



# Contrato Verbal na Nova Lei de Licitações e Regime de Adiantamento

**Matheus Della Monica<sup>1</sup>**

Consultor da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão da CONAM. Doutorando em Direito  
matheusdellamonica@hotmail.com

## **RESUMO**

O presente artigo explora a distinção entre o regime de adiantamento, previsto na Lei nº 4.320/1964, e o chamado “contrato verbal” autorizado pelo artigo 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. A questão central é determinar se esses dois institutos, que possuem caráter excepcional, estão intrinsecamente relacionados — como sustenta parte significativa da literatura sobre a matéria — ou são distintos. O objetivo é esclarecer as diferenças conceituais e práticas entre eles para evitar sua aplicação inadequada no dia a dia da Administração Pública. A metodologia envolve uma análise jurídico-conceitual comparativa dos dois institutos, com base na doutrina e na legislação. O estudo conclui que esses marcos legais servem a propósitos distintos e não devem ser confundidos. Em um último momento, o artigo apresenta análise das disposições a respeito do regime de adiantamento nas Instruções nº 01/2024 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), recomendando que os Municípios paulistas emendem as leis locais existentes sobre adiantamentos não somente para evitar ambiguidades conceituais, mas também para se alinharem às diretrizes do TCE-SP.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regime de adiantamento; Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/1964); Contratação verbal. Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021); Direito Financeiro; Direito Público.

<sup>1</sup> Agradeço a Elizabeth Horie, José Carlos Polo e Walter Penninck Caetano pelas discussões extremamente profícuas sobre o regime de adiantamento que inspiraram este artigo.

## **ABSTRACT**

This article explores the distinction between the advance payment system, established in Law No. 4.320/1964, and the so-called “verbal contract” authorized by Article 95, paragraph 2, of Law No. 14.133/2021. The central question is to determine whether these two institutes, which are exceptional procedures, are intrinsically related — as a significant part of the literature on the subject maintains — or are distinct. The aim is to clarify the conceptual and practical differences between them to avoid their inappropriate application in the daily running of the public administration. The methodology involves a comparative legal-conceptual analysis of the two institutes, based on doctrine and legislation. The study concludes that these legal frameworks have different purposes and should not be confused. Finally, the article presents an analysis of the provisions on advance payments in Instructions No. 01/2024 of the São Paulo State Court of Accounts (TCE-SP), recommending that municipalities amend existing local laws on advance payment systems not only to avoid conceptual ambiguities, but also to align themselves with the TCE-SP guidelines.

**KEYWORDS:** Advance payment system; Public Finance Law (Law no. 4.320/1964); Verbal contract; Public Procurement Law (Law 14.133/2021).



## **INTRODUÇÃO**

Velho conhecido da Administração Pública, o regime de adiantamento, também denominado “suprimento de fundos”, costuma ser objeto de controvérsia. Embora seja frequentemente repetido que ele teria sido instituído pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, as referências na legislação federal a essa modalidade de pagamento são anteriores a ela. O Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCP), aprovado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922, já fazia referência aos “adiantamentos de fundos” como uma das modalidades de “*pagamento de despesas fixadas no orçamento ou em créditos adicionais*”, em seu artigo 263. Vale notar que as normas do próprio RGCP, de mais de cem anos atrás, já foram idealizadas com o fim de evitar os abusos do regime de adiantamento pelos administradores, que, ao invés de tratá-lo como a hipótese excepcional que ele efetivamente constitui, viam-no como uma possibilidade de esquivar-se de supostas burocracias obsoletas e realizar compras rápidas com liberdade na



escolha do produto<sup>2</sup>. Essa continua sendo a tônica das justas críticas dos estudiosos que se debruçam sobre o tema<sup>3</sup>, as quais vieram a justificar o estabelecimento de maior quantidade de requisitos, principalmente no âmbito da jurisprudência dos Tribunais de Contas, para emprego do regime de adiantamento.

Este artigo se debruça sobre uma polêmica mais recente envolvendo o regime de adiantamento, que veio à tona com a promulgação da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), a qual assim dispôs em seu artigo 95, § 2º:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

**§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>4</sup> [grifos nossos].**

Desde logo, é importante esclarecer que, ao empregar o termo “contrato verbal”, o dispositivo refere-se a ajustes ou acordos celebrados sem que haja formalização em contrato ou instrumentos congêneres, conforme se pode depreender da leitura do § 2º em conjunto ao *caput* do artigo 95. Trata-se, portanto, de mais uma hipótese excepcional em que o instrumento de contrato deixa de ser obrigatório.

O aspecto mais problemático, porém, concerne à referência a pequenas compras e serviços de pronto pagamento, o que tem levado muitos juristas a afirmar que esse dispositivo versaria sobre o regime de adiantamento, embora não faça expressa referência a ele. Esse é o posicionamento adotado por José Anacleto Abduch Santos, que afirma:

A Lei nº 14.133/2021 não tem qualquer referência a este regime específico de realização de despesas. Contudo, ele deve ser deduzido dela.

<sup>2</sup> PALHANO, Plínio. Males do Regime de Adiantamentos. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 2, p. 45, 1950.

<sup>3</sup> Cito alguns exemplos: SILVA, José Osmar da. **A despesa pública**. 1994. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1994, p. 25-27; CURCINO, Domingos Ferreira; MARTINS, Verônica Bandeira; FARIA, Denilda Caetano de. O controle preventivo como ferramenta de gestão na execução dos recursos públicos. In: VIZOLLI, Idemar; FIALHO, Roberto. **A legalidade e prática do regime de adiantamento e sua respectiva prestação de contas no setor público do Estado de Santa Catarina**. 1997. 91 p. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997; e FARIA, Denilda Caetano de; PEREIRA, Elvio Quirino; NUNES, Suzana Gilioli da Costa. **Gestão Pública: Temas Contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019, p. 164-165.

<sup>4</sup> Tal valor é atualizado todos os anos, estando presentemente fixado em R\$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos) pelo Decreto Federal nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.

Explica-se. O art. 95, § 2º da nova Lei preceitua que é: “nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 11.441,66”.

Esta regra contém referências importantes: (i) autoriza a realização de contratos verbais; (ii) aplica-se no caso de compras ou prestação de serviços; (iii) para contratações cujo valor não exceda o limite de R\$ 11.441,66. Contudo, não especifica que tais contratos verbais se darão pelo regime de adiantamento. **Esta omissão legislativa não implica outra conclusão, que não a de que se trata de uma hipótese de aplicação do regime de suprimento de fundos ou de adiantamento. Em outros termos, este valor de até R\$ 11.441,66 só pode ser gasto pelo regime de adiantamento ou suprimento de fundos** [grifos nossos]<sup>5</sup>.

Na mesma linha é o entendimento de Matheus Carvalho, em seu Manual de Direito Administrativo:

Excepcionalmente, **admite-se contrato verbal, nas compras e serviços que não ultrapassam R\$ 11.441,66** (onze mil quatrocentos e quarenta e um reais e sessenta e seis centavos) – desde que se trate de compra de pronta entrega e pronto pagamento. Isso significa que este contrato não gera nenhuma espécie de obrigação futura (art. 95, § 2º, da Lei 14.133/21).

Nestas hipóteses, também não há necessidade de realização de procedimento licitatório, em conformidade com as regras de dispensa previstas na lei.

**Esses gastos são denominados “suprimento de fundos” e costumam ser efetivados mediante a utilização de cartão corporativo do gestor, mediante prestação de contas posterior** [grifos nossos]<sup>6</sup>.

De igual maneira posiciona-se Joel de Menezes Niebuhr:

**Essas contratações verbais da Administração ocorrem por meio do regime contábil de adiantamento**, que, segundo o artigo 68 da Lei n. 4.320/64 “é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação” (...) [grifos nossos].<sup>7</sup>

Não apenas parte da doutrina administrativista tem se manifestado desse modo, mas também alguns Tribunais de Contas. É o caso do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), que, na Nota Técnica nº TC-9/2024, consignou o seguinte:

**(...) as despesas de pronto pagamento referidas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem às situações de suprimento de fundos, via regime de adiantamento.** (...) Com base no exposto, firma-se como premissa para a análise do tema: As despesas de pronto pagamento previstas no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem à pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). Para sua realização, utiliza-se o regime de adiantamento (suprimento de fundos) e se admite a forma verbal de contratação (TCE-SC, Nota Técnica nº TC-9/2024, Processo PNO 23/00626106, DLC, Data do Julgamento: 5/7/2024, Data da Publicação: 17/07/2024).

<sup>5</sup> Regime de adiantamento na nova Lei de Licitações. **Zênite**, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/regime-de-adiantamento-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 30/7/2024.

<sup>6</sup> **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 779.

<sup>7</sup> **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 968-969.



Também firmou entendimento nesse sentido o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em resposta à consulta apresentada pela Fundação Cultural de Campo Mourão:

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

**1) Os dois dispositivos acima citados correspondem à mesma situação e devem ser tratados de forma conexa, ambos como casos de suprimento de fundos?** Ou Seja, devem ser empenhados como adiantamento, utilizados para situações imprevistas e ter como limite o valor de dez mil reais? Ou pode ser tratado de forma diferente, sendo utilizado o § 2º do artigo 95 da lei 14133/2021 para situações que não foram empenhadas como adiantamento e nem surgiram de forma imprevistas, mas que se enquadram no limite proposto, sendo observada a somatória por natureza da despesa dentro do exercício financeiro a fim de não ocorrer o fracionamento da despesa?

Resposta: **A contratação verbal com a Administração** que tenha por objeto pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (artigo 95, §2º da Lei nº 14.133/21), **somente pode ser feita sob o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.**

2) Se forem procedimentos diferentes, o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021, quanto as pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento é autoaplicável ou demanda regulamentação?

Resposta: Conforme resposta ofertada no quesito anterior **não se trata de procedimentos diferentes**, razão pela qual o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64 [grifos nossos]. (TCE-PR, Processo nº 285834/23, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Augustinho Zucchi, Acórdão nº 1.262/24, Data do Julgamento: 9/5/2024, Data da Publicação: 15/5/2024)

Parte da razão para essa aproximação reside no fato de que a Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, continha dispositivo semelhante que fazia expressa referência ao regime de adiantamento:

Art. 60. (...) Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

No entanto, a interpretação do novo dispositivo não parece autorizar ver nele palavras que ali não foram incluídas. A opção pela retirada da referência expressa ao regime de adiantamento, quando podia o legislador ter simplesmente reproduzido a redação da lei anterior, não parece ser mera coincidência. Mais do que isso, importa notar que, mesmo que fosse reproduzida a redação do parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/1993, já não seria acertado afirmar que contrato verbal e regime de adiantamento são o mesmo procedimento ou o mesmo instituto. Afinal, ainda que o segundo fosse requisito do primeiro, isso já seria bastante diferente de uma relação de identidade.

O presente artigo tem como objetivo primordial esclarecer as diferenças conceituais entre o regime de adiantamento e o contrato verbal a que se refere o artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações, com o fim de evitar sua aplicação inadequada no dia a dia da Administração Pública. O estudo conclui que esses marcos legais servem a propósitos distintos e não devem ser

confundidos. Com base nisso, em um segundo momento, o artigo se debruça sobre a frequente impertinência da regulamentação em âmbito municipal do artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações e aponta como melhor alternativa a atualização das leis municipais de adiantamento atualmente em vigor. Por fim, são analisadas as disposições a respeito do regime de adiantamento nas Instruções nº 01/2024 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) que devem servir de parâmetro aos Municípios paulistas para evitar futuros apontamentos e pareceres desfavoráveis à aprovação de suas contas.

## 1. AS DIFERENÇAS ENTRE O REGIME DE ADIANTAMENTO E O CONTRATO VERBAL DO ARTIGO 95, § 2º, DA LEI Nº 14.133/2021

O fundamento legal a nível federal que atualmente define os contornos gerais do regime de adiantamento é a Lei nº 4.320/1964, especialmente nos seguintes dispositivos:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

(...)

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.

O regime de adiantamento possui, assim, a natureza de modalidade de pagamento aplicável a casos excepcionais que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Dito de outro modo, caso uma despesa possa ser subordinada ao processo normal de aplicação, não deve ser empregado o regime de adiantamento, o qual não pode ser utilizado de forma indiscriminada<sup>8</sup>. Tanto é excepcional que, conforme o artigo 68 da Lei nº 4.320/1964, apenas pode ser aplicado às hipóteses expressamente previstas em lei local, as quais costumam ser de despesas urgentes e/ou realizadas fora da sede do ente público<sup>9</sup>. Como exemplo, podem-se citar as despesas com viagens, com combustível, com reparos em veículos em serviços fora da sede etc.

Vale mencionar que, apesar de seu caráter excepcional, as despesas são orçamentárias, de modo que devem ser sempre precedidas de empenho na dotação própria. Ademais, na liquidação da despesa orçamentária, ao mesmo tempo em que ocorre o registro de um passivo, há

<sup>8</sup> Cabe mencionar que esse foi o posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão n. 740/2004 (Processo 013.661/2003-0, Plenário, Relator Conselheiro Ubiratan Aguiar, Sessão de 16/6/2024, Ata 21/2004 – Plenário).

<sup>9</sup> MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p. 156.



também a incorporação de um ativo, que representa o direito de receber um bem ou serviço objeto do gasto a ser efetuado pelo adiantamento ou a devolução do numerário adiantado<sup>10</sup>.

Trata-se de forma de adiantamento de valores a um servidor, o qual fica posteriormente encarregado de realizar a respectiva prestação de contas, de acordo com o regramento contido em lei local específica. Tal legislação especificará os critérios para determinar quando é aplicável o regime de adiantamento, quem pode receber os numerários, o limite máximo de adiantamento e o prazo para prestação de contas, respeitando-se as regras gerais contidas nos artigos 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964. Ainda, no caso dos Municípios do Estado de São Paulo, com o fim de evitar futuros apontamentos pelo TCE-SP, é preciso que o regramento local do regime de adiantamento esteja em conformidade com as Instruções nº 1/2024, especialmente com os artigos 62 a 66.

Nesse ponto, é importante esclarecer que o regime de adiantamento não possui relação intrínseca e necessária com as chamadas “despesas miúdas”. Não se pode negar que as leis que regulamentam o instituto em âmbito local costumeiramente autorizam que tais despesas sejam realizadas pelo regime de adiantamento, porém tal relação não deve ser entendida como necessária. Dito de outro modo, despesas de pequena monta podem seguir o procedimento normal de aplicação, e não o regime de adiantamento; assim como despesas de valores significativos não estão impedidas de serem realizadas pelo emprego do regime de adiantamento, contanto que se enquadrem em alguma das hipóteses previstas em lei. A característica fundamental de despesas que podem ser realizadas pelo regime de adiantamento é que “*não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação*”, na forma do artigo 68 da Lei nº 4.320/1964.

Isso já aponta para uma das diferenças entre o regime de adiantamento e a hipótese prevista no artigo 95, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, já que esta última está atrelada a despesas não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)<sup>11</sup>:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: (...)

**§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

A escolha do legislador federal aqui é curiosa, mas não parece despropositada. Poderia ter preferido a redação “*É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras, **assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez***

<sup>10</sup> SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. Brasília, dezembro de 2023, p. 139.

<sup>11</sup> O valor é anualmente atualizado, estando agora fixado em R\$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos) pelo Decreto Federal nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.

*mil reais*), ou o de prestação de serviços de pronto pagamento”, o que implicaria a validade de duas categorias de contratos verbais: aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 e aqueles que versassem sobre a prestação de serviços de pronto pagamento. Mas não foi isso o que aconteceu; ao incluir a definição “*assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)*” no final do período, fez com que o limite de valor se tornasse a característica fundamental do contrato verbal válido celebrado com a Administração Pública. Isso significa que, embora “pronto pagamento” conceitualmente não tenha qualquer relação com pequenos valores, mesmo aqueles contratos verbais referentes à prestação de serviços de pronto pagamento devem ser entendidos como de valor não superior a R\$ 10.000,00, porque essa foi a definição estabelecida pela lei.

Além de possuírem características fundamentais distintas — no caso do regime de adiantamento, a impossibilidade de submissão ao procedimento normal de pagamento, no caso do contrato verbal válido, o valor não superior a R\$ 10.000,00 —, o referido limite de valor está sendo estabelecido por lei federal, e não por lei local, diferentemente do que ocorreria caso se tratasse de regime de adiantamento. Atualmente, os diversos entes federativos têm suas próprias leis de adiantamento, com diferentes limites de valor de acordo com as respectivas particularidades locais, de modo que não seria coerente promulgar uma lei federal que versasse sobre o mesmo instituto (sem sequer mencioná-lo explicitamente) estabelecendo limite de contratação de R\$ 10.000,00.

Uma objeção que nesse ponto poderia surgir seria: com o artigo 60, parágrafo único, da revogada Lei nº 8.666/1993 não era justamente isso que acontecia? A resposta é não. A leitura atenta do dispositivo é fundamental:

Art. 60. (...) Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Embora o dispositivo faça expressa referência ao regime de adiantamento, é evidente que ele não constituiu uma nova norma geral a respeito desse instituto. Com uma redação mais clara que a do § 2º do artigo 95 da nova Lei de Licitações, o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/1993 limitava a aplicação do contrato verbal aos casos de despesas feitas em regime de adiantamento, e não o contrário. Dito de outro modo, conforme o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/1993, o fato de se tratar de compras feitas em regime de adiantamento era requisito para a validade do contrato verbal com a Administração, sem que isso tivesse qualquer repercussão para as demais despesas realizadas no regime de adiantamento — o que torna ainda mais evidente que estamos falando de institutos diferentes. Nesse sentido, o artigo 60, parágrafo único, não comportava interpretação no sentido de que o regime de adiantamento estaria limitado a compras de valor não superior a 5% do limite estabelecido no artigo 23. Essa



dúvida parece decorrer da redação do § 2º do artigo 95 da nova Lei de Licitações, que pode levar alguns a entender que ali se estaria estabelecendo uma nova norma geral a respeito do regime de adiantamento, para além daquelas estabelecidas nos artigos 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964.

No entanto, não é esse o caso e, mesmo que essa fosse a intenção do legislador, emergiria o problema formal de que, por ter atribuído a lei complementar a regulamentação das matérias relativas às finanças públicas, a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 4.320/1964 com o *status* de lei complementar<sup>12</sup>, ao passo que a Lei de Licitações é mera lei ordinária. Embora se reconheça que, na doutrina e na jurisprudência, prevalece a tese de que não há hierarquia entre tais espécies legislativas<sup>13</sup>, em se tratando de matéria reservada a lei complementar, a alteração por lei ordinária é inaceitável.

Outra diferença notável consiste na entrega de numerários a servidor, que é algo crucial para o regime de adiantamento. Nele, o pagamento ao fornecedor do bem ou prestador de serviço é realizado pelo servidor, cabendo à Administração tão somente conceder-lhe o adiantamento. Por outro lado, na hipótese do artigo 95, § 2º, o pagamento é realizado diretamente pelo ente público ao fornecedor ou credor.

Importa notar, ademais, que o referido dispositivo da Lei de Licitações apenas autoriza que seja empregado contrato verbal com a Administração no caso de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Não há qualquer menção à dispensa quanto aos demais procedimentos da Lei de Licitações — por exemplo, pesquisa de preços —, o que, novamente, afasta a aparente identidade entre a hipótese ali prevista e o regime de adiantamento.

<sup>12</sup> Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal: “MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combatido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar.” (ADI 1726 MC/DF; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade; Relator(a): Min. Maurício Corrêa; Julgamento: 16/09/1998; Publicação: 30/04/2004; Órgão julgador: Tribunal Pleno).

<sup>13</sup> Mesmo quando não se trata de matéria reservada a lei complementar, a questão não está completamente pacificada, afinal de contas não deixa de ser controverso que uma norma resultado de um processo legislativo marcado por maior quórum qualificado possa ser alterada ou revogada por lei que não conte com tal atributo. Cf. NOHARA, I. P. Controvérsia entre Lei Complementar e Lei Ordinária: um estudo com base na anômala técnica legislativa do art. 86 do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 126-138, 2008; SILVA, Matheus Pelegrino da. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: uma proposta e solução do problema a partir da teoria da construção escalonada do direito de Merkl. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 681-706, set./dez. 2022; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 208.

Na mesma linha, importa ressaltar que a realização de contrato verbal nos termos do § 2º do artigo 95 da Lei de Licitações, por si só, não constitui impeditivo para que tal despesa se submeta ao processo normal de aplicação. Isso já é suficiente para refutar a afirmação da identidade entre o contrato verbal a que se refere a Lei nº 14.133/2021 e o regime de adiantamento, visto que, conforme já mencionado, este último apenas é aplicável às despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, na forma do artigo 68 da Lei nº 4.320/1964.

Nesse sentido, embora se trate de tema controverso entre especialistas, o posicionamento aqui defendido é de que o regime de adiantamento não corresponde à hipótese prevista no artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações. Trata-se de institutos que podem apresentar características semelhantes, por constituírem duas exceções ao procedimento padrão a ser adotado — quanto aos pagamentos, no caso do regime de adiantamento, e quanto às contratações públicas, no caso do artigo 95, § 2º —, mas que possuem naturezas completamente distintas.

## **2. REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 95 DA LEI DE LICITAÇÕES OU ADAPTAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS DE ADIANTAMENTO?**

Com a revogação da Lei nº 8.666/1993, ocorrida definitivamente em 30 de dezembro de 2023, e consequente vigência exclusiva da Lei nº 14.133/2021, alguns Prefeitos têm editado decretos para regulamentar o disposto no artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações<sup>14</sup>. O resultado costuma ser a vigência simultânea entre a legislação local do regime de adiantamento e a regulamentação por decreto municipal de um dispositivo de lei federal (a Lei nº 14.133/2021) que, em geral, repete as previsões já abrangidas por aquela. Isso, quando não se fazem confusões entre os institutos que levam a contradições entre as normas do decreto e da lei municipal e criam dificuldades na atuação prática no dia a dia da Administração Pública.

De pronto, é caso de destacar que, diferentemente do regime de adiantamento, regulado pela Lei nº 4.320/1964, o artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações não depende de regulamentação pelo Município para ser aplicado em âmbito local. Trata-se de norma de caráter geral — isto é, aplicável a todos os entes federativos —, que traz inclusive o conceito de contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento que é objeto de sua prescrição.

<sup>14</sup> Cito alguns exemplos: Decreto nº 3.764, de 18 de março de 2024, do Município de Alto Bela Vista (SC); Decreto nº 18, de 8 de fevereiro de 2024, do Município de Presidente Nereu (SC); Decreto nº 8, de 5 de fevereiro de 2024, do Município de Paulo Lopes (SC); Decreto nº 2.444, de 27 de maio de 2024, do Município de Ponte Alta do Norte (SC); Decreto nº 42, de 9 de janeiro de 2023, do Município de Lagoa Grande do Maranhão (MA); Decreto nº 37, de 23 de fevereiro de 2024, do Município de Pérola (PR); Decreto nº 4.375, de 30 de abril de 2024, do Município de Rodeio Bonito (RS).



Nesse sentido, ao invés de regulamentar o artigo 95, § 2º, por meio de decreto municipal, parece ser mais pertinente para os Municípios a apresentação de projeto de lei para reforma da lei local de adiantamento, já que muitas delas estão desatualizadas e em desacordo com os entendimentos do respectivo Tribunal de Contas. Vale destacar que a mera atuação em conformidade com a lei municipal de adiantamento não exime a Administração de futuros apontamentos pelo Tribunal de Contas, que podem contribuir inclusive para a emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas. Trata-se, portanto, de questão que merece atenção por parte das gestões municipais.

No caso dos Municípios do Estado de São Paulo, cabe destacar que, em 24 de maio de 2024, foram publicadas as Instruções nº 1/2024<sup>15</sup>, as quais contêm normas para aplicação do regime de adiantamento em âmbito municipal nos artigos 62 a 66. Embora parte delas esteja já contemplada pelo estado da arte das legislações municipais atualmente em vigor, é importante destacar que as Instruções nº 1/2024 promoveram maior envolvimento do sistema de controle interno quando do emprego do regime de adiantamento. Nos termos de seu artigo 63, inciso VIII, todos os processos de prestação de contas de adiantamentos deverão conter parecer do Sistema de Controle Interno ou declaração de que o processo não foi selecionado para análise. Ademais, caso se passem 10 dias úteis do término do prazo para prestação de contas quanto aos adiantamentos recebidos, os órgãos e entidades municipais deverão dar conhecimento aos responsáveis pelo Sistema de Controle Interno, devendo ser tomadas as providências relativas à sustação da entrega de numerário aos responsáveis em falta ou mora.

Outro ponto que merece atenção são os demais documentos que devem compor os processos de prestação de contas de adiantamentos, já que o rol previsto no artigo 63 das Instruções nº 1/2024 pode ser mais detalhado do que os das legislações municipais. Além do parecer do Sistema de Controle Interno já mencionado, exigem-se: as cópias das notas de empenho vinculadas ao adiantamento; a autorização para prorrogação do prazo de aplicação, se for o caso; o documento comprobatório da anulação do saldo de adiantamento não utilizado, se houver; comprovante de depósito bancário ou ordem de pagamento do valor não utilizado, se houver; extrato bancário da conta específica para adiantamento; balancete das despesas; comprovantes originais das despesas, contendo declaração do responsável pelo recebimento do material ou serviço, quando for o caso.

Ainda, cabe mencionar que as Instruções nº 1/2024 estabeleceram normas mais rigorosas para assinatura de documentos em se tratando de processos autuados eletronicamente. Todos os documentos eletrônicos deverão estar assinados digitalmente pelo seu autor como

<sup>15</sup> Disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-12024>. Acesso em: 30/7/2024.

garantia do conteúdo e da identificação de seu signatário. Tanto os processos físicos quanto os documentos físicos que compuserem processos autuados eletronicamente deverão ser conservados à disposição do TCE-SP até cinco anos após o julgamento das contas em exercício.

Por fim, é importante apontar que há vedação à concessão de adiantamento a agentes políticos e que o numerário correspondente aos adiantamentos deve permanecer depositado em instituição bancária oficial, em conta específica, enquanto não aplicado, conforme incisos I e III do artigo 64 das Instruções nº 1/2024.

## **CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, conclui-se que, apesar de sua semelhança, o regime de adiantamento e o contrato verbal do artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações são institutos de natureza completamente distinta.

Tal diferença não significa que sejam completamente incompatíveis. É possível que seja celebrado contrato verbal na forma autorizada pelo artigo 95, § 2º, da Lei de Licitações e seja adotado o regime de adiantamento como modalidade de pagamento. Isso, porém, não é necessário, podendo, a depender das circunstâncias do caso concreto, ser adotado o processo normal de aplicação. Vale notar que, mesmo quando se trata de contrato verbal, o regime de adiantamento apenas é aplicável na hipótese de não ser possível submeter a despesa ao processo normal de aplicação.

O fato de o artigo 60, parágrafo único, da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), atualmente revogada, ter feito expressa referência ao regime de adiantamento não autoriza interpretar da mesma forma o artigo 95, § 2º, da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Vale notar que dispositivo da Lei nº 8.666/1993 restringia ainda mais a aplicabilidade de contrato verbal, já que exigia que se tratasse de despesa que se submetesse ao regime de adiantamento, o que não ocorre na Lei nº 14.133/2021.

Ao invés de regulamentar o artigo 95, § 2º, por meio de decreto municipal, parece ser mais pertinente para os Municípios a apresentação de projeto de lei para reforma da lei local de adiantamento, já que muitas delas estão desatualizadas e em desacordo com os entendimentos do respectivo Tribunal de Contas.

Por fim, no caso dos Municípios do Estado de São Paulo, a atualização da lei de adiantamento deve se pautar nas Instruções nº 1/2024, de 24 de maio de 2024, especialmente nas normas para aplicação do regime de adiantamento em âmbito municipal dos artigos 62 a 66.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1726 MC/DF; Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade; Relator(a): Min. Maurício Corrêa; Julgamento: 16/09/1998; Publicação: 30/04/2004; Órgão julgador: Tribunal Pleno.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 740/2004, Processo 013.661/2003-0, Plenário, Relator Conselheiro Ubiratan Aguiar, Sessão de 16/6/2024, Ata 21/2004 – Plenário.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIALHO, Roberto. **A legalidade e prática do regime de adiantamento e sua respectiva prestação de contas no setor público do Estado de Santa Catarina**. 1997. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

CURCINO, Domingos Ferreira; MARTINS, Verônica Bandeira; FARIA, Denilda Caetano de. O controle preventiva como ferramenta de gestão na execução dos recursos públicos. In: VIZOLLI, Idemar; FARIA, Denilda Caetano de; PEREIRA, Elvio Quirino; NUNES, Suzana Gilioli da Costa. **Gestão Pública: Temas Contemporâneos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2019. cap. 7, p. 143-174.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOHARA, I. P. Controvérsia entre Lei Complementar e Lei Ordinária: um estudo com base na anômala técnica legislativa do art. 86 do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. **Revista de Direito Administrativo**, v. 247, p. 126-138, 2008.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

PALHANO, Plínio. Males do Regime de Adiantamentos. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 2, p. 45-47, 1950.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão nº 1.262/24, Processo nº 285834/23, Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Augustinho Zucchi, Data do Julgamento: 9/5/2024, Data da Publicação: 15/5/2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Nota Técnica nº TC-9/2024, Processo PNO 23/00626106, DLC, Data do Julgamento: 5/7/2024, Data da Publicação: 17/7/2024.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Regime de adiantamento na nova Lei de Licitações. Zênite, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/regime-de-adiantamento-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 10. ed. Brasília, dezembro de 2023.

SILVA, José Osmar da. **A despesa pública**. 1994. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1994.

SILVA, Matheus Pelegrino da. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: uma proposta e solução do problema a partir da teoria da construção escalonada do direito de Merkl. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 681-706, set./dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Instruções nº 1/2024**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/instrucao/instrucoes-12024>. Acesso em: 30 jul. 2024.

