



PROCOLO: 15.754.775-5

INTERESSADO: SEJUF

ASSUNTO: FUNDO ROTATIVO. SOLICITA ANÁLISE E PARECER DA PGE ACERCA DA UTILIZAÇÃO DO PROGRAMA FUNDO ROTATIVO NAS UNIDADES SOCIOEDUCATIVAS.

FUNDOS ROTATIVOS. UNIDADES DESCENTRALIZADAS DA SEJUF. LEI N. 14.267/2003 E DECRETO N. 135/2015. NATUREZA JURÍDICA. LIMITES PARA AQUISIÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO UNIFICADA (NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO), PRECEDIDA DE LICITAÇÃO, DOS BENS E SERVIÇOS. RESPEITO À LEI N. 15.608/2007.

PARECER Nº /2019 – PGE

PARECER Nº 17/2019 - PGE

1. RELATÓRIO

Trata-se de Memorando (024/2019 – GAB/ATA) encaminhado pela Assessoria Técnica de Arquitetura e pelo Departamento Socioeducativo da Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos – SEJUF ao Diretor-Geral da referida Pasta com o objetivo de solicitar encaminhamento de consulta jurídica à Procuradoria Geral do Estado referente ao tema dos Fundos Rotativos das Unidades Descentralizadas da SEJUF, regidos pela Lei n. 17.072/2012 e pelo Decreto n. 1358/2015 (fls. 02-03).



Solicitou-se, em primeiro lugar, “esclarecimento quanto à possibilidade de uso do Fundo Rotativo para a contratação dos seguintes serviços pelas Unidades Socioeducativas”: a) “Manutenção/ Recarga periódica de extintores, conforme legislações pertinentes”; b) “Manutenção periódica de Grupo Moto Gerador”; c) “Limpeza semestral de caixas d’água”.

Em segundo lugar, constatada a possibilidade de contratação dos supracitados produtos e serviços, solicitou-se resposta aos seguintes questionamentos:

a) “Os mesmos já deveriam estar previstos no Plano de Aplicação apresentado pela Unidade no início de cada exercício ou ser objeto de pedido de serviços, por meio de Cota Extra do referido fundo?”;

b) “Quanto aos valores, os limites legais, por naturezas distintas, devem ser considerados por endereço ou por Município?”.

Foi anexado aos autos, em seguida, cópia do Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo (fls. 04-31).

Por fim, por força do Despacho n. 061/2019 – PGE/CCON, os autos foram encaminhados ao Grupo Permanente de Trabalho n. 5 – Orçamentos e Finanças, para manifestação.

É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. PRELIMINARMENTE

Prefacialmente convém afirmar que, à luz do artigo 132 da Constituição da República e do Decreto Estadual nº 2.137, de 12 de agosto de 2015, incumbe a este órgão da Procuradoria-Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo avaliar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A presente manifestação, ademais, possui natureza opinativa, já que não é proferida por força de determinação legal.



2.2. DO MÉRITO

A resposta aos questionamentos formulados pela Administração depende do conhecimento prévio da legislação aplicável aos fundos rotativos, bem como da compreensão de sua natureza jurídica, mais especificamente, dos elementos que os diferenciam dos fundos especiais “tradicionais” e dos “fundos de adiantamento”.

Confira-se.

2.2.1. DOS FUNDOS ROTATIVOS ESTADUAIS: LEI N. 14.267/2003 E DECRETO 1358/15

A criação dos fundos rotativos no âmbito da Administração Pública do Estado do Paraná foi autorizada, inicialmente, pela Lei n. 10.50/1992, que, à época, tratava exclusivamente de fundos vinculados às escolas estaduais¹.

Atualmente, o tema é regido pela Lei n. 14.267/2003, de acordo com a qual “[f]ica **autorizado o Poder Executivo a criar o Fundo Rotativo em cada** um dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Estadual, nos Núcleos Regionais de Educação, nas unidades Descentralizadas da Secretaria de Estado da Educação, nas Delegacias de Polícia, nos Estabelecimentos Penais e **Unidades Descentralizadas da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos**, administrados pelos respectivos dirigentes” (art. 1º, *caput*, na redação dada pela Lei n. 17072/2012).

Como se vê, também estão contempladas com os fundos rotativos as unidades descentralizadas da SEJUF.

Nos termos da referida lei, “[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” (art. 2º, *caput*, na redação dada pela Lei n. 17072/2012). Na prática, contudo, a quase totalidade dos valores aportados aos fundos das unidades descentralizadas da SEJUF tem origem em recursos oriundos do orçamento.

¹Lei n. 10.050/1992: Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo a criar Fundo Rotativo em cada uma das Escolas Estaduais, Administrados pelos respectivos diretores, fiscalizados pela comunidade escolar e regidos pela presente lei. **Parágrafo único.** A critério da Administração poderá ser criado um fundo rotativo por grupo de estabelecimentos, gerido por um dos diretores, conforme dispuser o regulamento.



Os recursos dos referidos fundos só podem ser **aplicados nas seguintes finalidades**: “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**” (art. 2º, § 1º, I e II). Fica vedada, porém, a realização de despesas de pessoal (Art. 2º, § 3º).

Os fundos rotativos vinculados à SEJUF são regulamentados, em âmbito infralegal, pelo Decreto n. 1358/2015, que, dentre outras coisas, elenca como **unidades descentralizadas** (destinatárias dos recursos): “I - Departamento Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/PR; II - Escola de Educação em Direitos Humanos – ESEDH; III - Centro de Socioeducação; IV - Casa de Semiliberdade” (art. 2º, I a IV). Esses fundos, ademais, serão administrados “pelo Diretor da Unidade Administrativa Descentralizada” (art. 6º, *caput*).

O Decreto em comento versa ainda sobre a forma de liberação dos recursos às unidades, que se dará por meio de cotas; confira-se:

Decreto 1.358/2015:

Art. 7º. A liberação dos recursos do Fundo Rotativo às Unidades Administrativas Descentralizadas da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos – SEJUF, será em **cotas trimestrais**, conforme critérios estabelecidos no **Manual de Instruções** e em conformidade com o Decreto que define a programação Orçamentária e Financeira.

§ 1º Os recursos liberados em cotas trimestrais para **despesas de manutenção**, serão denominados **“cota normal”**.

§ 2º Poderão ser liberados **recursos adicionais**, para despesas não suportadas pelas cotas trimestrais, a ser denominada **“cota extra”**.

§ 3º Poderão ser liberados recursos adicionais, para ações de caráter excepcional, a ser denominada **“cota especial”**.

§ 4º A liberação financeira da “cota extra” e/ou da “cota especial”, dependerá de **prévia aprovação de um Plano de Aplicação pelo Secretário de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos**.

§ 5º O Órgão responsável pelo repasse dos recursos financeiros poderá suspender a respectiva liberação se a Unidade estiver inadimplente com a prestação de contas.



A principal diferença entre as cotas extras e as cotas especiais é que, enquanto no primeiro caso (cotas extras), tem-se destinação de recursos para realização de despesas de natureza similar às que são ordinariamente suportadas pelas chamadas cotas normais, mas que, por insuficiência do repasse original, não puderam ser realizadas, no segundo caso (cotas especiais), tem-se destinação de recursos para efetivação de despesas necessárias, em regra, à “execução de Programas e Projetos desenvolvidos pela SEJU”, cabendo à própria Secretaria a definição de valores².

Embora a Lei n. 14.267/2003 não faça menção expressa à necessidade de elaboração de um **Plano de Aplicação de Recursos** (pelo Diretor da Unidade), e o Decreto n. 1358/2015 exija o referido Plano apenas para liberação de cotas extras e especiais, **o Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo**, elaborado em obediência ao art. 7º, caput, do referido Decreto (vide documento de fls. 04 e seguintes do presente feito), **torna a elaboração do referido Plano obrigatória também para a liberação das cotas normais**, como se percebe da leitura do item 4 do referido Manual, que trata dos “critérios para liberação dos recursos” (fl. 5 do Manual e fl. 7 do protocolado), bem como do item 11.1 do mesmo documento, que trata especificamente do “plano de aplicação” (fl. 12 do Manual e fl. 15 do protocolado).

Nos termos do Manual, “A cada COTA liberada o Gestor do Fundo deverá elaborar um PLANO DE APLICAÇÃO (ANEXO V) das metas prioritárias, observando as finalidades fixadas neste Manual e encaminhar ao GOFs/SEJU para análise e registro das programações e aprovação do Diretor Geral da SEJU”. O Plano, demais disso, “será elaborado considerando: o valor da Cota liberada; tipo de Despesa autorizada pela Cota; item de despesa; valor estimado para cada Item de Despesa”.

Esclareça-se, por fim, que, embora tanto a Lei n. 14.267/2003 (art. 2º, § 4º), quanto o Decreto n. 1358/2015 (art. 10) prescrevam que “[a]s despesas praticadas com os recursos de cada Fundo estarão sujeitas às normas de Licitação”, na prática, talvez por força de previsão do supracitado Manual do Fundo Rotativo, as despesas anuais de cada fundo – respeitada sua natureza – têm ficado abaixo dos valores para

² Nesse sentido, confira-se o seguinte excerto, extraído do Manual dos Fundos Rotativos: “Refere-se à liberação de recursos financeiros à UDs para execução de Programas e Projetos desenvolvidos pela SEJUF. A definição de valores é da própria SEJUF considerando a destinação específica segundo os critérios definidos no Projeto ou Programa” (vide fl. 12 do protocolado).



os quais a lei autoriza a contratação direta, por dispensa de licitação (Lei n. 8.666/93, art.24, II; Lei Estadual n. 15.608/2007, art. 34, I e II).

2.2.2. FUNDOS ROTATIVOS: NATUREZA JURÍDICA (*SUI GENERIS*)

Em que pese a denominação a eles conferida pela legislação estadual, **os fundos rotativos de que ora se trata não se enquadram perfeitamente ao conceito de Fundo Especial**, na medida em que não reúnem todas as características elencadas nos artigos 71 a 74 da lei n. 4.32064³ – recepcionada com status de lei geral em matéria financeira⁴.

Os **fundos públicos especiais** podem ser definidos como instrumentos de **afetação de recursos a determinadas finalidades** previstas em lei ou na Constituição⁵. Dentre as principais causas para a gestão orçamentária por meio de fundos, destacam-se a **flexibilidade operacional** por eles normalmente conferida aos entes da Administração Direta e a **reserva prévia de recursos** a determinada finalidade. É dizer, além de permitirem a vinculação de recursos a determinado órgão, os fundos garantem ao beneficiário também maior autonomia para sua aplicação. Aqui, em regra, tem-se a **criação de unidade orçamentária própria**, com a fixação de **agente público ordenador de despesa**; em outras palavras, nos fundos especiais, o empenho da despesa dá-se no âmbito do próprio orçamento do Fundo.

³**Lei n. 4.320/64: Art. 71.** Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. **Art. 72.** A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. **Art. 73.** Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. **Art. 74.** A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

⁴A lei n. 4.320/64 faz às vezes da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual “cabe à lei complementar... estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos**”.

⁵No mesmo sentido, embora de maneira menos sintética, José Maurício Conti define o instituto como “como um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios preestabelecidos.” (CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 76.)



Nos fundos rotativos de que ora se trata, não existe unidade orçamentária própria destinada a abarcá-los, sendo as despesas empenhadas no âmbito da própria Secretaria de Estado “titular” da receita – no caso em estudo, a SEJUF. Além disso, **não existe um órgão ou conselho dotado de autonomia para decidir sobre a forma como os recursos serão gastos**, dependendo a efetivação das despesas de autorização prévia da Secretaria de Estado supracitada. Não bastasse isso tudo, **não há, em regra, uma vinculação prévia de receitas a determinadas finalidades**, sendo os fundos compostos em sua quase totalidade por recursos do Tesouro, livremente alocados pela unidade orçamentária da Administração (SEJUF).

O fundo rotativo, ademais, não se equipara a instrumento para veiculação do chamado “adiantamento”, definido, em âmbito nacional, como o “regime... aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste(n)te 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” (Lei n. 4320/64, art. 68), e regulado, em âmbito estadual, pela Lei n. 16.949/2011⁶.

Como bem leciona Sérgio Assoni Filho, “[o] processo de adiantamento ou antecipação do valor aos credores do Estado-administração tem o mérito de realizar a despesa prontamente, pondo fim à obrigação sem maiores exigências burocráticas, entretanto, ele é marcado pelo **caráter de excepcionalidade**, isto é, sua utilização só é justificável quando a natureza da despesa a ser satisfeita indicar essa forma de realização, em detrimento do procedimento normal a ser aplicado nos demais casos⁷” (G.N.). Nesse regime (de adiantamento), conforme J. R. Caldas Furtado, “**o pagamento antecede a liquidação**, mas será precedido do empenho, havendo, desse modo, alteração na sequência normal dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), que passa a ser: empenho, pagamento e liquidação⁸”.

Para o **Tribunal de Contas da União**, “[a] concessão de suprimento de

⁶Dispõe sobre o regime de adiantamento previsto nas normas gerais de direito financeiro, para a cobertura de despesas que não possam ou convenham subordinar-se ao processo ordinário ou comum de aplicação.

⁷ASSONI FILHO, Sérgio. **Orçamentos públicos – a Lei 4.320/1964 comentada**. Organizador: José Maurício Conti. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 223.

⁸FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 226/227.



fundos pelo ordenador de despesa para aquisição de material de consumo fica condicionada à **inexistência temporária ou eventual do bem no almoxarifado ou à impossibilidade, inconveniência ou inadequação econômica de estocagem** do material⁹ (G.N.).

Não se tratando de fundo especial, tampouco de instrumento de concretização de “adiantamento”, **o fundo rotativo pode ser caracterizado como instrumento sui generis de execução descentralizada de despesa, utilizado para conferir maior agilidade à efetivação de despesas previsíveis** – isto é, que não são propriamente excepcionais –, **mas que também não podem se submeter aos procedimentos ordinários de contratação.**

Essa ideia (subjacente aos fundos rotativos) encontra-se expressamente prevista na exposição de motivos do Projeto de Lei n. 597/2003, originário da Lei n. 14.267/2003. Ali, deixou-se consignado que “[a] sistemática de utilização de Fundos Rotativos... (demonstra ser) a **melhor alternativa para pronto atendimento a necessidades de pequenos reparos, compras de material de consumo, e a outras despesas de pouca monta**, por estabelecimentos de ensino e, também, da mesma forma, por delegacias de polícia¹⁰”.

Alinhado ao entendimento exposto no presente parecer, nos autos do Processo n. 59.117/15, o **Tribunal de Contas do Estado do Paraná** deixou assentado que os fundos rotativos tratam-se de “instrumentos 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.)”, dotados, demais disso, de “**potencial de conferir ao Administrador a capacitação financeira e de caixa para gerir demandas de contratação urgentes e necessárias, mesmo que previsíveis**”¹¹.

⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações básicas**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de controle interno, 2006, p. 243.

¹⁰ À época da propositura da lei, suas disposições não se aplicavam a outras unidades da Administração.

¹¹ TCE-PR. Processo 59117/15. Consulta. Acórdão 3075/17. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.



Na mesma oportunidade, a **Corte de Contas Estadual** observou que (i) “**o fundo rotativo** das normas paranaenses, ao contrário do que seu nome faz crer, **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”, bem como (ii) que “**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**”.

Apresentadas as considerações gerais sobre a natureza jurídica dos fundos rotativos, passemos à análise das precauções indispensáveis à efetivação de despesas por meio dos referidos instrumentos.

2.2.3. DAS PRECAUÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DE DESPESAS POR MEIO DE FUNDOS ROTATIVOS: RESPEITO ÀS NORMAS SOBRE LICITAÇÕES

Como visto, os fundos rotativos são **instrumentos *sui generis* de execução descentralizada de despesas** (em regra, de pequeno valor) que, embora previsíveis, não possam se sujeitar aos procedimentos ordinários de contratação. Referido instituto, assim, não se amolda, à perfeição, nem ao regime jurídico aplicável aos fundos especiais (Lei n. 4.320/64, art. 71 a 74) nem às prescrições normativas que regem o adiantamento de despesas (Lei n. 4.320/64, art. 68 a 69).

Isso não implica dizer, contudo, que os Diretores de cada unidade descentralizada possam descuidar da aplicação rigorosa das disposições constitucionais e legais aplicáveis ao tema das licitações, ou mesmo que a Administração central possa deixar de se preocupar com o adequado planejamento global de suas despesas.

A lei não autoriza, e isso deve ficar claro, **as unidades descentralizadas a adquirirem bens ou serviços por dispensa de licitação em toda e qualquer hipótese em que os valores fiquem abaixo dos supracitados limites legais**. Da mesma maneira, **é proibida a licitação “individual”**, isto é, no âmbito da unidade descentralizada, **para aquisição de bens ou serviços (de maior valor) de que necessitem as referidas unidades sempre estes puderem ser obtidos, também por licitação, em larga escala**.



Sempre que um bem ou serviço puder ser adquirido, mediante licitação, em larga escala, esse é o caminho a ser seguido pela Administração.

Não faz sentido, por exemplo, que uma unidade descentralizada adquira, ordinariamente, por dispensa de licitação ou mesmo mediante licitação “individualizada”, com recursos do fundo rotativo, material de limpeza de que necessite (detergente, sabão, desinfetante etc.), uma vez que a aquisição dos mesmos bens para unidades espalhadas por todo o Estado, inclusive mediante sistema de registro de preços, poderia se concretizar por preços menores, o mesmo ocorrendo com serviços passíveis de contratação de âmbito estadual¹². Haveria, aqui, inequívoca afronta ao princípio da economicidade. Esse tipo de aquisição direta só poderia ocorrer em hipóteses excepcionalíssimas, demonstrada a impossibilidade de espera.

É preciso, pois, que quando da motivação da compra, explicita-se que: i) **não existem bens em estoque**; ii) **não existe contrato vigente** para fornecimento dos bens ou serviços que abarque a localidade da unidade descentralizada em comento; iii) **é inviável a celebração da contratação, em âmbito estadual, por ausência de interessados** no fornecimento do bem ou do serviço para a localidade em comento; iv) **é inviável aguardar-se a conclusão de certame licitatório em trâmite**, em âmbito estadual, para aquisição do bem ou serviço, **pela urgência** da necessidade da unidade.

Em qualquer hipótese de aquisição com recursos dos fundos (mediante licitação ou por dispensa), devem ser obedecidas as prescrições contidas na Lei n. 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos), na Lei Estadual n. 15.608/2007 (Lei Estadual de Licitações, Contratos e Convênios), no Decreto 4993/2016 (Regulamenta a Lei n. 15.608/2007) e no “Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo”, inclusive aquelas atinentes à pesquisa de preços e à regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada.

Não se quer aqui, saliente-se, tornar inviável a realização de despesas por meio de fundos rotativos, mas apenas **balizar a atuação da Administração, de maneira a proteger o erário.**

É possível, por exemplo, que o Estado inaugure procedimento licitatório

¹²Fala-se, aqui, em ganho de escala.



para contratar empresa fornecedora do serviço de recarga de extintores de incêndio em todas as unidades descentralizadas da SEJUF, mas que não apareçam interessados na recarga dos extintores localizados em comarcas menores ou mais distantes. Aqui, a contratação, direta (por dispensa de licitação, caso obedecidos os limites legais) ou mediante licitação individualizada, com recursos do fundo rotativo, faz-se possível, o mesmo se dando com os serviços de limpeza de caixas d'água e manutenção de geradores de energia – caso preenchidos os mesmos requisitos.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná já se manifestou sobre o assunto, nos autos do Processo 817494/16. Ao analisar a “utilização de recursos do Fundo Rotativo das Delegacias de Polícia para o pagamento de despesas (R\$ 3,3 milhões) com manutenção da frota policial ante a existência de um contrato em vigor para a mesma finalidade (Contrato SEAP nº 256/2015)”, a Corte de Contas assentou que “nos últimos vinte anos vivenciamos uma verdadeira revolução tecnológica, com reflexos diretos no tempo e modo de execução dos atos públicos e privados, revelando que **a centralização administrativa não traduz a mesma dificuldade de outrora**” (G.N.).

Na mesma oportunidade, o TCE/PR concluiu que “sendo contemporânea à década de 90 (portanto, há mais de 1/4 de século), **a realização de despesas via Fundo Rotativo**, por ser excepcional e anterior à própria lei geral de licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), **deve, atualmente, ser adotada com parcimônia pelo gestor**. Do contrário, o mecanismo traduziria uma burla formalizada aos princípios e normas que regem as contratações públicas¹³ (G.N.).

Considerando o fato de que as aquisições realizadas pelas unidades descentralizadas da SEJUF com recursos dos fundos rotativos dão-se mediante dispensa de licitação, **deve-se esclarecer que as aquisições de bens e serviços não podem ser fracionadas ao longo de um exercício, de modo que, ao final do ano, tenham sido ultrapassados os limites** de que tratam os artigos 24, II, da Lei n. 8.666/93, e 34, I e II, da Lei n. 15.608/2007. Aqui, cabe apontar também que **a regra contida no art. 36 da Lei n. 15.608/2007**, de acordo com a qual “[s]ão vedadas as dispensas sucessivas de licitação, com base nos incisos I e II do art. 34 desta lei,

¹³TCE/PR. Processo 817494/16. Tomada de Contas Extraordinária. Acórdão 158/19. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.



assim entendidas aquelas com objeto contratual idêntico ou similar realizadas em prazo inferior a 60 (sessenta) dias”, **deve ser aplicada com parcimônia.**

Conforme jurisprudência consolidada do TCE/PR, “o Agente Público não pode fracionar as despesas com várias aquisições no mesmo exercício para adoção de dispensa de licitação ou modalidade menos rigorosa do que àquela determinada para a totalidade do valor objeto a ser licitado”, ademais, “[a] **exceção prevista no Art 36 da Lei 15.68/2007, não pode ser tomada como regra, a ponto de se dispensar a licitação a cada 60 (sessenta) dias, de um mesmo objeto, se e quando esse gasto é plenamente previsível.** Além de que, é possível a licitação de bens e serviços em estimativa de gastos. Ainda que esta não fosse a interpretação correta, nota-se que as despesas acima citadas sequer obedeceram ao intervalo de 60 (sessenta) dias¹⁴”.

Ainda sobre o tema dos **limites legais para contratação direta**, por dispensa de licitação, esclareça-se que, se **a contratação só puder ser realizada em menor escala** (ou seja, não de maneira centralizada), mas, ainda assim, em âmbito maior do que o da simples unidade descentralizada, **deverá a Administração proceder à licitação (caso, somados, os limites sejam ultrapassados).**

Em outras palavras, **havendo mais de uma unidade descentralizada sediada no mesmo município, deve-se levar em conta, para fixação dos limites legais de contratação direta, no mínimo, os valores somados das aquisições no município.**

Esclareça-se, por fim, que, como visto, embora nem a lei (14.267/2003) nem seu decreto regulamentador (1358/2015) versem sobre a obrigação de apresentação de Plano de Aplicação para realização de despesas com recursos oriundos de cotas normais, **a elaboração do referido plano previamente à efetivação de qualquer despesa**, tal como determinado no Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo, **revela-se a medida mais consentânea com todo o exposto no presente parecer**, na medida em que confere à Administração Central mais subsídios para programar melhor suas atividades.

Caso ainda existam recursos disponíveis na Cota Normal, as despesas

¹⁴ TCE/PR. Processo 209024/15. Assunto: Prestação de Contas Anual: SEED. Acórdão 1723/18. Tribunal Pleno. Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão.



objeto da consulta poderão correr por conta da referida Cota, após análise do Plano de Aplicação. Em caso de insuficiência de fundos, deve-se formular pedido de Cota Extra.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a realização de despesas com “Manutenção/ Recarga periódica de extintores”, “Manutenção periódica de Grupo Moto Gerador” e “Limpeza semestral de caixas d’água” com recursos transferidos aos fundos rotativos pode se concretizar, desde que demonstrados:

- a) inexistência de bens em estoque;
- b) inexistência de contrato vigente para fornecimento dos bens ou serviços que abarque a localidade da unidade descentralizada em comento;
- c) inviabilidade da celebração da contratação, em âmbito estadual, por ausência de interessados no fornecimento do bem ou do serviço para a localidade em comento;
- d) inviabilidade de se aguardar a conclusão de certame licitatório em trâmite, em âmbito estadual, para aquisição do bem ou serviço, pela urgência da necessidade da unidade.
- e) obediências às prescrições contidas na Lei n. 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos), na Lei Estadual n. 15.608/2007 (Lei Estadual de Licitações, Contratos e Convênios), no Decreto 4993/2016 (Regulamenta a Lei n. 15.608/2007) e no “Manual de Operacionalização do Fundo Rotativo”, inclusive aquelas atinentes à pesquisa de preços e à regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada;
- f) elaboração prévia de Plano de Aquisição dos bens;
- g) aplicação ponderada da regra do art. 36 da Lei n. 15.608/2007, em caso de aquisições diretas, nos moldes delineados pelo Tribunal de Contas.

Havendo mais de uma unidade descentralizada sediada no mesmo município, deve-se levar em conta, para fixação dos limites legais de contratação direta (por dispensa de licitação), no mínimo, os valores somados das aquisições realizadas no município.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 5
Orçamento e Finanças



Esclareça-se, por fim, que os requisitos previstos nas alíneas “a” a “d” desta conclusão devem ser verificados pela SEJUF, após análise do plano de aplicação dos recursos.

É o parecer.

Curitiba, 26 de junho de 2019.

Eduardo M. L. Rodrigues de Castro
Procurador do Estado do Paraná
Coordenador do GPT 5 - Orçamento e Finanças

André Luiz Kurtz
Procurador do Estado do Paraná

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado do Paraná

Germana Feitosa Bastos Amorim
Procuradora do Estado do Paraná

Lara Ferreira Giovannetti
Procuradora do Estado do Paraná

Thiago Simões Pessoa
Procurador do Estado do Paraná



Protocolo nº 15.754.775-5
Despacho nº 346/2019 - PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 39/52, da lavra dos Procuradores do Estado Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro, André Luiz Kurtz , Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, Germana Feitosa Bastos Amorim, Lara Ferreira Giovannetti e Thiago Simões Pessoa, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - GPT5 – Orçamentos e Finanças;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência;
- III. Encaminhe-se à Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho - SEJUF .

Curitiba, 05 de julho de 2019.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado