

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000005009031

INTERESSADO: GERÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1863/2020 - GAB

EMENTA: CONSULTA
SOBRE A
POSSIBILIDADE DE
UTILIZAÇÃO DO
REGIME DE
SUPRIMENTO DE
FUNDOS PARA
COBERTURA DE
AQUISIÇÃO, DE
PEQUENA MONTA, DE
PORTA DE
COMPENSADO E
SERVIÇO DE
INSTALAÇÃO.
DESPESA JÁ
REALIZADA, A ATRAIR
A VEDAÇÃO DA
CONCESSÃO DE
ADIANTAMENTO PARA
A SUA COBERTURA,
POR FORÇA DO INCISO
II DO ART. 5º DO
DECRETO ESTADUAL
Nº 6.907/2009, QUE

REGULAMENTA A LEI
ESTADUAL
Nº 16.434/2008,
EDITADA EM ATENÇÃO
À PARTE FINAL DO
PARÁGRAFO ÚNICO DO
ART. 60 DA LEI
NACIONAL Nº 8.666/93.
SINAIS DE
FRACIONAMENTO DE
DESPESA,
REFORÇANDO A
IMPOSSIBILIDADE DA
SUA UTILIZAÇÃO, A
TEOR DO INCISO IV DO
§ 4º DO ART. 3º DO
DECRETO ESTADUAL
Nº 6.907/2009.
AFERIÇÃO DO
CABIMENTO DO
PAGAMENTO SUJEITO
A PROCEDIMENTO DE
REGULARIZAÇÃO DE
DESPESAS, NOS
TERMOS DA NOTA
TÉCNICA Nº 01/2012-
PGE. EVENTUAL
APLICAÇÃO DO
REGIME DE
SUPRIMENTO DE
FUNDOS/
ADIANTAMENTO A
OUTRAS DESPESAS
FUTURAS,
CONDICIONADO AO
FIEL ATENDIMENTO, *IN*
CONCRETO, DOS
REQUISITOS
ESTABELECIDOS PELA

1. No encalço da questão referente ao pagamento da aquisição, de pequena monta, de porta de compensado e mão-de-obra para instalação, voltado ao atendimento de situação emergencial ocorrida na Unidade *Vapt Vupt* de Iporá, noticiada pelo **Memorando nº 249/2020 GEIM** ([000013266417](#)), a Secretaria de Estado da Administração entabula nos autos, sobretudo à guisa do **Despacho nº 383/2020 GEIM** ([000014366962](#)), debate em torno da assunção de despesas miúdas e urgentes, com refutação, por parte da Superintendência de Gestão Integrada e da sua Gerência de Compras Governamentais, por meio dos **Despachos nºs 2514/2020 SGI** ([000015387521](#)), **1098/2020 GECG** ([000015725508](#)) e **2733/2020 SGI** ([000015853382](#)), do cabimento da aplicação do regime de suprimento de fundos para indenização no caso concreto, sem desconsiderar a eventual viabilidade da sua utilização em “*futuros casos emergenciais*”.

2. A controvérsia fora objeto de oitiva da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, inicialmente através do **Despacho nº 1690/2020 ADSET** ([000015213592](#)) e, depois, por intermédio do **Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020** ([000015975077](#)) que, a par de discorrer sobre os estágios da despesa pública estabelecidos pelo art. 58 e seguintes da Lei Nacional nº 4.320/64 e sobre os requisitos para a incidência do regime previsto pela Lei Estadual nº 16.434/2008 e Decreto Estadual nº 6.907/2009, entendeu que a despesa dos autos não se insere na vedação do inciso II do art. 5º do regulamento, ao argumento de que não se pode conceber sua realização frente à ausência de conclusão do correlato pagamento, opinando pela “*legalidade de adoção do procedimento de adiantamento ou suprimento de fundos*”, para sua cobertura, sob condição de atendimento das demais formalidades elencadas.

3. À lume do art. 7º da Portaria nº 127/2018 GAB, os autos aportaram no Gabinete desta Casa, para apreciação do aludido Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020 ([000015975077](#)).

4. *Data maxima venia*, mas ainda que não mereça retoques a explanação da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração na específica parte em que aborda, de forma teórica, sobre as fases da despesa pública e os requisitos inerentes ao regime de suprimento de fundos, notadamente o disposto nos itens 24 a 31, 37 a 47 e 83 a 114 do opinativo ([000015975077](#)), não prospera o entendimento que nega a subsunção da situação em apreço na proibição do inciso II do art. 5º do Decreto Estadual nº 6.907/2009, com a conclusão pelo seu enquadramento na ressalva enfeixada na parte final do parágrafo único do art. 60 da Lei Nacional nº 8.666/93 e, por conseguinte, pela possibilidade da adoção do procedimento de concessão de adiantamento de numerário a servidor público, estatuído pela Lei Estadual nº 16.434/2008, para pagamento da aquisição e instalação de porta de compensado da Unidade *Vapt Vupt* de Iporá, ocorrida no dia 08/05/2020 ([000013266785](#)).

5. Ora, por ser o empenho prévio o estágio inicial da despesa pública, nos termos dos arts. 58 e 60 da Lei Nacional nº 4.320/64, consubstancia-se ele, como bem pontua J. R. Caldas Furtado, em medida de cunho “*ex ante*” ao “*recebimento do bem adquirido ou da prestação do serviço*”¹, ou, segundo ensinamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em providência necessária antecedente à assunção de cada compromisso pela Administração², a fulminar, *in casu*, a premissa apascentada no item 22 do **Parecer ADSET nº 26/2020** ([000015975077](#)), no sentido de que “*a despesa não foi realizada, posto que não concluído qualquer pagamento*”.

6. Em outras palavras, na senda do magistério de Ronny Charles Lopes de Torres, a despesa “*já se inicia na constância do fornecimento do serviço*” ou da entrega do bem, de modo que, quando contraída antes da formalização dos atos jurídicos pertinentes, divisa-se inversa à “*sistemática prevista pela legislação pátria*”, dentro do regime jurídico público, impregnando de “*natureza indenizatória*” seu fortuito pagamento pelo Poder Público³.

7. Nesta linha, aliás, advertiu o Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado, através do **Despacho nº 1316/2019 GAB** que, ao ir além dos trechos trasladados pelo item 68 do **Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020** ([000015975077](#)), destacou como regra, na parte em que aprovou o **Parecer GEJUR nº 341/2019**, emitido no processo administrativo nº 201900020002916, a configuração do “*empenho prévio*” como uma das “*fases*” de “*importância fundamental*” na “*realização da despesa pública*”, anteposta à “*assunção de compromissos*”, vindo a admitir, “*em caráter excepcional e a título de convalidação*”, a execução de serviços sem sua emissão anterior apenas na conjuntura concreta então analisada, especificamente porque lastreada em “*Termo de Adesão*” vigente ao tempo da prestação, o que definitivamente não se amolda ao caso em apreço, que não contava com a salvaguarda de qualquer ajuste formal hábil à cobertura da pactuação verbal verificada por ocasião da aquisição da porta de compensado e mão-de-obra para instalação ([000013266417](#)).

8. Isso significa que afora a circunstância do aventado **Despacho nº 1316/2019 GAB**, invocado pela Procuradoria Setorial da origem ([000015975077](#)), não se prestar ao respaldo da ocorrência, como supôs os itens 68 a 70 do opinativo, ressaí dos autos, diversamente do sustentado nos seus itens 16 a 23, dos quais destoo, sinais da realização de uma despesa acionadora do óbice plasmado no inciso II do art. 5º do Decreto Estadual nº 6.907/2009, que acaba por inviabilizar a utilização, para fortuito pagamento, do regime de suprimento de fundos estabelecido pela Lei Estadual nº 16.434/2008, porquanto apartada dos contornos estreitos da parte final do parágrafo único do art. 60 da Lei Nacional nº 8.666/93, que ressalva o comando geral da vedação de contratos verbais com a Administração.

9. Enquanto norma de exceção, o permissivo ventilado na parte final do referido parágrafo único do art. 60 da Lei Nacional nº 8.666/93, com concretização dependente da implementação dos requisitos da Lei Estadual nº 16.434/2008, no âmbito do Estado de Goiás, há de ser interpretado de forma restritiva, por critérios de hermenêutica⁴, o que torna

imprópria a compreensão em prol da aplicação do suprimento de fundos para bem já adquirido e serviço prestado, afiançada pelo item 118 do **Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020** ([000015975077](#)), tão apenas mediante a alegação da não ultimação do pagamento, sob pena de se desvirtuar, assim, a finalidade do empenho prévio exigido pelos arts. 58 e 60 da Lei Nacional nº 4.320/64 e, inclusive, pelo § 8º do art. 3º do Decreto Estadual nº 6.907/2008, além de frontalmente violar a proibição expressa no inciso II do posterior art. 5º do regulamento, dando-se azo, em última análise, à conversão do respectivo regime em verdadeiro procedimento de regularização de despesas, ao arrepio das reservas para tanto traçadas pela Nota Técnica nº 01/2012-PGE⁵ e com indevido alargamento das raias impostas à contratação verbal pela Administração.

10. Logo, na espécie, não há que se falar na efetivação do pagamento da aquisição e instalação de porta de compensado da Unidade *Vapt Vupt* de Iporá, por meio do regime de suprimento de fundos, até mesmo sob o enfoque do impedimento da sua concessão em hipótese de fracionamento, plasmado no inciso IV do § 4º do art. 3º do Decreto Estadual nº 6.907/2009, cuja caracterização não pode deixar de ser questionada, na espécie, ante a existência de licitação em curso para manutenção predial, noticiada pela Gerência de Compras Governamentais e pela Superintendência de Gestão Integrada da Secretaria de Estado da Administração ([000015387521](#), [000015725508](#) e [000015853382](#)), denotando, *a contrario sensu*, a viabilidade material da cobertura de despesas similares através de Contratos escritos, se observado o devido planejamento.

11. Nesta toada impende que se tenha em mira que na eventualidade de vir a restar confirmada a entrega do bem e/ou a prestação do serviço, além de justificada a situação irregular, defensável será o seu pagamento não a guisa do regime de suprimento de fundos, mas a título de regularização de despesa, a transcorrer com fiel observância dos requisitos e consequências assentados na aludida Nota Técnica nº 01/2012-PGE, na esteira da jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça, que vem censurando a pronta rejeição da “indenização devida” pelo Poder Público, a pretexto da “disposição legal que prestigia a nulidade do contrato verbal”, por lhe vislumbrar como tentativa de aproveitamento da “própria torpeza”, comprometedora do “princípio do não enriquecimento sem causa”⁶.

12. E, na situação *sub oculi*, as apurações atinentes às razões que redundaram na realização da despesa, sem suporte contratual, devem se voltar, inclusive, para o esclarecimento dos pormenores acerca da pendência de licitação demandante de deflagração e condução tempestiva, por parte da Administração, para a asseguarção da continuidade da cobertura do serviço, bem como das minúcias sobre a ausência de “segurança presencial ou monitorada” na unidade do *Vapt Vupt* do Município de Iporá, aduzida pelo **Memorando nº 249/2020 GEIM** ([000013266417](#)), como um dos motivos para a “urgente” instalação da “porta de compensado”, a despeito da obrigação neste sentido imposta à Secretaria de Estado da Administração, pelo item 3.1 do Convênio nº 01/2020 firmado no processo

nº 201900005008085, tal como levantado pelo **Despacho nº 1690/2020 ADSET** ([000015213592](#)).

13. De todo modo, certo é que o regime de suprimento de fundos, por força do inciso IV do § 4º do art. 3º e inciso II do art. 5º do Decreto Estadual nº 6.907/2009, não se revela proveitoso à cobertura de despesas de pequena monta já realizadas e que possam caracterizar fracionamento, como a presente, sendo que sua eventual utilização futura pela Secretaria de Estado da Administração, com entrega de numerário a servidor para assunção de outras compras ou serviços, não sujeitas a entraves análogos, deverá ser sempre precedida de empenho, nos termos do § 8º do avertado art. 3º, além do atendimento dos demais requisitos traçados pela legislação de regência, o que perpassa pela consideração das circunstâncias concretas das demandas administrativas, como condição para a avaliação das formalidades cabíveis para produção da contratação, a frustrar o anseio generalizante da orientação perseguida pelo **Despacho nº 383/2020 GEIM** ([000014366962](#)).

14. Ante o exposto, com os **acréscimos e ressalvas** delineados, **aprovo parcialmente o Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020** ([000015975077](#)), divergindo, inclusive, da conclusão aposta no seu item 118, com o fito de orientar pela impossibilidade de utilização do regime de suprimento de fundos para cobertura da aquisição e serviço noticiados na inaugural e, por conseguinte, pela necessidade de sujeição do feito a procedimento de regularização de despesas para aferição do cabimento do seu pagamento, na trilha da Nota Técnica nº 01/2012-PGE, a par de salientar que a eventual aplicação futura da concessão de adiantamento prevista pela Lei Estadual nº 16.434/2008 e Decreto Estadual nº 6.907/2009, a outras demandas administrativas, condiciona-se a aferição *in concreto*, pela origem, do atendimento dos pressupostos para tanto estabelecidos.

15. Matéria orientada, restitua os autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das providências porventura cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação (instruída com cópia do **Parecer Jurídico ADSET nº 26/2020** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, para fins de aplicação da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, sobretudo no que tange à compreensão do que se entende por “*despesas já realizadas*” no ciclo de realização da despesa pública.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 222.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Manual do Ordenador de Despesas à Luz do Novo Regime Fiscal*. v. 18, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 59.

³ CHARLES, Ronny. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Jus Podivm, 2011, p. 372-373.

4 Sobre a necessidade de se interpretar restritivamente as normas de exceção dispõe a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, a exempli gratia do REsp 728753/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe 20/03/2006.

5 In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/component/content/article/82-orientacoes-da-pge/1798-notas-tecnicas.html?Itemid=101>.

6 STJ, REsp 1111083/GO, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 06/12/2013.
Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.