entendimento sobre questão controversa ou divulgar, de forma sintética, alterações legais, informações de caráter jurisprudencial e estudos preliminares realizados, bem como outras orientações referentes à atividade fiscalizatória ou de cunho administrativo do TCE/SC.

O objetivo da presente Nota Técnica é estabelecer orientações aos entes jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina acerca do alcance da regra prevista no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, tendo em vista a sua importância para o atendimento a diversas demandas identificadas pela Administração Pública e encaminhadas para a Diretoria de Licitações e Contratações – DLC via e-mail e/ou atendimento virtual.

Além disso, propõe-se com este documento a elucidação de normas e regras para a correta execução de despesas de Pronto Pagamento e a respectiva prestação de contas.



2. ANÁLISE

2.1. fundamentação legal, jurisprudência e doutrina

As despesas de pronto pagamento eram referidas na anterior Lei n. 8.666/93 como exceção à obrigatoriedade do contrato escrito ou demais hipóteses permitidas para sua substituição, como a carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Assim, no contexto anterior os contratos verbais com a Administração somente eram possíveis para pequenas compras de pronto pagamento, no valor não superior a 5% do limite do convite para compras e serviços, feitas em regime de adiantamento.

O regime de adiantamento é uma forma excepcional de pagamento da despesa pública, previsto no art. 68 da Lei n. 4.320/1964, “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”.

Na Lei n. 14.133/2021, a exceção foi prevista no § 2º do seu art. 95, prescrevendo que “*É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)*”.

Desse modo, na atual lei nacional de licitações e contratos administrativos, os contratos verbais são possíveis para pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, no valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), atualizados anualmente por decreto federal.

Assim, um dos pontos discutidos é o fato de o § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 não ter feito expressa correlação entre despesas de pronto pagamento as realizadas em regime de adiantamento, conforme era previsto no art. 60, parágrafo único, da revogada Lei n. 8.666/1993.

O art. 68 da Lei n. 4.320/1964 enuncia que “o regime de adiantamento [...] 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”.

No § 3º do art. 74 do Decreto-lei n. 200/1967 há previsão da utilização de suprimento de fundos quando não for possível se realizar despesa pública pela via bancária, por meio de agentes públicos, com respectivos lançamentos contábeis e prazo para comprovação dos gastos.

Assim as despesas públicas que não possam ser atendidas via processo normal de aplicação, serão efetivadas por suprimento de fundos, via regime de adiantamento.

Não à toa, nota-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) trata esses dois como sinônimos:

37.1. O fato é que estas duas contas no Banco do Brasil (n. s 8983-4 e 8984-2), **utilizadas sob o regime de adiantamento (suprimento de fundos)**, muito adotado à época, com previsão na Lei n. 4.320, de 1964, teriam sido utilizadas como uma ‘alternativa logística metodológica’, para viabilizar a melhor execução da avença, cujo público beneficiário abrangia jovens e adultos residentes em assentamentos da reforma agrária, em localidades e municípios de difícil acesso, com menos possibilidades logísticas, sem olvidar os procedimentos comprobatórios inerentes a este tipo de despesa (regime de adiantamento). (Acórdão 18932/2021. 2ª Câmara, rel. Min. André de Carvalho. J. em 30/11/2021) (grifou-se) (Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-no-combate-a-covid-19/midias/suprimento-de-fundos.pdf>).

O Governo Federal disponibiliza uma cartilha tratando do “suprimento de fundos”, definindo que “Consiste no **adiantamento** de numerário a servidor previamente designado, inclusive com a nota de empenho em nome do servidor, que fará uso do dinheiro para atendimento de necessidades da Administração e depois prestará contas”. (Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-no-combate-a-covid-19/midias/suprimento-de-fundos.pdf>).

No que diz respeito ao “pronto pagamento”, o Decreto (federal) n. 93.872/1986 estabelece:

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei n. 4.320/64, art. 68, e Decreto-lei n. 200/67, § 3º do art. 74):

I - Para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, **que exijam pronto pagamento**; [...]

Em conclusão, as despesas de pronto pagamento referidas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem às situações de suprimento de fundos, via regime de adiantamento.

Na doutrina, o entendimento é no mesmo sentido. A maioria dos doutrinadores¹ reafirma a ideia de que a Lei n. 14.133/2021 manteve a exceção à exigência da forma escrita dos negócios jurídicos. Admitiu-se expressamente o contrato verbal nos casos de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim considerados os que tiverem valor inferior a R\$ 10.000,00 (art. 95, § 2º), atualizados anualmente por decreto federal.

Christiane de Carvalho Stroppa e Cristiana Fortini acrescentam ao entendimento acima que essas despesas (de pronto pagamento) são normalmente realizadas pelo denominado “regime de adiantamento” (também conhecido como suprimento de fundos).²

Joel de Menezes Niebuhr,³ também sobre o regime contábil das despesas originadas de contratos verbais (pronto pagamento), afirma que:

Essas contratações verbais da Administração **ocorrem por meio do regime contábil de adiantamento, que, segundo o artigo 68 da Lei n. 4.320/64** “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”.

O regime de adiantamento também é chamado de suprimento de fundos (...). (grifou-se)

José Anacleto Abduch Santos⁴ chama a atenção para o fato de que a Lei n. 14.133/2021 não indicou expressamente as despesas de pronto pagamento sujeitas à regime de adiantamento, mas destaca que:

Esta omissão legislativa não implica outra conclusão, que não a de que se trata de uma hipótese de aplicação do regime de suprimento de fundos ou de adiantamento. Em outros termos, este valor de até R\$ 11.441,66 só pode ser gasto pelo regime de adiantamento ou suprimento de fundos.



Transcreve-se, de Ronny Charles:5

Regime de adiantamento, que não significa adiantamento de pagamento, **equivale ao suprimento de fundos e se caracteriza como um adiantamento de numerário a servidor**, para que ele efetue o pagamento de despesas de pequeno vulto, para as quais se exija pagamento em espécie e imediato, relacionadas a prestações que dispensem continuidade de relacionamento contratual e nem sejam passíveis de se subordinar à tramitação normal de contratação. (grifou-se).

O mesmo entendimento é encontrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No Acórdão n. 740/20046, o Plenário do TCU manifestou que o uso de suprimento de fundos deve ser autorizado somente para despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos termos do art. 68 da Lei n. 4.320/1964.

Com base no exposto, firma-se como premissa para a análise do tema: As despesas de pronto pagamento previstas no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem à pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)7 e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). Para sua realização, utiliza-se o regime de adiantamento (suprimento de fundos) e se admite a forma verbal de contratação.

2.2. Diferenciação entre despesas de pronto pagamento e compras diretas em razão do valor

Conforme previsto no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, as despesas de pronto pagamento têm origem em pequenas compras ou prestações de serviços não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com valor atualizado anualmente.7

As compras diretas em razão do valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 são as contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores e contratações inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) no caso de outros serviços e compras.

Em ambos os casos o legislador quis dar tratamento diferenciado às contratações cujos valores não justificariam o custo burocrático e operacional de um processo tradicional de licitação.

No entanto, apesar dessa identidade de fundamentos, não se pode confundir ou assemelhar esses dois institutos jurídicos, como adiante esclarecido.

2.2.1. Despesas de pronto pagamento:

O Decreto (federal) n. 93.872/1986 estabeleceu o seguinte:

Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei n. 4.320/64, art. 68, e Decreto-lei n. 200/67, § 3º do art. 74):

I - Para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; [...]

Note-se que o termo “pronto pagamento” se refere a uma característica intrínseca da situação concreta diante do agente público que pretende realizar uma aquisição.

No art. 74, § 3º, do Decreto-lei n. 200/1967, tem-se que:

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

[...]

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos.

O art. 68 da Lei n. 4.320/1964 enuncia que o regime de adiantamento “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”. Ou seja, “adiantamento” é um regime específico para execução de despesas públicas que, por sua particularidade, não possam ser subordinadas ao regime normal de aplicação (empenhamento, liquidação e pagamento em tesouraria).

Desse modo, pode-se concluir que os termos “suprimento de fundos”, “adiantamento” e “pronto pagamento” se conectam da seguinte maneira: estando o agente público diante de situação em que seja obrigado a contratar e, dada a especificidade fática, haja necessidade de que pronto pagamento (pagamento imediato), será possível a utilização do instituto do “suprimento de fundos”, que nada mais é que o “adiantamento” de recursos ao agente público para que este possa pagar diretamente ao credor, o que ocorre antes de se realizar sua liquidação e sem que esse pagamento ocorra em tesouraria.

Neste sentido, de maneira excepcional aos arts. 60 a 63 da Lei n. 4.320/1964, nos casos de pronto pagamento, as despesas não se subordinam ao processo normal de sua execução previstos nos arts. 60 a 63 da Lei n. 4.320/64, quais sejam: empenhamento, liquidação e pagamento:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.



Diante do seu caráter excepcional, as despesas de pronto pagamento devem ser realizadas em situações também excepcionais que necessitem de atendimento imediato, assim consideradas aquelas de natureza eventual (não-rotineiras), cujas características inviabilizem a realização de planejamento, processo licitatório ou contratação direta.

Esse também é o entendimento do TCU. Citam-se os seguintes acórdãos:

Acórdão 2.436/2017

Portanto, para que a legislação local não fira a competência da União, ela deve estar em consonância com a lei federal, não em conflito com ela. Ocorre que no caso em questão, o estabelecimento de limites mais altos do que aqueles previstos na lei federal desconfigura o princípio da licitação com regra e a sua dispensa como exceção, permitindo a contratação direta em casos não excepcionais e que poderiam ser objeto de competição. **No caso em tela, permitiu a utilização de suprimento de fundos, que é o processamento de aquisições que exigem pronto pagamento em espécie, para aquisições que deveriam ser licitadas.** (Acórdão 2436/2017, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler. J. em 01/11/2017) (grifou-se)

Acórdão 1.925/2019

Ou seja, trata-se de adiantamento de recursos ao conselheiro para a realização de **despesas eventuais e excepcionais, de pequeno vulto, que exijam pronto pagamento**, e que, portanto, **não podem aguardar o processo normal de execução de despesa**, qual seja: formalização do processo; obtenção de proposta mais vantajosa; celebração de contrato (se for o caso); emissão de empenho; entrega do bem ou prestação do serviço; liquidação; pagamento via ordem bancária; e recolhimento de tributos. (Acórdão 1925/2019, Plenário, rel. Min. Weder de Oliveira. J. em 21/08/2019) (grifou-se)

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC - já se manifestou no Prejudicado n. 1703:

1. O regime de adiantamento, previsto no inciso III do art. 10 do Decreto (estadual) n. 037/99, é forma de contratação direta que somente pode ser aplicada em situações excepcionais cujas despesas não ultrapassem o limite atual de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

2. **Despesas com reparos e aquisições de materiais para repor estoque de almoxarifado devem ser realizadas através dos instrumentos normais de compras e contratações de serviços, ou seja, através de processos licitatórios.** (grifou-se) [...]

Ressalta-se ainda que a utilização do regime de adiantamento para suprir falha de planejamento é considerada grave infração, conforme bem ponderou José Anacleto Abduch Santos:⁸

Registre-se que, **constitui infração grave utilizar o regime de suprimento de fundos em razão de falhas de planejamento de contratações regulares precedidas de licitação ou de processo de contratação direta**, como também já decidiu o Tribunal de Contas da União: "a concessão de suprimento de fundos para pagamento de despesas rotineiras e não eventuais, associada à falta de planejamento nas aquisições, além de contrariar o art. 45 do Decreto 93.872/1986 e a jurisprudência do TCU, permite a compra do material de forma indevidamente fracionada, em desobediência à Lei de Licitações e Contratos (TCU, **Acórdão n. 7.488/2013, 2ª Câmara**). (grifou-se)

A ausência ou deficiência de planejamento não podem ser consideradas motivos para a realização de despesas em regime de adiantamento, justamente porque a essência das despesas de pronto pagamento é a sua eventualidade. Uma despesa rotineira não pode ser negligenciada no planejamento.

Em razão da sua excepcionalidade, as despesas de pronto pagamento devem estar previstas em regulamentação específica.

Quanto ao procedimento para a realização das despesas de pronto pagamento, viabilizadas pelo regime de adiantamento (suprimento de fundos), destaca-se a recente Instrução Normativa n. TC-33/2024, deste Tribunal de Contas, que estabelece critérios para a organização da prestação de contas de recursos concedidos a qualquer título.

Nos arts. 7º a 17 da citada Instrução Normativa são estabelecidos os critérios para a concessão de recursos para realização de despesas em regime de adiantamento, bem como as regras para movimentação dos recursos financeiros e os documentos que compõem a prestação de contas e sua respectiva análise. Destacam-se os seguintes pontos da IN TC-33/2024:

- necessidade de designação formal dos servidores responsáveis pela gestão dos recursos entregues em regime de adiantamento, os quais devem preferencialmente ocupar cargo de provimento efetivo ou emprego público, ao mesmo tempo que não podem ser responsáveis pela guarda ou pela utilização daquilo que será adquirido.
- o servidor não pode receber recursos quando for responsável por 2 (dois) adiantamentos em fase de aplicação e/ou de prestação de contas, bem como quando for omissos no dever de prestar contas, ou ainda quando configurada irregular aplicação de recursos sob sua disponibilidade.
- os recursos devem ser movimentados em conta bancária específica vinculada, principalmente por intermédio de transferência eletrônica identificável, ficando facultada a utilização de cartão corporativo, de acordo com normativo estabelecido por cada ente.
- as despesas realizadas no regime de adiantamento devem ser controladas em sistema informatizado próprio, garantindo a transparência em relação à aplicação e à segurança das informações.
- veda-se a utilização dos valores fora do período de aplicação, bem como para atender despesas distintas das finalidades estabelecidas no ato concessório.
- o servidor que recebe o suprimento de fundos (adiantamento) sempre estará obrigado a prestar contas detalhadas sobre a utilização desses recursos em um prazo estabelecido.
- o prazo para apresentação das contas deve ser estabelecido no regulamento local sobre despesas em regime de adiantamento.
- a falta de prestação de contas ou a identificação de irregularidades na utilização dos recursos pode resultar em sanções administrativas e/ou responsabilização legal do servidor, sujeitando-o às penas administrativas, civis e penais, além do necessário ressarcimento de valores ao Erário.
- a prestação de contas dos recursos do adiantamento deverá ser analisada pelo órgão técnico do concedente, com posterior exame pelo Controle Interno do ente/órgão, o qual se manifestará pela concordância ou não com a conclusão da análise feita pela unidade técnica, e posteriormente endereçada à autoridade administrativa competente para pronunciamento por sua regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade.

- deve a Administração adotar as medidas necessárias para ressarcimento ao erário, quando for o caso.

No que se refere aos critérios para aferição do valor máximo permitido pelo § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 para as despesas de pronto pagamento (não superiores ao valor atualizado), tem-se como boa prática a utilização das regras previstas nos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021. Ao delimitar a aferição dos valores para fins das contratações



diretas em razão do valor, a nova lei de licitações e contratos define como critério o somatório das despesas realizadas com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

No fator temporal, considera-se o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (art. 75, § 1º, I). Essas mesmas regras podem ser aplicadas para as despesas de pronto pagamento previstas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021.⁹

Registre-se ainda como boa prática a adoção da limitação prevista no inciso II do § 2º do art. 3º do Anexo VIII da Resolução n. TC-0237/202310, que regulamenta a Lei n. 14.133/2021 no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Adotou-se como limite para aferição de valores das contratações diretas em razão do valor “o somatório da despesa realizada com **objetos de mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a **contratações no mesmo ramo de atividade e passíveis de serem agrupados ante sua similaridade de gênero praticada no mercado**, considerando o Plano de Contratações Anual previamente aprovado para o TCE/SC.”

Por fim, quanto à natureza dos objetos passíveis de pronto pagamento, a interpretação surge da leitura conjunta dos arts. 2º11 e 95, § 2º12, da Lei n. 14.133/2021. Conclui-se que o instituto do pronto pagamento não se aplica aos objetos elencados nos incisos I, III, IV e VII do art. 2º da atual lei de licitações e contratos administrativos. Ou seja, não existe pronto pagamento para despesas com alienações e concessões de direito real de uso de bens, para locações, para concessões ou permissões de uso de bens públicos e nem para contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Por sua vez, também se conclui que o instituto é aplicável ao objeto elencado no inciso V do art. 2º da Lei n. 14.133/2021, qual seja, prestação de serviços.

No que diz respeito ao objeto disposto no inciso II, que trata de “Compra, inclusive por encomenda”, só é viável a utilização de suprimento de fundos em compras para entrega imediata. Isso porque, conforme visto no tópico acima, um dos requisitos para o emprego do adiantamento é a existência de “necessidade de atendimento imediato que inviabiliza a realização de licitação ou de processo de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) e formalização de contrato”.

Ocorre a modalidade de encomenda quando o objeto adquirido não se encontra a pronta entrega, sendo necessário aguardar até que o contratado receba o produto de seus fornecedores ou mesmo que o bem seja confeccionado. Nessa hipótese, se a Administração pode aguardar o período de encomenda, então não se trata de situação de pronto pagamento, já que não há “necessidade de atendimento imediato”, devendo-se realizar o procedimento de contratação normalmente.

Por derradeiro, resta tratar da possibilidade de uso do regime de adiantamento para despesas cujo objeto seja de “obras e serviços de arquitetura e engenharia”.

A leitura conjunta dos dispositivos ora discutidos evidencia a impossibilidade de uso desse mecanismo para despesas com obras, uma vez que o termo “obra” não consta na redação do § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/21.

No que se refere aos “serviços de arquitetura e engenharia”, em primeiro lugar é importante reiterar que “as despesas de pronto pagamento devem ser interpretadas e consideradas como a exceção (contrato verbal) da exceção (contratação direta formalizada por NE, AF ou OS) da regra geral (licitação com termo de contrato formalizado com todas as cláusulas necessárias previstas em lei)”. Assim, qualquer interpretação relativa à aplicabilidade de instituto que confere tamanha excepcionalidade à norma geral deve ser feita de maneira restritiva, jamais ampliativa.

O termo “serviços de engenharia” está presente 41 vezes em todo o diploma. Isso conduz à conclusão de que o legislador tenha sido cauteloso em sua redação a fim de evitar confusões entre esse objeto e o de “prestação de serviços”. Ou seja, quando o legislador se refere a “serviços de engenharia”, ele emprega o termo por extenso, mesmo que repetitivamente, a fim de evitar interpretações equivocadas. E como a redação do § 2º do art. 95 não emprega o termo “obras e serviços de arquitetura e engenharia”, nem mesmo apenas “serviços de engenharia”, então se conclui que sua intenção não era permitir o uso do regime de adiantamento para despesas com esse objeto.

Ademais, não é da natureza temporal dessa espécie de objeto a existência de “necessidade de atendimento imediato que inviabiliza a realização de licitação ou de processo de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) e formalização de contrato”, que é um dos critérios que autorizam o uso do pronto pagamento. No âmbito da engenharia, mesmo em situações mais urgentes, como deslizamentos de encostas ou destelhamento de prédios, as despesas podem ser subordinadas ao regime normal de aplicação, enquadrando-se na hipótese da dispensa emergencial de licitação, prevista no art. 75, inc. VIII, da Lei n. 14.133/21.

A natureza das despesas com obras e serviços de engenharia, mesmo os serviços comuns de engenharia, é a necessidade de planejamento para identificar qual seria a solução mais adequada e a elaboração de projetos por profissionais capacitados que necessitam de tempo para compreender a demanda a definir a técnica a ser empregada. Tal realidade não é compatível com a realização de despesas em regime de adiantamento.

E cabe um alerta: o fracionamento de “serviços de engenharia” (art. 2º, inc. VI, da Lei n. 14.133/21) conduz à conclusão ilusória de que poderiam ser classificados como “prestação de serviço” comum (art. 2º, inc. V). De fato, a manutenção do sistema hidráulico de um prédio inteiro, que exigiria supervisão de engenheiro civil ou de engenheiro sanitário, poderia ser fracionada suficientemente até que seja contratada apenas o desentupimento de um banheiro, o que, em tese, exige apenas um encanador capacitado e dispensa a supervisão de profissional de engenharia, ante à diminuta envergadura do objeto. Esses serviços, contudo, devem ser sempre considerados dentro de seu aspecto macro, nunca individualmente, o que desnaturaria sua característica fundamental de exigir a supervisão de profissional capacitado na área da engenharia.

Diante do exposto, entende-se que a execução de despesas por suprimento de fundos, em regime de adiantamento, não é compatível com “obras e serviços de arquitetura e engenharia”, previstos no art. 2º, inc. VI, da Lei n. 14.133/21.

Assim, pode-se resumidamente alinhar o seguinte entendimento:

As despesas de pronto-pagamento referidas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 devem ser regulamentadas, observando-se os seguintes critérios e limites:

a) pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores ao valor atualizado anualmente por decreto federal;

b) para aferição do valor dos limites dos incisos I e II do §1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 devem ser considerados todos os desembolsos realizados: i) para despesas da mesma natureza, assim entendidas as contratações no mesmo ramo de atividade e passíveis de serem agrupados ante sua similaridade de gênero praticada no mercado; ii) até o fim do exercício fiscal.

c) situações excepcionais que necessitem de atendimento imediato, assim consideradas aquelas de natureza eventual (não-rotineiras), cujas características inviabilizem a realização de planejamento, processo de licitação ou contratação direta;

d) necessidade de pagamento imediato, de modo que a despesa pública não possa ser subordinada ao regime normal de execução (prévio-empenho, liquidação e pagamento);



e) utilização do regime de adiantamento (suprimento de fundos), a ser operacionalizado de acordo com as regras previstas na Instrução Normativa n. TC-33/2024;

f) possibilidade de contrato verbal;

g) não configura despesa de pronto pagamento os dispêndios com aquisições e serviços destinados a reposição de estoque/almoxarifado, os quais devem se submeter ao procedimento ordinário de contratação, e;

h) as despesas com obras e serviços de arquitetura e engenharia não são compatíveis com o instituído do pronto pagamento.

2.2.2. Contratações diretas em razão do valor:

Nas contratações diretas em razão do valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, há uma intenção do legislador de conferir tratamento diferenciado às contratações cujos valores não justificam o custo burocrático e operacional de um processo tradicional de licitação. Por essa razão, tornou-se dispensável a licitação para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores¹³; e para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras.¹⁴

No entanto, essa intenção (que também está presente nas despesas de pronto pagamento), não permite uma confusão ou identidade de institutos jurídicos e procedimentos.

Nas contratações diretas em razão do valor não se vislumbra a possibilidade de inversão dos estágios da despesa pública, nem tampouco a ausência de planejamento, ao contrário do que acontece nas despesas de pronto pagamento.

O processo de contratação direta possui regramento previsto no Capítulo VIII da Lei n. 14.133/2021, com a seguinte estrutura formal prevista no seu art. 72:

I - documento de formalização de demanda (DFD) e, se for o caso, estudo técnico preliminar (ETP), análise de riscos, termo de referência (TR), projeto básico (PB) ou projeto executivo (PE);

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (adequação orçamentária);

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Também é obrigatório que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, conforme exige o parágrafo único do art. 72.

Especialmente em relação às contratações diretas em razão do valor existe a possibilidade de se simplificar, padronizar, e excepcionalmente se dispensar alguns dos atos previstos no procedimento do art. 72, a exemplo dos documentos referidos nos incisos I (estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo) e III (parecer jurídico e pareceres técnicos).

Ainda, nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 constam regras específicas a serem observadas para as contratações diretas em razão do valor.

Assim, mesmo que de forma simplificada, o planejamento das contratações diretas é obrigatório.

Conclui-se que o procedimento para as contratações diretas em razão do valor não se confunde com o procedimento para as despesas de pronto pagamento. Apesar de ambos possuírem a semelhança na justificativa do custo operacional e burocrático de uma licitação, na contratação direta em razão do valor existe a obrigatoriedade do planejamento, o que não é da essência das despesas de pronto pagamento (que devem ser excepcionais, eventuais, não-rotineiras), além da observância das exigências do art. 72 da Lei n. 14.133/2021.

Pode-se afirmar que as despesas de pronto-pagamento devem ser interpretadas e consideradas como uma excepcionalidade (contrato verbal) em relação a uma outra exceção (contratação direta formalizada por NE, AF ou OS) da regra geral (licitação com termo de contrato formalizado com todas as cláusulas necessárias previstas em lei).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, encaminha-se a presente nota técnica para exame e aprovação, com a seguinte sugestão de conclusão:

1. As despesas de pronto-pagamento referidas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 devem ser regulamentadas, observando-se os seguintes critérios e limites:
 - 1.1. pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), atualizadas anualmente por decreto federal;
 - 1.2. aferição do valor de R\$ 10.000,00 atentando-se para os limites dos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser considerados todos os desembolsos realizados: i) para despesas da mesma natureza, assim entendidas as contratações no mesmo ramo de atividade e passíveis de serem agrupados ante sua similaridade de gênero praticada no mercado; ii) até o fim do exercício fiscal.
 - 1.3. situações excepcionais que necessitem de atendimento imediato, assim consideradas aquelas de natureza eventual (não-rotineiras), cujas características inviabilizem a realização de planejamento, processo de licitação ou contratação direta;
 - 1.4. necessidade de pagamento imediato, de modo que a despesa pública não possa ser subordinada ao regime normal de execução (prévio-empenho, liquidação e pagamento);
 - 1.5. utilização do regime de adiantamento (suprimento de fundos), a ser operacionalizado de acordo com as regras previstas na Instrução Normativa n. TC-33/2024 (arts. 7º a 17 e 45 a 47), especialmente no que tange à definição de parâmetros de valores e finalidades para sua utilização, com atenção às hipóteses de impedimento para a concessão dos recursos, da movimentação bancária, documentos comprobatórios da despesa e respectiva prestação de contas, bem como de seu posterior exame por meio de parecer técnico fundamentado emitido pelo órgão técnico do poder concedente, manifestação do Controle Interno e pronunciamento da Autoridade Administrativa;



- 1.6. possibilidade de contrato verbal;
 - 1.7. não configura despesa de pronto pagamento os dispêndios com aquisições e serviços destinados a reposição de estoque/almoxarifado, os quais devem se submeter ao procedimento ordinário de contratação, e;
 - 1.8. as despesas com obras e serviços de arquitetura e engenharia não são compatíveis com o instituto do pronto pagamento.
2. Não podem ser realizadas despesas de pronto-pagamento para as seguintes espécies de objetos:
 - 2.1. obras;
 - 2.2. serviços de arquitetura e engenharia;
 - 2.3. locações;
 - 2.4. contratações relacionadas à tecnologia da informação e de comunicação.
 3. As contratações diretas em razão do valor previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 não se confundem com as despesas de pronto pagamento. Não obstante ambas possuírem a semelhança de não justificarem o custo operacional e burocrático de uma licitação, na contratação direta em razão do valor existe a obrigatoriedade do planejamento, o que não é da essência das despesas de pronto pagamento, que além de urgentes, devem ser excepcionais e eventuais (não-rotineiras).

NOTAS:

1. Nesse sentido, citam-se os seguintes doutrinadores: Maria Sílvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Melo, José dos Santos Carvalho Filho, Sidney Bittencourt, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Fernanda Marinela.
2. STROPPA. Christianne de Carvalho. FORTINI. Cristiana. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei n. 14.133/2021. Vol. 2, Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 290.
3. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 968/969.
4. SANTOS, José Anacleto Abduch. Regime de adiantamento na Nova Lei de Licitações. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 27 jun 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 26 setembro 2023.
5. TORRES. Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas. 9ª ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 692.
6. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão n. 740/2004 – Plenário. TCE. Processo 013.661/2003-0. Relator: Conselheiro Ubiratan Aguiar, Sessão 16/06/2024.
7. Valor atual é de R\$ 11.981,20 (onze mil, novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos), nos termos do Decreto (federal) n. 11.871, de 29/12/2023.
8. SANTOS, José Anacleto Abduch. Regime de adiantamento na Nova Lei de Licitações. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 27 jun 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 26 setembro 2023.
9. Essas regras estão previstas na minuta do decreto federal que regulamenta e estabelece a utilização de Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/decreto-cartao-de-pagamento>. Acesso em: 08 maio 2024.
10. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200237-2023%20CONSOLIDADA.pdf
11. Art. 2º Esta Lei aplica-se a: I - alienação e concessão de direito real de uso de bens; II - compra, inclusive por encomenda; III - locação; IV - concessão e permissão de uso de bens públicos; V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia; VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.
12. Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: [...] § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas **compras** ou o de **prestação de serviços** de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).
13. Art. 75, I, da Lei n. 14.133/2021.
14. Art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTENCOURT. Sidney. Nova lei de licitações: passo a passo: comentado todos os artigos da Lei n. 8.666/93. 10ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BITTENCOURT. Sidney. Nova lei de licitações: passo a passo: comentado, artigo por artigo, a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. 1ª Reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 22 set.2023.
- _____. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Palácio do Planalto, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 22 set.2023.
- CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de direito administrativo. 35ª ed., Barueri: Atlas, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- _____. Direito administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- _____. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MARINELA. Fernanda. Manual de direito administrativo. 15ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2021.
- MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2021.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

