



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 59117/15  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA  
INTERESSADO: ALEXANDRE LOPES KIREEFF  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 3075/17 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Consulta. Municípios de Londrina e São José dos Pinhais. Possibilidade de adoção de fundos rotativos para unidades administrativas de saúde e educação. Necessidade de adoção, por lei, de regime de adiantamento, que não comporta assunção de despesas correntes, de cunho efetivo, não marcadas pela urgência e imprevisibilidade. Resposta negativa.

*"Afinal, a fruição empírica dos direitos fundamentais, notadamente por parte dos excluídos, depende de escolhas jurídico-políticas de como empregar os escassos recursos públicos. Assim, governantes e governados devem permanecer engajados na produção de leis orçamentárias capazes de refletir com transparência os planos de governo construídos em deliberações democráticas" (FACHIN, Edson, In Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Homenagem ao Ministro Marco Aurelio – Prefácio do Ministro Ricardo Lewandowski).*

### 1. DO RELATÓRIO

Enfrenta-se aqui duas Consultas municipais que versam sobre a possibilidade de adoção, por esses municípios – Londrina e São José dos Pinhais - dos Fundos Rotativos, nos moldes adotados pelo Estado do Paraná.

Cada município apresentou os seguintes questionamentos:

São José dos Pinhais:

1) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo; a compra de gás, lâmpadas, entre outros; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica etc.), bem como, no custeio para aquisição de?

2) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267 de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária:

a) Como poderia dar-se a Previsão Orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica?

b) Quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de Contas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo?

c) E para o Município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas?

d) Em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a Lei 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?

3) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional, conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?

4) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – Outras Responsabilidades de Terceiros?

Londrina:

- É possível a instituição de 'Fundo Rotativo' para a realização de despesas de manutenção e pequenos reparos nas unidades escolares municipais (descentralização administrativa)?

Em sendo afirmativa a resposta:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) seria possível a instituição do Fundo Rotativo, por meio de Lei, para o repasse de recursos a cada escola ou unidade administrativa para que as mesmas realizassem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo, material pedagógico e outros que careçam ser adquiridos com agilidade?

b) a aprovação de Lei Municipal poderia dispensar processo licitatório para a contratação de serviços, como limpeza de fossa, caixas d'água, transporte (eventual) de alunos no contraturno, manutenção de eletrodomésticos, de telhados, materiais elétricos e outros?;

c) se cada fundo realizar despesas com limpeza de caixas d'água e o somatório das despesas ultrapassar a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no exercício, estaria caracterizado o fracionamento de despesas?

d) a contratação de produtos ou serviços de mesma natureza por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), mesmo que não ultrapasse o limite estipulado pela Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação, poderia caracterizar o fracionamento de despesas?

e) o valor limite de despesas para cada Fundo Rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00; tal valor pode ser fixado por mês ou por ano?

f) o limite de R\$ 8.000,00 para despesas sem licitação é fixado para todo o Município ou seria por Secretaria ou Órgão? O limite seria calculado por natureza de despesa ou por item de gasto?;

g) poderia ser repassado R\$ 8.000,00 para material de consumo e R\$ 8.000,00 para serviços de terceiros?;

h) é possível estender esses procedimentos para as 52 Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas de atendimento à saúde e outras unidades descentralizadas de atendimento?

### 1. DO RELATÓRIO

O presente feito reúne em si dois Processos de Consulta, em que os municípios de Londrina e São José dos Pinhais pretendem obter desta Casa



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pronunciamento em tese a respeito da possibilidade de Instituição de Fundos Rotativos municipais, nos moldes dos existentes no âmbito estadual.

Pelo município de Londrina foram apresentados os seguintes questionamentos:

- a) Seria possível instituir o Fundo Rotativo Municipal, através de lei específica, com a finalidade de repassar recursos a cada unidade escolar/administrativa, para que as mesmas realizem despesas de manutenção, preparo aquisição de material de consumo, aquisição de material pedagógico e outros que necessitem ser adquiridos com certa agilidade?
- b) A aprovação de uma lei municipal poderia dispensar o processo licitatório para contratação de serviços, tais como: limpeza de fossa; limpeza de caixas d'água; transporte eventual de alunos no contramuro; manutenção de eletrodomésticos; manutenção de telhados; aquisição de materiais elétricos e outros?
- c) Se cada fundo rotativo realizar despesas com limpeza de caixas d'água, por exemplo, e o somatório dessas despesas ultrapassar o valor de R\$ 8.000,000 (oito mil reais) no ano, estaria caracterizado o fracionamento de despesas?
- d) A contratação /aquisição de serviços ou produtos de mesma natureza por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), mesmo que não ultrapasse o limite estipulado na Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação, poderia caracterizar o fracionamento de despesas?
- e) O valor limite possível de despesas para cada fundo rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00 (oito mil reais)? E, ainda: o valor fixado seria por mês ou por ano?
- f) O limite de R\$ 8.000 (oito mil reais) para despesas sem licitação é fixado para todo o Município, ou seria por Secretaria/Órgão? Da mesma forma, o limite é calculado por natureza de despesa ou por item de gasto?
- g) Poderia ser repassado R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para material de consumo e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) pra serviços de terceiros?
- h) Poder-se-ia estender tais procedimentos para as 52 (cinquenta e duas) Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas de atendimento à saúde, bem como outras unidades descentralizadas de atendimento?

E São José dos Pinhais apresentou as indagações expostas abaixo:

- a) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo, compra de gás, lâmpadas, entre outros; e na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica, etc.)?
- b) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267, de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária: b.1) como poderia dar-se a previsão orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica? b.2) quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de contas do TCE, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo? b.3) e para o município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas? b.4) em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a na Lei nº 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?
- c) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?

- d) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – Outras Responsabilidades de Terceiros?

Uma vez que o processo de São José dos Pinhais – Processo nº 319520/15, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares – foi protocolado e autuado nesta Corte em data posterior à do processo de Londrina, de minha relatoria – Processo nº 59117/15 – foi determinado, por ordem do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Z. Linhares, o apensamento do protocolo de São José de Pinhais ao de Londrina<sup>1</sup>, por versarem sobre o mesmo tema, possibilitando, o apensamento, a emissão de decisão uniforme sobre os questionamentos em tese.

As duas consultas foram admitidas através dos Despachos nº 108/15 – GCFAMG<sup>2</sup> e nº 895/15 - CCIZL<sup>3</sup>.

Houve manifestação da DJB nos dois feitos, através das Informações nº 07/15 – DJB<sup>4</sup> e nº 25/15 - DJB<sup>5</sup>. Nestas duas Informações, a unidade técnica apontou os seguintes precedentes:

ACÓRDÃO Nº 668/07 - Tribunal Pleno  
PROCESSO N.º: 83234/04  
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
ASSUNTO: CONSULTA  
RELATOR: CONS. HENRIQUE NAIGEBOREN  
Ementa: Consulta. Indagações acerca de recursos destinados ao transporte escolar da rede estadual de ensino nas áreas rurais. Análise nos termos da Resolução nº 10035/05. Alerta ao Consultante e aos Municípios quanto ao teor do artigo 140, 11, da Lei Estadual nº 15340/2006, que veda a cessão ou transferência a terceiros da execução do objeto do convênio.

ACÓRDÃO nº 1819/06 – Tribunal Pleno  
PROCESSO N.º: 23910-9/06  
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO  
ASSUNTO: CONSULTA  
RELATOR: CONS. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Ementa: consulta – sobre a possibilidade de repasse mensal a instituições de ensino municipais para o pagamento de pequenas despesas – há possibilidade, devendo ser adotado programa/meio determinado em lei específica, no qual se estipule os responsáveis e a forma de prestação de contas – o procedimento a ser adotado, do ponto de vista orçamentário, dependerá da sistemática eleita pelo Município.

<sup>1</sup> Ver Despacho de nº 2841/15 – GCIZX, em peça digital nº 13 do Processo nº 319520/15.

<sup>2</sup> Peça digital nº 05 do Processo nº 59117/15.

<sup>3</sup> Peça digital nº 06 do Processo nº 319520/15.

<sup>4</sup> Peça digital nº 06 do Processo nº 59117/15.

<sup>5</sup> Peça digital nº 07 do Processo nº 319520/15



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 221/06 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 66063/02

INTERESSADO: ADJAHYR BESTEL

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CERRO AZUL

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

RELATOR: CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO

Recurso de Revista. Ausência de documentos e justificativas capazes de sanar as irregularidades inicialmente apontadas. Improvimento.

A Coordenadoria de Contas Municipais apresentou suas conclusões nas Instruções nº 2419/15 – DCM<sup>6</sup> e nº 4765/15 – DCM<sup>7</sup>, com finalizações divergentes<sup>8</sup>.

Na primeira Instrução – Instrução nº 2419/15 – DCM, a unidade técnica teceu as seguintes considerações:

*Antes de ingressar no exame amiado da consulta, se observa que o Tribunal editou a Instrução Normativa nº 89/2013, estabelecendo regras para o regime de 'adiantamento' e de 'suprimento de fundos rotativos', disciplinando que a matéria deve ser regulamentada por meio de legislação local, onde, no primeiro caso (adiantamento) será estabelecido o valor do adiantamento, quem será o responsável por ele, que espécies de despesas poderão ser custeadas com os recursos do regime de adiantamento e, e o prazo para a prestação de contas.*

*Destacou a referida Instrução Normativa que a modalidade de execução de ação pública tem como finalidade a execução de despesas que, pela sua excepcionalidade, não poderiam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, que não fosse possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.*

*Ressaltou que, tanto no caso de 'adiantamento' como no caso de 'suprimento de fundos', o empenhamento da despesa deve ser realizado em nome do servidor, que será o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do município, na realização dessas despesas, e que deve observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública).*

*Destacou que, no momento da concessão do suprimento de fundos ou adiantamento, apesar do seu caráter de excepcionalidade, deve observar os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento.*

*Dada a relevância do tema para a boa resposta à consulta, colaciona-se a seguir os arts. 9º e 11, da Instrução Normativa nº 89/2013, trazendo o núcleo essencial de tal disciplinamento, especialmente os mecanismos de execução dessa modalidade de execução de despesa pública:*

*Art. 9º A realização da receita e da despesa pública das Entidades submetidas a esta Instrução Normativa será efetivada exclusivamente por via bancária.*

<sup>6</sup> Peça digital nº 08 do Processo nº 59117/15.

<sup>7</sup> Peça digital nº 11 do Processo nº 319520/15.

<sup>8</sup> Instrução nº 2419/15 – DCM do Processo nº 59117/15 e Instrução nº 4765/15 – DCM do Processo nº 319520/15.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§1º A movimentação dos recursos será efetivada preferencialmente pelos meios eletrônicos ofertados pelo sistema bancário, na forma de aviso de crédito, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou por outros serviços da mesma natureza disponibilizados pelas Instituições Financeiras, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

§2º Os pagamentos realizados por cheque, obrigatoriamente nominal ao credor e cruzado, deverão conter no verso do cheque o número do empenho da despesa respectiva, devendo o Controle Interno ser comunicado sempre que o valor do cheque ultrapassar a importância de 10% (dez por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§3º A utilização de cheque nominal ao próprio emitente para, após endosso, ser utilizado no pagamento a terceiros, sob quaisquer hipóteses, será tomada por irregularidade material.

§4º Os responsáveis pela contabilidade, pelos serviços de tesouraria e o controle interno zelarão pela fiscalização da não ocorrência de pagamentos em espécie, ou com cheques nominais à própria Entidade e por esta endossados, que não se enquadrem nas características de despesas miúdas e de pronto pagamento realizadas por intermédio de adiantamentos ou suprimentos de fundos, nas hipóteses expressamente estabelecidas na legislação do Município.

I – os saques em dinheiro para pagamento de despesas de pequeno vulto ficam limitados ao montante total de 10% (dez por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a cada exercício financeiro.

II – o valor de cada pagamento considerado despesa de pequeno vulto não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

III – será permitida a realização de saques apenas para os fins de realização de ações de investigação de surtos, epidemias e outras emergências em saúde pública, devidamente configurada, mediante o emprego de recursos financeiros transferidos do Fundo Nacional de Saúde para esta finalidade específica, nos termos da Portaria nº 2707/2011, do Ministro da Saúde.

Art. 11. Os adiantamentos a servidores ou agentes públicos, para despesas de pequeno valor e de pronto pagamento expressamente definidas da legislação local, serão contabilizados em contas de Controle individuais, procedendo-se à respectiva baixa quando da prestação de contas.

Pois bem, tanto as normas editadas pelo Governo do Estado do Paraná quanto as disciplinadas pelo Ministério Público ou as veiculadas por intermédio da Instrução nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, verifica-se que nenhuma delas renunciou ou permitiu que as despesas realizadas pelos Fundos Rotativos sejam contraídas sem observar o devido procedimento licitatório ou que não se amoldem às situações de compras informais, conciliando o regime de aquisições com as normas em vigor.

A Instrução Normativa nº 89/2013 traz, inclusive, a forma de registro contábil das aquisições, pagamentos e prestação de contas dos valores utilizados.

Tanto os Fundos Rotativos estaduais quanto o do Ministério Público exigem a licitação prévia para a realização desses gastos, como define a origem de suas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*receitas, mediante a abertura de conta bancária específica e posterior prestação de contas interna e depois ao Tribunal de Contas.*

*Público e notório que a razão de tal descentralização decorre da dificuldade de um adequado planejamento para as pequenas despesas do dia a dia, e que são melhor administrados pelas unidades descentralizadas, que precisam contrair essas pequenas despesas e deixar suas respectivas Unidades em condições de pleno funcionamento e infraestrutura básica adequada.*

*A descentralização dessa 'microgestão' administrativa jamais poderá implicar na transferência do bom e eficaz planejamento, especialmente para despesas que a Administração Central deve realizar e que pode gerar economia de escala.*

*Ou seja, tanto na 'macrogestão' (planejamento envolvendo os bens e serviços de natureza contínua ou que revelem a necessidade de aquisição de grande quantidade de bens e serviços a todas as Unidades Administrativas) quanto na 'microgestão' (aquisição de bens e serviços de pequeno valor e destinados à manutenção da infraestrutura básica de cada Unidade descentralizada), o planejamento é irrenunciável, sob pena de se violar o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, CR), bem como violar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu/obrigou todo gestor público a adotar o planejamento como ferramenta imprescindível à boa gestão dos recursos públicos.*

*Dessa forma, impõe-se a necessidade de um planejamento bem feito/estruturado, que contemple previamente os volumes necessários de bens e serviços e respectivas datas em que serão adquiridos/prestados, nos dois níveis de gestão (macro e micro).*

*O que as Leis Estaduais e a do Ministério Público fizeram foi descentralizar a gestão do micro, sem macular a Constituição e a Lei de Licitações.*

*A forma de conciliar a Constituição e as normas licitatórias, cujo vilipêndio é intolerável é proceder também a um bom planejamento de cada unidade descentralizada para que, o mais fiel possível, tenha condições de saber ou prever com razoável segurança as manutenções, pequenos reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes que realizará durante o exercício e instaurar as licitações necessárias, descentralizadamente, caso os gastos ultrapassem o limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).*

*Não se deve olvidar, porém, que a criação do Fundo Rotativo pelo Estado do Paraná e pelo Ministério Público, decorrem de sua estrutura administrativa descentralizada (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do Município e, a princípio, denotam que um bom sistema de planejamento (concentrado) ofereceria melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registros de Preços, que permite se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados.*

*Assim, caso superada a ressalva/consideração aposta no parágrafo precedente, responde-se: a) é possível a instituição do Fundo Rotativo, por meio de Lei, para o repasse de recursos a cada escola ou unidade administrativa para que as mesmas realizem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo, mas não se mostra razoável que possa contemplar despesas que devam ser realizadas pela Administração Central e possam resultar em economia de escala quando compradas em grandes volumes, a exemplo do material pedagógico, transporte de alunos, etc.*

*A aprovação de Lei Municipal para a criação do Fundo jamais poderá dispensar processo licitatório para a contratação de bens e serviços, demandando que cada unidade descentralizada realize um acurado planejamento de suas carências anuais*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*e abra licitações que deem conta dessas necessidades, podendo inclusive utilizar o Sistema de Registro de Preços para a aquisição desses bens e serviços, utilizáveis à medida que a Administração descentralizada deles carecer durante o exercício.*

*Os pequenos gastos que não possam ser contemplados no processo de planejamento descentralizado não pode ultrapassar, anualmente, e por natureza de despesa (nível de subelemento de despesa) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no exercício, sob pena de se caracterizar fracionamento de despesas e fraude à Constituição e ao sistema normativo licitatório (Lei de Licitações, Pregão, etc).*

*Haverá vilipêndio à Constituição e às normas licitatórias e fracionamento de despesas, se a contratação de produtos ou serviços de mesma natureza e, por subelemento de despesas, por várias unidades escolares (84 escolas e 26 Centros Municipais de Educação Infantil), se cada uma delas não estiver vinculada a Fundo Rotativo próprio, ultrapassar o limite estipulado pela Lei nº 8.666/93 para despesas sem licitação.*

*O valor limite de despesas para cada Fundo Rotativo pode ser fixado em R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para cada subelemento de despesas e tal valor é anual. Ultrapassado tal valor ou havendo dúvida se será ou não ultrapassado, deve-se licitar, preferencialmente pelo Sistema de Registros de Preços, que não obriga o Município a adquirir os produtos e serviços licitados.*

*O limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para despesas sem licitação é fixado para cada unidade descentralizada e por subelemento de despesa, conforme parágrafo anterior.*

*Conforme parágrafos precedentes, o limite de despesa sem licitação deve ser calculado por subelemento de despesas.*

*É possível o repasse de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para material de consumo e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para serviços de terceiros, eis que contabilizados em subelemento de despesas diversos.*

*É possível estender esses procedimentos para as 52 Unidades Básicas de Saúde, Pronto Atendimento Infantil, Maternidade Municipal e demais unidades descentralizadas de atendimento à saúde e outras unidades descentralizadas de atendimento, desde que todos eles tenham Fundos Rotativos Próprios, contas bancárias específicas e prestação de contas interna e ao Tribunal de Contas, de forma similar à adotada pelo Estado do Paraná pelo Ministério Público do Estado do Paraná.*

*Ressalve-se, porém, que o núcleo estruturante das respostas aqui exaradas em nenhum momento compactua com o mal planejamento, mas com a construção de uma equação de gestão administrativa que implique, ao mesmo tempo, ganho de eficiência administrativa e economia de recursos, nos termos previstos no art. 37, caput, da Constituição.*

*A descentralização administrativa à qual aqui se opina pela possibilidade, mediante lei, jamais poderá implicar na descentralização da aquisição de bens e serviços preponderantes ou relevantes para a Administração Municipal (ex. material pedagógico, transporte escolar, etc), cujo ganho de escala se mostre prudente prudente manter concentrado na Administração Central, adotando-se procedimento de distribuição escalonada que atenda plenamente às necessidades das unidades descentralizadas.*

Por fim, a unidade técnica responde à consulta nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Diante das considerações expendidas no curso da consulta e nos limites dos dados e informações colacionados pelo consulente, responde-se pela possibilidade de instituição, por Lei, de Fundo Rotativo para a realização de repasses de recursos a unidades administrativas descentralizadas para que realizem despesas de manutenção, reparo, aquisição de material de consumo e outros que necessitem ser adquiridos com agilidade, desde que: a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11; b) que, em caso de eventual conflito interpretativo entre o regramento realizado pelo Estado do Paraná, pelo Ministério Público Estadual e o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, se outorgue preponderância à Instrução Normativa nº 89/2013, dado seu caráter de especialidade e melhor adequação à realidade municipal; c) que além da regulamentação por lei, realize o suprimento de fundos e o empenhamento da despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública); d) observe no momento da concessão do suprimento de fundos os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento; e) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços; f) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado; g) não configure prestação de serviços de caráter continuado; h) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material ou serviço; e i) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.*

*Caso o Município decida criar os Fundos Rotativos, com os contornos do presente opinativo, deve levar em conta as simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registros de Preços, que permita se adquire/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados.*

*Por fim, a solução escolhida deve levar em conta que o núcleo estruturante das respostas aqui exaradas em nenhum momento compactua com o mal planejamento, mas com a construção de uma equação ou modelo de gestão administrativa que implique, ao mesmo tempo, ganho de eficiência administrativa e de economia de recursos, nos termos previstos no art. 37, caput, da Constituição, sem burlar qualquer norma licitatória.*

Não obstante, nos autos do Processo nº 319520/15, a Coordenadoria de Contas Municipais, através da Instrução nº 4765/15 – DCM, teceu as seguintes considerações:

*(...) antes de iniciar a análise da possibilidade de instituição de Fundo Rotativo em municípios, é necessário analisar as “simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP), criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”.*

*Tendo por base o argumento supracitado e as considerações realizadas abaixo, entende-se oportuno trazer outros argumentos além dos expostos naquela instrução, a fim de subsidiar o D. Plenário com mais pontos de vista, vez que não se observa vantagem efetiva aos municípios na criação de fundos rotativos com estrutura semelhante à criada pelo Estado do Paraná. As razões para tanto são as seguintes.*

*Para determinar unidade ter orçamento próprio, é necessário que a legislação conceda a essa entidade a natureza de unidade orçamentária. Tendo essa natureza, terá que observar todas as normas que regem a matéria. Cita-se, por exemplo, a impossibilidade de realizar contratações diretas em valor superior aos previstos no arts. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666/93 (valores de R\$ 15.000 e R\$ 8.000 respectivamente) por subelemento de despesa e por unidade orçamentária, no exercício financeiro com base na justificativa de valor.*

*Ou seja: o Ente tem discricionariedade para definir quantas e quais serão suas unidades orçamentárias. Assim, seria possível, por exemplo, que cada unidade educacional fosse transformada em uma unidade orçamentária para executar orçamento próprio, com ordenador de despesa próprio. Explícite-se, no entanto, que esta última possibilidade, apesar de possível, parece ser de difícil execução na prática. Como o Ente federativo tem autonomia para estruturar a sua Administração, também será possível que crie uma unidade orçamentária que será responsável por repassar valores destinados à realização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação às unidades educacionais. A única consequência da adoção desse modelo é a descentralização de unidades orçamentárias, de modo que ao invés de uma unidade centralizada executar o orçamento, haverá uma unidade que executará o orçamento regular e outra responsável por suprir a unidade escolar para casos de adiantamento de despesa. Desse modo, a criação de uma unidade orçamentária denominada “fundo rotativo”, não alteraria esse parâmetro: assim como qualquer outra unidade orçamentária, teria que obedecer às disposições e limites legais.*

*Logo, independentemente da criação ou não de novas unidades orçamentárias, os valores para a realização de despesas urgentes que não possam subordinar-se ao regime normal de aplicação devem ser repassados às unidades educacionais por meio do regime de adiantamento. Conforme disposições do art. 68 da Lei Federal nº 4.320/1964:*

*Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário ao servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.*

*Como explicitado na lei, o regime de adiantamento somente pode ser utilizado quando a despesa não possa subordinar-se ao regime normal de aplicação. Dessa forma, para compras usuais, necessário que o Ente tenha um adequado planejamento, realizando previamente licitação para a compra de matérias e contratação de serviços de necessidade previsível.*

*Portanto, o regime de adiantamento poderá ser utilizado com objetivo de suprir determinadas despesas imprevisíveis e urgentes que não possam se sujeitar ao regime normal de aplicação. Para isso, contudo, é necessário que haja lei municipal*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*prevendo os casos em que é possível a adoção do regime de adiantamento de despesas, sendo necessário que tal norma observe as regras dispostas na Instrução Normativa nº 89/2013, merecendo especial atenção o disposto nos arts. 9 e 11:*

*(...)*

*Em relação à justificativa pra não realizar licitação, não se pode confundir duas situações distintas:*

- 1) A compra direta prevista na lei de licitações com fundamento no pequeno valor (caso em que não há urgência na compra): nessa hipótese, a realização de despesas em valor superior ao previsto no art. 24, I ou II, a depender do caso, em determinado subelemento de despesa, por unidade orçamentária, caracteriza ilegalidade;*
- 2) A realização de aquisições urgentes e de necessidade imediata que não possam se subordinar ao regime normal de aplicação: situação na qual não caracteriza, de plano, ilegalidade se a soma das contratações, no final do exercício financeiro, em determinado subelemento de despesa, forem superiores aos valores que embasam dispensa por valor constantes do art. 24, I e II da Lei Federal nº 8.666/1993.*

*Desse modo, o regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa, por si só, se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor.*

*Frise-se que, na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, "a" (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente do R\$ 800,00, nos termos da Instrução Normativa nº 89/2013. Assim, mesmo que, em situação hipotética, todas as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superaria R\$ 8.000,00, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.*

*Assim, a não realização de licitação é exceção, não podendo ser conivente com o mal planejamento; se é previsível a necessidade de compras no exercício financeiro, esta deve ser antecedida de licitação. Isso inclui não apenas aqueles bens usualmente utilizados pela Administração para prestação do serviço que deseja oferecer (como, por exemplo, os livros e demais materiais escolares nas unidades educacionais). A observância de procedimentos licitatórios é necessária também para a compra daqueles suprimentos que, mesmo que não usualmente necessários, sejam de previsível necessidade no exercício financeiro vigente, seja por motivos que independem da vontade da Administração, porém previsíveis, seja em razão da especificidade de planejamento administrativo para aquele determinado período.*

*Portanto, a compra por adiantamento de despesa somente ocorrerá se ocorrer alguma excepcionalidade que impeça a regular aplicação dos recursos. Logo, necessário seja elaborado um adequado planejamento de modo que seja possível prever com segurança razoável quais as manutenções, pequenos reparos. Tal estimativa poderia ocorrer, a depender da situação concreta, por exemplo, por meio*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*de uma análise história ou estatística do objeto da licitação, sendo tais estimativas remodeladas com base nos objetivos e expectativas futuras da Administração.*

*Ao que parece, o devido planejamento e realização de licitação centralizada, com vistas à economia de escala, mas sempre com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, é a solução mais vantajosa à Administração Pública, de modo que qualquer modalidade de compra que não observe o devido procedimento licitatório deve ser excepcional.*

*Nesses termos, o repasse de valores para fins de pagamento de despesas urgentes somente poderá ocorrer se forem observadas as seguintes exigências cumulativas já expostas na Instrução nº 2419/15 – DCM, porém ajustadas à conclusão desse parecer:*

- a) Observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11;*
- b) Que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesas em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);*
- c) Observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;*
- d) Comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralização dos serviços;*
- e) Se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;*
- f) Não configure prestação de serviços de caráter continuado;*
- g) inexistam contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;*
- h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.*

Nesta instrução, a unidade técnica entendeu por bem responder aos questionamentos de São José dos Pinhais nos seguintes termos:

*1) Em tese, seria possível a criação do Fundo Municipal Rotativo, nos moldes do Fundo Rotativo do Estado do Paraná, para fins de atendimento às necessidades básicas da unidade escolar, tais como: na aquisição de materiais de limpeza, expediente, didático, esportivo; a compra de gás, lâmpadas, entre outros; e na execução de pequenos reparos (limpeza de caixa d'água, instalação elétrica e hidráulica etc.), bem como, no custeio para aquisição de?*

**SUGESTÃO DE RESPOSTA:** *A criação de fundos rotativos deve ser analisada sob o prisma das “simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*de Registro de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”.*

*Assim, tendo em vista a realidade municipal, não se observa possibilidade de criação de um Fundo Municipal Rotativo nos moldes criados pelo Estado do Paraná. No âmbito municipal é possível que a descentralização em unidades orçamentárias seja realizada como melhor entender o gestor do Ente. Porém, é necessário que seja observada a legislação pertinente, como, por exemplo, aquela que prevê que o regime adequado para realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação é o de adiantamento.*

***2) Em havendo a possibilidade de criação de Legislação específica do Fundo Rotativo municipal, nos mesmos moldes da Lei Estadual nº 14.267 de 23 de Dezembro de 2003, seguem os questionamentos de ordem fiscal/tributária:***

***a) Como poderia dar-se a Previsão Orçamentária para atendimentos das unidades da rede municipal de ensino? Há necessidade de criação de crédito especial para atividade específica?***

***b) Quais as rubricas a serem utilizadas para prestação de Contas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em caso de inexistir rubrica específica para Fundo Rotativo?***

***c) E para o Município, qual seria o elemento correto a ser utilizado para a prestação de contas?***

***d) Em relação ao limite de despesas, em consonância ao disposto na Lei nº 8.666/93 e a Lei 101/2000, como poderá ser procedido o controle por parte da Secretaria gestora do Fundo?***

***SUGESTÃO DE RESPOSTA:*** *A resposta para os questionamentos resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos. No entanto, essa unidade entende relevante responder o constante no item 2.d, com objetivo de demonstrar a possibilidade de adequação do regime de adiantamento às situações práticas sem desrespeitar a legislação vigente:*

*O regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor. Para tanto, necessário que haja lei municipal que trate sobre o assunto. Lei essa que poderá, inclusive, suplementar a legislação federal no que couber para adequar-se ao interesse local, mas sempre respeitando as disposições gerais federais.*

*Na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, “a” (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente de R\$ 800,00, nos termos da*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Instrução Normativa n.º 89/2013<sup>9</sup>. Assim, mesmo que, em situação hipotética, **todas** as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superariam R\$ 8.000, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.*

*Nesses termos, o repasse de valores para fins de pagamento de despesas urgentes somente poderá ocorrer se forem observadas as seguintes exigências cumulativas<sup>10</sup>:*

*a) observe o contido na Instrução Normativa n.º 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11;*

*b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);*

*c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;*

*d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;*

*e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;*

*f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;*

*g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários; e*

---

<sup>9</sup> Art. 9º (...)

II - o valor de cada pagamento considerado despesa de pequeno vulto não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.

<sup>10</sup> Exigências estas já expostas na instrução n.º 2419/15 – DCM, porém ajustadas à conclusão deste parecer.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação.*

***3) No que se refere ao modo de repasse para as Escolas, em sendo realizado depósito em conta bancária em nome da Secretaria/Unidade Educacional, conforme anteriormente mencionado, poderia ser emitido empenho? Quais os dados necessários para constar em tal empenho? É adequado nestas hipóteses constar como credor o Fundo Rotativo?***

*A resposta para o questionamento resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos.*

***4) Para a efetividade no controle dos valores repassados, haveria necessidade de criação de nível específico para tais repasses? Em caso negativo, poderia ser utilizado o nível 7971199 – outras Responsabilidades de Terceiros?***

*A resposta para o questionamento resta prejudicada em razão da conclusão pela impossibilidade de criação de fundos rotativos.*

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou no Parecer nº 54/16 – SMJTC (peça digital nº 10), emitido esse nos autos principais, opina no sentido da possibilidade de criação dos fundos rotativos, desde que atendidas as premissas que aponta. Transcrevo a fundamentação:

*De início, cumpre perquirir o atendimento aos requisitos de admissibilidade discriminados no art. 38 da Lei Orgânica desta Corte. Nesse propósito, evidencia-se que o Prefeito Municipal é autoridade legítima para formular consultas (inciso I c/c art. 39, inciso II), há apresentação objetiva dos quesitos (inciso II), os quais tratam da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à competência material desta Corte (inciso III), a peça consultiva veio instruída com parecer jurídico do órgão de assessoria local (inciso IV) e foi formulada em tese (inciso V), exceto os quesitos “c” e “d”, os quais deixa-se de responder em virtude de versarem sobre caso concreto.*

*7. Por meio do presente expediente, o Consulente manifesta a necessidade de descentralizar recursos municipais para a realização de despesas de manutenção e reparos e a aquisição de material de consumo para as unidades escolares, questionando a possibilidade de criação de Fundo Rotativo para atender a tal finalidade.*

*8. Prefacialmente, cabe registrar que a realização de licitação é obrigatória no regime de contratação pública, de modo que o ente público não pode se esquivar da observância das regras gerais estabelecidas pela Lei Federal n.º 8.666/93 e das normas da Lei Estadual n.º 15.608/2007.*

*9. Isto fixado, pondera-se que a criação de Fundo Rotativo é um mecanismo viável de ser adotado para a descentralização de recursos, desde que, atendendo ao*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*princípio da legalidade, seja instituído mediante lei específica, e a aplicação dos recursos e a realização das despesas se coadunem com a legislação de regência.*

10. *Logo, surgem como condicionantes o valor e a finalidade da despesa a ser arcada com recursos do fundo. A Lei Federal n° 8.666/93, no artigo 24, inciso II, admite a dispensa de procedimento licitatório para contratações de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior, ou seja, não superior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez, razão pela qual esta limitação na lei que instituir o fundo é imprescindível.*

11. *Igualmente, se faz indispensável a discriminação das despesas que poderão ser assumidas por intermédio do fundo, estabelecendo-se como critério a urgência e imprevisibilidade da necessidade dos bens ou serviços, a fim de que não haja colisão com o princípio constitucional da eficiência, que implica no planejamento das atividades administrativas do Estado e eleição do meio mais eficiente para o atendimento do interesse público.*

12. *Como bem ponderou a Diretoria, a 'microgestão' administrativa (aquisição de bens e serviços de pequeno valor e destinados à manutenção da infraestrutura básica de cada Unidade descentralizada) jamais poderá implicar na transferência do bom e eficaz planejamento, especialmente para despesas que a Administração Central deve realizar e que pode gerar economia de escala.*

13. *Por outro lado, discorda-se do entendimento do setor técnico de que o Fundo Rotativo volta-se à realização de despesas por meio do regime de adiantamento. Ambos os institutos não se confundem, sendo que o adiantamento encontra amparo nos artigos 68 da Lei 4.320/64 e 60, § único, da Lei 8.666/93, e refere-se a verbas empenhadas em rubrica própria e depositadas em conta corrente em nome de um servidor (Diretor, Secretário ou Professor), que as administrará por um período a ser fixado e posteriormente prestará contas da aplicação dos valores.*

14. *Este Ministério Público Especializado já se manifestou pela possibilidade de criação de Fundo Rotativo, no Parecer n.º 18431/06, sendo que a lei instituidora deverá prever o montante dos recursos a serem transferidos, a forma da sua aplicação, quem seria o responsável, prazo e formas de prestação de contas, além de exigir a abertura de crédito especial de rubrica específica para o exercício.*

15. *Acrescenta-se que o Fundo Rotativo deve estar vinculado a um órgão da Administração Pública (Secretaria Municipal de Educação, por exemplo) e ter um gestor designado para a sua administração. Ademais, imprescindível a fixação pela lei instituidora da forma de prestação de contas dos recursos geridos pelo Fundo.*

16. *Por fim, em atenção ao quesito sobre a possibilidade de extensão dos Fundos às unidades descentralizadas de atendimento à saúde, bem como outras unidades descentralizadas de atendimento, registra-se que não há impedimento para a criação de outros Fundos Rotativos, desde que observadas as premissas supra destacadas.*

### Conclusão

17. *Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e pela resposta nos seguintes termos:*

a) *É possível a criação de Fundo Rotativo para realização de pequenas despesas urgentes e imprevisíveis com serviços de manutenção e reparos e aquisição de material de consumo, desde que mediante lei específica, que deverá prever o montante dos recursos a serem transferidos, a forma da sua aplicação, o*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*órgão da administração ao qual estará vinculado e designação de gestor, prazo e forma de prestação de contas.*

*b) É possível a criação de Fundo Rotativo próprio das unidades de atendimento à saúde, desde que atendidas as mesmas condições.*

Eis o relato.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO<sup>11</sup>

Primeiramente, reforço o meu posicionamento quanto ao conhecimento destas consultas, pois o tema por elas abordado versa sobre assunto cujo exame ganha importância destacada em tempos de crise financeira estatal, tempos esses que exigem de todos os atores da Administração Pública a busca de soluções otimizadas para lidar com o que há de disponível dentro das escassas previsões orçamentárias e financeiras de seus respectivos Entes políticos, sem com isso descuidar das funções estatais que asseguram o mínimo existencial possível à população, que é carente de atenção do Estado.

No que toca ao mérito propriamente dito, pode-se considerar que, num primeiro momento, ao se falar em fundos rotativos, em razão do modelo desses fundos adotado pelo Estado do Paraná e outros entes federados do país, vem à mente a ideia de se tratar de um instrumento de execução orçamentária diferenciados, céleres e eficazes, destinados a atender necessidades da Administração que, inicialmente, não se sujeitariam a prévia programação orçamentária e que exigiriam pronta resposta do Administrador no sentido da implementação das mesmas, porque vinculadas a compromissos sociais básicos da Administração (atendimento à educação, saúde, segurança pública, etc.).

Assim, o fundo rotativo representaria a arquitetura de um instituto legal que, fundamentado na urgência das demandas administrativas, tem o potencial de conferir ao Administrador a capacitação financeira e de caixa para gerir demandas de contratação urgentes e necessárias, mesmo que previsíveis.

Vale destacar que as duas Consultas, ao invocar o Fundo Rotativo, tomaram por referenciais legais as seguintes normas paranaenses: Lei nº 14.267/2003, que criou os fundos rotativos para os estabelecimentos de ensinos

---

<sup>11</sup> Responsável técnico: Carla Regina Martins (tc 5.1654-6).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estaduais e, atualmente, também prevê a criação de fundos rotativos para estabelecimentos prisionais estaduais; e a Lei nº 17.228/2012, que instituiu o fundo rotativo do Ministério Público do Estado do Paraná.

E cabe observar, no entanto, que o fundo rotativo das normas paranaenses, ao contrário do que seu nome faz crer<sup>12</sup>, não é espécie de fundo especial. Pois, se efetivamente fundo especial fosse, teria de se subordinar, necessariamente, ao que preceituam os artigos 71 a 75 da Lei federal nº 4.320/64, bem como e principalmente à regra consagrada pelo artigo 167, inciso IV, segundo a qual é proibida a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

São os fundos rotativos, tal qual definidos pelas normativas estaduais citadas acima, em verdade, instrumentais atípicos de execução orçamentária que fazem as vezes do regime de adiantamento no âmbito estadual. Mas o regime de adiantamento, tal qual disciplinado pelos artigos 68 e 69 da Lei federal nº 4.320/1964, não é na íntegra observado pelos fundos em questão.

Disso nasce o primeiro empecilho em se admitir a adoção dos fundos rotativos por parte de municípios.

Cabe notar que as normas gerais sobre adiantamento constantes da Lei nº 4.320/1964 estabelecem que a lei determinará o modo pelo qual o regime de adiantamento será estabelecido, de forma que se pode presumir caber a cada Ente político de nossa República Federativa editar normas que disciplinem seus respectivos regimes de adiantamento, observadas as diretrizes da Lei 4.320/64.

Mas também importa reforçar que, para a instituição do regime de adiantamento, sempre será necessária a obediência aos preceitos iniciais determinados pela Lei 4.320/64, sob pena de afronta ao artigo 163, inciso I, da Constituição Federal<sup>13</sup> e desvirtuamento do sistema de finanças públicas nacional.

Portanto, convém, desta feita, frisar o que preceituam os artigos, 68, 69 e 70 da Lei nº 4.320/64:

---

<sup>12</sup> Flávio Correa de TOLEDO JR. define o que sejam os fundos especiais rotativos e não rotativos de caixa em seu artigo FUNDOS ROTATIVOS E NÃO ROTATIVOS DE CAIXA DESPESA REALIZADA – CONCEITO – LEI Nº 4.320/64. In Boletim de Direito Municipal, abril de 1994, pg. 206/209.

<sup>13</sup> Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:  
I – finanças públicas;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos.

Art. 70. A aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência.

Assim, percebe-se que o instituto do adiantamento é marcada pelas seguintes características: as despesas realizadas através dele não se subordinam ao processo normal de aplicação; o adiantamento deve ser restrito a determinados servidores da Administração Pública e esses mesmos servidores não podem gerir mais que dois adiantamentos; as contratações realizadas com base nas dotações de adiantamento não podem frustrar o princípio da concorrência.

Pela leitura acima, pode-se inferir que toda e qualquer normativa, seja ela federal, estadual ou municipal, ao tratar do instrumental diferenciado de execução orçamentária que é o adiantamento, respeite os preceitos apresentados por esses artigos da Lei 4320/64, devendo, pois:

- a) realizar atos de contratação não subsumíveis ao modo comum de aplicação, geralmente caracterizados pelo pequeno valor de seu objeto e por sua necessidade premente às atividades da Administração, o que não significa, no entanto, subtrair o administrador da obrigação de empenhar, liquidar e pagar a obrigação contraída em favor da Administração, a qual caracterizará despesa orçamentária não efetiva;
- b) estabelecer a responsabilidade pelo adiantamento a servidor certo, o qual não poderá deixar de prestar contas do que gastou a título de adiantamento, nem cumular adiantamentos;
- c) os atos de contratação cuja fonte de pagamento provenham de adiantamento deverão ter regramento prévio em lei, o qual deve respeitar o princípio da concorrência, o que significa dizer que as contratações justificadas por adiantamento não podem resultar nem da falta de planejamento da Administração para realizar seus atos de contratação e muito menos servir de burla à lei de licitações, que exige procedimento licitatório próprio para os atos de contratação com a Administração, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Disso se enfatiza a conclusão de que um ente despersonalizado, como o fundo rotativo, tal qual idealizado pelas normativas paranaenses citadas, não se amoldaria à estrutura que a Lei 4.320/1964 criou para o adiantamento.

Até porque esse fundo, ao fim e ao cabo, acaba por gerir quantias importantes do orçamento, de modo descentralizado e para atendimento de despesas correntes efetivas.

Tanto é assim que, no bojo da própria Lei nº 14267/2003, consta previsão segundo a qual os fundos aplicarão recursos em gastos correntes e as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesas praticadas com o recurso dos fundos se sujeitarão aos preceitos da Lei de Licitações<sup>14</sup>.

Estas são, pois, as razões iniciais pelas quais não se pode concordar na adoção de fundos rotativos pelos municípios e recomendar a estruturação de um regime de adiantamento em conformidade com os vetores estabelecidos pela Lei nº 4.320/1964.

No entanto, uma vez adotado o regime de adiantamento, nos moldes da Lei nº 4.320/1964 e outras normativas pertinentes<sup>15</sup>, para que haja o controle efetivo sobre as verbas destinadas a título de adiantamento, deverá o Ente disciplinar o seu regime de adiantamento conforme as peculiaridades de seu controle interno.

Ainda, em razão das características territoriais, administrativas e populacional dos municípios do Estado do Paraná, a adoção de fundos rotativos, nos moldes já existentes no âmbito estadual, para fins de adoção de regime de adiantamento, resulta equivocada, eis que esses municípios não comportam estrutura administrativa desconcentrada nos moldes que necessariamente devem configurar a um Estado de extensão territorial e demandas de serviços públicos como o paranaense.

Na Instrução nº 4765//15 – COFIM são feitas considerações interessantes a respeito da inviabilidade da instituição de fundos rotativos por parte

---

<sup>14</sup> Diz o art.2º, §1º, da Lei nº 14267/2003:

Art. 2º. A receita de cada Fundo Rotativo será composta pelas transferências do orçamento do Estado, contribuições da comunidade e do Poder Judiciário, conforme art. 45, § 1º, do Código Penal, destinadas às despesas da respectiva unidade.

§ 1º. Os estabelecimentos de Ensino, os Núcleos Regionais de Educação, as Unidades Administrativas Descentralizadas da Secretaria de Estado da Educação, os Estabelecimentos Penais e Unidades Descentralizadas da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, poderão aplicar os recursos:

[\(Redação dada pela Lei 17072 de 23/01/2012\)](#)

I - na manutenção, reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes;

II - mediante prévia autorização, poderão realizar despesas relativas a reformas, melhorias, ampliações, aquisição de equipamentos e materiais permanentes e outras despesas de capital.

§ 2º. As Delegacias poderão aplicar os recursos na manutenção, reparos, aquisição de material de consumo e outros gastos correntes.

§ 3º. Fica vedada a realização de qualquer despesa de pessoal.

§ 4º. As despesas praticadas com os recursos de cada Fundo estarão sujeitas às normas de Licitação.

<sup>15</sup> Pode-se tomar por parâmetro as seguintes normativas federais destinadas a regulamentar os suprimentos de fundos, que correspondem aos adiantamentos no nível federal: IN nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos municípios, nos moldes já existentes em âmbito estadual, para cada uma de suas unidades de saúde e educação:

*Como bem exposto na instrução citada acima, antes de iniciar a análise da possibilidade de instituição de Fundo Rotativo em municípios, é necessário analisar as “simetrias e assimetrias entre os modelos de gestão adotados pelo Estado do Paraná e Ministério Público Estadual e o que pretende implantar, eis que ambos (Estado/MP) criaram esses fundos sob o pressuposto de que suas estruturas administrativas são descentralizadas (com Unidades em todo o Estado/Comarcas), enquanto o Município tem todas as suas unidades concentradas dentro do próprio Município, denotando, a princípio, que um bom sistema de planejamento (concentrado), poderia oferecer melhores ganhos de escala para suprir suas carências/necessidades de bens e serviços, inclusive com a utilização do Sistema de Registro de Preços, que permita se adquira/pague somente pelos bens e serviços efetivamente adquiridos/prestados”.*

*Tendo por base o argumento supracitado e as considerações realizadas abaixo, entende-se oportuno trazer outros argumentos além dos expostos naquela instrução, a fim de subsidiar o D. Plenário com mais pontos de vista, vez que não se observa vantagem efetiva aos municípios na criação de fundos rotativos com estrutura semelhante à criada pelo Estado do Paraná. As razões para tanto são as seguintes:*

*Para determinada unidade ter orçamento próprio, é necessário que a legislação conceda a essa entidade a natureza de unidade orçamentária. Tendo essa natureza, terá que observar todas as normas que regem a matéria. Cita-se, por exemplo, a impossibilidade de realizar contratações diretas em valor superior aos previstos nos arts. 24, I e II da Lei Federal n.º 8.666/19932 (valores de R\$ 15.000 e R\$ 8.000, respectivamente) por subelemento de despesa e por unidade orçamentária, no exercício financeiro com base na justificativa de valor.*

*Ou seja: o Ente tem discricionariedade para definir quantas e quais serão suas unidades orçamentárias. Assim, seria possível, por exemplo, que cada unidade educacional fosse transformada em uma unidade orçamentária para executar orçamento próprio, com ordenador de despesa próprio. Explícite-se, no entanto, que esta última possibilidade, apesar de possível, parece ser de difícil execução na prática. Como o Ente federativo tem autonomia para estruturar sua Administração, também será possível que crie uma unidade orçamentária que será responsável por repassar valores destinados à realização de despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação às unidades educacionais. A única consequência da adoção desse modelo é a descentralização de unidades orçamentárias, de modo que ao invés de uma unidade centralizada executar o orçamento, haverá uma unidade que executará o orçamento regular e outra responsável por suprir a unidade escolar para casos de adiantamento de despesa. Desse modo, a criação de uma unidade orçamentária denominada “fundo rotativo”, não alteraria esse parâmetro: assim como qualquer outra unidade orçamentária, teria que obedecer às disposições e limites legais.*

*Logo, independentemente da criação ou não de novas unidades orçamentárias, os valores para a realização de despesas urgentes que não possam subordinar-se ao regime normal de aplicação devem ser repassados às unidades educacionais por meio do regime de adiantamento. Conforme disposições do art. 68 da Lei Federal n.º 4.320/1964:*

*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.*

*Como explicitado na lei, o regime de adiantamento somente pode ser utilizado quando a despesa não possa subordinar-se ao regime normal de aplicação. Dessa forma, para compras usuais, necessário que o Ente tenha um adequado*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*planejamento, realizando previamente licitação para a compra de materiais e contratação de serviços de necessidade previsível.*

*Portanto, o regime de adiantamento poderá ser utilizado com objetivo de suprir determinadas despesas imprevisíveis e urgentes que não possam se sujeitar ao regime normal de aplicação. Para isso, contudo, é necessário que haja lei municipal prevendo os casos em que é possível a adoção do regime de adiantamento de despesas, sendo necessário que tal norma observe as regras dispostas na Instrução Normativa n.º 89/2013, merecendo especial atenção o disposto nos arts. 9 e 11*

Cabe frisar, pois, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme bem observado nas duas Instruções da COFIM (nº 2419/15 e nº 4765/15), editou a IN 89/2013, a partir da qual se pode extrair diretrizes para que os municípios implantem seu regime próprio de adiantamento, de modo harmonizado com a Lei nº 4320/64 e nos moldes propugnados pelo PCASP, estabelecendo a forma de registro contábil das aquisições, pagamentos e prestação de contas dos valores utilizados.

Portanto, com o amparo desse referencial normativo (IN 89/2013), é possível concluir que os municípios do Estado do Paraná poderão adotar regime jurídico de adiantamento que respeite os padrões de contabilidade pública propugnados pelo PCASP.

Enfatizo que, para os fins de estruturação de um regime municipal de adiantamento, poderá a municipalidade pautar-se no modelo adotado pela União, denominado de “suprimento de fundos”, regulamentado pela Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional. Também a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda estabelece limites para a concessão de suprimento de fundos, tendo por base os limites fixados na Lei nº 8666/93, para as modalidades de licitação, bem como o limite máximo a ser utilizado para despesas de pequeno vulto.

Dito isso, é importante, todavia, advertir que a forma mais eficaz de atender as necessidades operacionais das unidades de administração dos municípios do Estado do Paraná é o planejamento eficaz das contratações, uma vez que as necessidades apontadas nos questionamentos apresentados nessas Consultas dizem respeito a demandas correspondentes às despesas correntes, pois relacionadas às rotinas operacionais das unidades de administração das municipalidades, plenamente previsíveis, como, por exemplo, manutenção de caixas d'água, compra de material escolar, etc.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos em que apresentado pelos consulentes, percebe-se que não é propriamente a urgência que faz surgir o tipo de demandas em questão, mas sim o planejamento ineficiente.

Ademais, não se vislumbra nos municípios o fenômeno próprio da desconcentração dos serviços públicos, aferível na rotina das unidades administrativas estaduais, qual seja, a comunicação em *delay* entre as unidades de ponta e as vinculadas ao centro de planejamento do Estado, fenômeno esse, inclusive, tendente a desaparecer, com a crescente informatização dos sistemas de compras adotadas pelo Estado. Aliás, o Tribunal de Contas da União, em suas deliberações, recomenda aos órgãos fiscalizados que estabeleçam a informatização dos sistemas de prestação de contas e de operacionalização das execuções orçamentárias relativas aos suprimentos de fundos, a fim de se viabilizar o melhor controle das contas públicas, porque efetivamente essa é a exigência imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos gestores da coisa pública.

É necessário que tais execuções orçamentárias (dada a sua excepcionalidade no cenário de planejamento do orçamento anual), constem devidamente retratadas nos portais de transparência dos respectivos Entes, dando assim cumprimento eficiente às disposições dos artigos 48 e 48 – A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que enunciam:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).**

III – **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.**

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – **quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#). (grifei)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\)](#).

No que tange à regular gestão dos adiantamentos e a necessidade, ou não, de procedimento licitatório prévio para a efetivação das contratações via adiantamento, por serem irretocáveis, merecem reprodução na íntegra as seguintes considerações elaboradas na Instrução nº 4765/15 – COFIM:

*Em relação à justificativa para não realizar licitação, não se pode confundir duas situações distintas:*

*1) a compra direta prevista na lei de licitações com fundamento no pequeno valor (caso em que não há urgência na compra): nessa hipótese, a realização de despesas em valor superior ao previsto no art. 24, I ou II, a depender do caso, em determinado subelemento de despesa, por unidade orçamentária, caracteriza ilegalidade;*

*2) a realização de aquisições urgentes e de necessidade imediata que não possam se subordinar ao regime normal de aplicação: situação na qual não caracteriza, de plano, ilegalidade se a soma das contratações, no final do exercício financeiro, em determinado subelemento de despesa, forem superiores aos valores que embasam dispensa por valor constantes do art. 24, I e II da Lei Federal n.º 8.666/1993.*

*Desse modo, o regime de adiantamento poderá ser utilizado para suprir unidade escolar nos casos em que a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços, não se caracterizando fracionamento de despesa, por si só, se o total gasto naquele subelemento de despesa for superior às previsões legais de dispensa por valor.*

*Frise-se que, na prática, se o instrumento for utilizado sem deturpações, raramente os valores dispendidos por meio de adiantamento superarão o limite de 10% do limite previsto no art. 23, II, “a” (limite este atualmente de R\$ 8.000,00) por subelemento de despesa. Isso porque, o valor máximo permitido em cada compra a ser realizada é atualmente de R\$ 800,00, nos termos da Instrução Normativa nº 89/2013. Assim, mesmo que, em situação hipotética, todas as compras atinjam o teto, seria possível a realização de 10 compras por adiantamento de despesa: e todas teriam que se destinar ao mesmo subelemento de despesa, serem urgentes e imprevisíveis. Nesses termos, não há presunção absoluta de irregularidade quando a soma dos valores utilizados em determinado subelemento de despesa ultrapassar R\$ 8.000,00. No entanto, é bastante provável que o sistema não tenha sido bem aplicado: seja porque era previsível que os gastos com determinado item superariam R\$ 8.000, caso em que seria necessária a realização de licitação (tal qual registro de preços), seja porque as compras possivelmente ocorreram em razão de emergência fabricada, caso em que o órgão teria a obrigatoriedade de apurar o gestor responsável pela falta de planejamento que resultou na falta de determinado material essencial e comumente utilizado pela unidade.*

***Assim, a não realização de licitação é exceção, não podendo ser conivente com o mal planejamento: se é previsível a necessidade de compras no exercício financeiro, esta deve ser antecedida de licitação. Isso inclui não apenas aqueles bens usualmente utilizados pela Administração para prestação do serviço que deseja oferecer (como, por exemplo, os livros e demais materiais escolares nas unidades educacionais). A observância de procedimento licitatório é necessária***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*também para a compra daqueles suprimentos que, mesmo que não usualmente necessários, sejam de previsível necessidade no exercício financeiro vigente, seja por motivos que independem da vontade da Administração, porém previsíveis, seja em razão da especificidade de planejamento administrativo para aquele determinado período. (grifei)*

*Portanto, a compra por adiantamento de despesa somente ocorrerá se ocorrer alguma excepcionalidade que impeça a regular aplicação dos recursos. Logo, necessário seja elaborado um adequado planejamento de modo que seja possível prever com segurança razoável quais as manutenções, pequenos reparos. Tal estimativa poderia ocorrer, a depender da situação concreta, por exemplo, por meio de uma análise histórica ou estatística do objeto da licitação, sendo tais estimativas remodeladas com base nos objetivos e expectativas futuras da Administração.*

*Ao que parece, o devido planejamento e realização de licitação centralizada, com vistas à economia de escala, mas sempre com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, é a solução mais vantajosa à Administração pública, de modo que qualquer modalidade de compra que não observe o devido procedimento licitatório deve ser excepcional.*

É importante que o gestor, em nome dos Princípios da Eficiência e da Efetividade, não desvie o olhar, inadvertidamente, de todo um sistema administrativo estruturado para fazer bem funcionar a coisa pública e que conta, de antemão, com órgãos de planejamento (secretarias municipais de planejamento), sem os quais não funciona nenhuma gestão séria e que nutra obediência e respeito às leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) e portanto, atue em prol da gestão ótima dos recursos públicos destinados a serviços essenciais à população. A falta de planejamento, em verdade, configura descaso com a Constituição e todos os preceitos de atenção social e financeira que dela derivam.

Portanto, as presentes Consultas, de grande relevância na atual realidade econômica financeira do país, ganham a resposta inicial negativa, quanto à possibilidade de instituição de fundos rotativos para atendimento de despesas imprevistas e urgentes das atividades de educação e saúde, podendo, no entanto, as municipalidades criarem normativa própria, via lei em sentido estrito, destinada a instituir regime de adiantamento que venha atender as unidades administrativas invocadas em ambas as Consultas, pelas razões acima apresentadas.

Ademais, importante estabelecer alguns critérios que devam ser observados pelo regime de adiantamento a ser instituído pelos municípios consulentes e nesse sentido sigam as orientações constantes das duas Instruções da COFIM, as quais repito abaixo, com alguns acréscimos, pautados nas fundamentações deste voto:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;
- b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);
- c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;
- d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;
- e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;
- f) não configure prestação de serviços de carácter continuado;
- g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;
- h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação;
- i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A.

### 3. CONCLUSÃO E VOTO

Por tudo o exposto e o que mais dos autos consta, respondo às presentes Consultas nos seguintes termos:

**3.1.** Conhecer das presentes Consultas, conforme os termos já constantes desse processo;

**3.2.** Responder as Consultas, no sentido de negar a possibilidade de criação, mesmo que através de lei, de fundos rotativos aos municípios destinados a atender a unidades administrativas da educação e saúde, vez que os municípios possuem estrutura administrativa distinta da do Estado do Paraná, que é caracterizado pela desconcentração dos serviços públicos, restando, assim, prejudicadas todos os questionamentos decorrentes dessa pergunta inicial. Os municípios, no entanto, podem estabelecer, por lei em sentido estrito, regime de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adiantamento, o qual deverá seguir as seguintes premissas mínimas, derivadas das considerações esboçadas no voto:

a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;

b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);

c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;

d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;

e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;

f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;

g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;

h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação; i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A;

**3.3.** Transitado em julgado, encaminhar o feito ao setor de jurisprudência e biblioteca, para as anotações pertinentes.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I. Conhecer das presentes Consultas, conforme os termos já constantes desse processo;

II. Responder as Consultas, no sentido de negar a possibilidade de criação, mesmo que através de lei, de fundos rotativos aos municípios destinados a atender a unidades administrativas da educação e saúde, vez que os municípios possuem estrutura administrativa distinta da do Estado do Paraná, que é caracterizado pela desconcentração dos serviços públicos, restando, assim, prejudicadas todos os questionamentos decorrentes dessa pergunta inicial. Os municípios, no entanto, podem estabelecer, por lei em sentido estrito, regime de adiantamento, o qual deverá seguir as seguintes premissas mínimas, derivadas das considerações esboçadas no voto:

a) observe o contido na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas, especialmente seus arts. 9º e 11, podendo, ainda, buscar como referencial a Instrução Normativa nº 04/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional e a Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda;

b) que além da regulamentação por lei, realize o adiantamento de despesa em nome do servidor, que passará a ser o responsável pela aquisição de bens, materiais e serviços em nome do Município, devendo observar os princípios que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como o princípio da isonomia e da aquisição mais vantajosa para a Administração Pública);

c) observe no momento da concessão do adiantamento os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento;

d) comprove a inexistência do material em estoque e a despesa seja urgente, sob pena de paralisação dos serviços;

e) se destine ao atendimento às necessidades imediatas, não podendo o objeto adquirido ser estocado;

f) não configure prestação de serviços de caráter continuado;

g) inexista contrato ou nota de empenho contemplando o fornecimento do material/serviço ou, se houver contrato, que por motivos de força maior, alheios à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vontade da Administração pública, seja impossível receber os suprimentos necessários;

h) atenda o fornecedor todos os requisitos legais para contratar com a Administração Pública e não haja qualquer contrariedade à Constituição e às normas licitatórias, nos termos da fundamentação; i) ao regime de adiantamento deve ser conferida a transparência estimada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos moldes propugnados pelos seus artigos 48 e 48-A;

III. Transitado em julgado, encaminhar o feito ao setor de jurisprudência e biblioteca, para as anotações pertinentes.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 6 de julho de 2017 – Sessão nº 21.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL  
Presidente