

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 159, DE 2015

Dispõe sobre a Emissão e o Uso de Cartões de Pagamentos para Quitação de Despesas com Suprimento e Fundos.

Autor: Deputado MOSES RODRIGUES **Relator:** Deputado KIM KATAGUIRI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 159/2015 é de autoria do Deputado Moses Rodrigues e foi protocolado em 10/9/2015, para disciplinar a "emissão e o uso de cartões de pagamento para quitação de despesas com suprimento de fundos", de modo a mitigar os riscos de sua utilização para fins alheios ao interesse público.

No geral, o PLP nº 159/2015 está assim estruturado: art. 1º - delimita os escopos objetivo e subjetivo da Proposição; art. 2º - define requisitos para emissão de cartão de pagamentos; art. 3º - estabelece as hipóteses de utilização de cartão de pagamentos; art. 4º - reforça regras de transparência ativa das despesas realizadas; art. 5º - demarca a possibilidade de os órgãos de controle acessarem todas as informações; art. 6º - define a vigência imediata da Lei.

A Proposição ora examinada foi, em Despacho de 16/9/2015, distribuída à apreciação das seguintes Comissões: **a)** de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP; **b)** de Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54); **c)** de Constituição e Justiça e de





Cidadania – CCJC (mérito e art. 54). O PL está sob regime de tramitação prioritária e será submetido à apreciação final do Plenário, não se abrindo prazo para apresentação de emendas nos colegiados permanentes desta Casa.

A CTASP designou, inicialmente, o Deputado Augusto Coutinho para relatar a matéria, mas não apreciou seu parecer tempestivamente. Então, em 14/4/2021, com a retomada dos trabalhos, fui designado como novo relator e agora, nos limites do inciso XVIII do art. 32 do Regimento Interno, passo a proferir meu voto, já considerando as contribuições do nobre colega nominado.

II - VOTO DO RELATOR

Há, de início, a necessidade de realizar alguns esclarecimentos preliminares, a começar pelo fundamento constitucional da matéria disciplinada pelo PLP nº 159/2015, para depois explicitar as lacunas ainda existentes nas normas gerais que deveriam disciplinar a matéria tratada na iniciativa legislativa sob análise.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos incisos I e XXVII do caput e no § 1º do art. 24, estabelece que compete à União estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e sobre direito da contratação pública. E, mais adiante, quando trata especificamente das finanças públicas no capítulo II do Título VI, a CF/88 estabelece que lei complementar disporá sobre "finanças públicas" (art. 163, inciso I) e "normas de gestão financeira [...] da administração direta e indireta [...]" (art. 165, inciso II do § 9º).

Não há dúvida, portanto, quanto à competência da União para estabelecer normas gerais sobre a execução das despesas públicas por todos os Entes da Federação, aí se incluindo o denominado "regime de adiantamento" (suprimento de fundos), matéria que envolve





simultaneamente direito financeiro, ainda disciplinada precariamente pelos arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e direito da contratação pública, atualmente não disciplinada no âmbito da Lei nº 14.133, de 1º/4/2021.

A Lei nº 4.320/1964 prevê, para casos excepcionais, o "regime de adiantamento", que é "aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei", consistindo "na entrega de numerário a servidor, sempre que precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação¹" (art. 65 e 68).

Então, sem maiores exigências burocráticas, após o adiantamento de recursos concedido pelo ordenador de despesas, o servidor público realiza a despesa, na hipótese de enquadramento como suprimento de fundos, "pelo mero repasse do montante que lhe foi conferido"² (originariamente viabilizado exclusivamente por meio de contas bancárias "Tipo B" e, com o tempo, ao menos no Poder Executivo Federal, por meio dos cartões de pagamento) e, posteriormente, para não incorrer na vedação prevista no art. 69 da Lei nº 4.320/1964, apresenta a prestação de contas das despesas realizadas.

As normas gerais relativas ao direito das contratações públicas não tratam, como já comentado, diretamente da forma de



¹ O processo normal de aplicação de recursos é basicamente disciplinado pela Lei nº 4.320/1964 e pelas Leis de Licitações, que exigem, em síntese, a formalização de um processo, a obtenção de proposta mais vantajosa mediante licitação ou contratação direta, celebração de contrato (se for o caso), emissão de empenho, liquidação da despesa, emissão de ordem de pagamento por autoridade competente e, por fim, efetivo pagamento ao credor: "a) por meio de um órgão denominado Tesouraria ou Pagadoria; ou b) por intermédio da rede bancária devidamente credenciada junto ao Poder Público, para o atendimento de tal finalidade; [...]". ASSONI FILHO, Sérgio. Comentários aos arts. 58 a 70. In.: CONTI, José Mauricio Conti. Orçamentos Públicos – A Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. rev. e atual. São Paulo, Editora Revista dos tribunais, 2010. p. 215-216.

² *Op. Cit.* p. 222-225.



execução de despesas pelo "regime de adiantamento" ("suprimento de fundos")³.

Constata-se, pois, o mérito do PLP n° 159/2015, haja vista subsistir, ainda hoje, apesar das competências da União para editar normas gerais sobre a matéria, excessivo espaço normativo para cada Ente da Federação efetivamente disciplinar o "regime de adiantamento" previsto nos arts. 68 e 69 da Lei n° 4.320/1964, o que contribui para a existência de um verdadeiro cipoal normativo sobre a matéria, com a proliferação de normas federais, estaduais, distritais e municipais.

Os órgãos e entidades federais, a título de exemplo, estão sujeitos, no que diz respeito ao regime de adiantamento, a normas específicas do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967 (arts. 74, § 3º; 80, § 3º; 81, parágrafo único; e 83) e, principalmente, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986 (arts. 45 a 47), e do Decreto nº 5.355, de 25/1/2005, observadas as alterações posteriores (*p. ex.* Decreto nº 6.370, 1º/2/2008, e Decreto nº 10.241, 13/2/2020) e ainda outros atos regulamentares exarados por autoridades de escalão mais baixo.

No Decreto-Lei nº 200/1967, a "sistemática de adiantamento concedida a servidor para que ele execute despesa" foi denominada como "suprimento de fundos"; nos Decretos nº 93.872/1986 e Decreto nº 5.355/2005, as hipóteses de concessão de suprimento de fundos foram definidas os procedimentos estabelecidos e, em evolução

⁵ Decreto nº 93.872/1986 [...] Art. 45. Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos (Lei nº



³ A nova Lei nº 14.133, de 1º/4/2021, define limites para contratações direta por dispensa por valor (art. 75, incisos I e II), mas, ao afastá-las do regime de adiantamento, exige a observância de uma série de formalidades constantes no art. 72, prevendo apenas, nas situações especificadas, o pagamento preferencial por cartão de pagamento (§ 4º do art. 75) e dispensando contrato formal no caso "pequenas compras" ou "serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00" (§ 2º do art. 95).

⁴ ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas. 2. ed. Brasília, 2008. p. 563.



às contas bancárias denominadas "tipo B", a utilização do Cartão de Pagamento passou a ser exigida para efetivação dos respectivos pagamentos⁶, com a ressalva de que os limites de valores para concessão de suprimento de fundos estão definidos em ato normativo exarado por ministro de Estado (Portaria MF nº 95, de 19/4/2002⁷), existindo, ainda, conforme art. 47 do Decreto nº 93.872/1986, a possibilidade de simples instrução aprovada por alguns ministros de estado instituir "regime especial de execução" para certos órgãos do Poder Executivo Federal, a exemplo da Presidência da República.



^{4.320/64,} art. 68 e Decreto-lei nº 200/67, § 3º do art. 74):

I - para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

II - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e

III - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda".

⁶ Decreto nº 93.872/1986 [...] Art. 45 [...] § 5° As despesas com suprimento de fundos serão efetivadas por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF. (Incluído pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

^{§ 6°} É vedada a utilização do CPGF na modalidade de saque, exceto no tocante às despesas: (Incluído pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

I - de que trata o art. 47; (Incluído pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

II - decorrentes de situações específicas do órgão ou entidade, nos termos do autorizado em portaria pelo Ministro de Estado competente e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual do órgão ou entidade efetuada com suprimento de fundos. (Incluído pelo Decreto nº 6.370, de 2008)

III - decorrentes de situações específicas da Agência Reguladora, nos termos do autorizado em portaria pelo seu dirigente máximo e nunca superior a trinta por cento do total da despesa anual da Agência efetuada com suprimento de fundos. (Incluído pelo Decreto nº 6.901, de 2009)

⁷ Portaria MF n° 95, de 19/4/2002 [...] Art. 1° A concessão de Suprimento de Fundos, que somente ocorrerá para realização de despesas de caráter excepcional, conforme disciplinado pelos arts. 45 e 47 do Decreto n° 93.872/86, fica limitada a:

I - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "I" do art. 23, da Lei no 8.666/93, para execução de obras e serviços de engenharia [hoje, com a atualização feita pelo Decreto n° 9.412, de 18/6/2018, no valor de R\$ 16.500,00];

II - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "II" do art. 23, da Lei acima citada, para outros serviços e compras em geral [hoje, com a atualização feita pelo Decreto nº 9.412, de 18/6/2018, no valor de R\$ 8.800,00].

^{§ 1}º Quando a movimentação do suprimento de fundos for realizada por meio do Cartão de Crédito Corporativo do Governo Federal, os percentuais estabelecidos nos incisos I e II deste artigo ficam alterados para 10% (dez por cento).

^{[...] § 3}º Excepcionalmente, a critério da autoridade de nível ministerial, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, poderão ser concedidos suprimentos de fundos em valores superiores aos fixados neste artigo.



O meu voto está, enfim, suficientemente fundamentado e, repito, demonstra que: 1) as normas gerais editadas pelo Congresso Nacional são muito incipientes, subsistindo excessivo espaço normativo para cada Ente da Federação efetivamente disciplinar como bem entender o "regime de adiantamento" (suprimento de fundos); 2) existe um verdadeiro cipoal normativo sobre a matéria nos diversos Entes da Federação e, muitas vezes, simples atos regulamentares editados por autoridades subalternas estão afastando o processo normal de aplicação de recursos públicos estabelecido na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Licitações e, até mesmo, as exigências de transparência ativa estabelecidas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), possibilitando, em muitas situações, a execução sigilosa de despesas públicas por meio de suprimento de fundos.

Por essas razões, o meu voto é favorável ao PLP nº 159/2015, pois a louvável iniciativa legislativa estabelecerá regras uniformes para todos os Entes da Federação utilizarem o excepcional regime de adiantamento a que se referem os arts. 65, 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964 e, a partir da experiência observada nas últimas décadas, consolidará, em lei complementar, normas gerais relativas a hipóteses, procedimentos e limites de utilização do suprimento de fundos, que obrigatoriamente passará a ser operacionalizado por cartão de pagamento, com ampla transparência ativa da execução da despesa na rede mundial de computadores e significativa mitigação de riscos de malversação dos recursos públicos.

A exaustiva análise da matéria nos mostrou ainda a possibilidade de aperfeiçoamento do PLP nº 159/2015, motivo pelo qual apresento o Substitutivo anexo com os seguintes ajustes: 1) aperfeiçoamento formal da Proposição, para compatibilizá-la, ainda mais, aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998, que disciplina a





elaboração de novos diplomas normativos; 2) aperfeiçoamento material da Proposição, compatilizando-a a outras Leis existentes⁸, com definição mais acurada dos escopos objetivo e subjetivo, das hipóteses de utilização do regime de adiantamento, da forma de sua operacionalização mediante suprimento de fundos, movimentado por meio de cartão de pagamentos, e das regras de transparência ativa e controle.

O voto, em conclusão, é pela aprovação do PLP 159 de 2015, na forma do Substitutivo anexo, com a certeza de que, caso aprovado, promoverá mais segurança jurídica a todas as partes interessadas, potencializará a transparência na execução de despesas por meio do regime de adiantamento e, ao final, contribuirá para mitigação de riscos de malversação de recursos públicos.

Sala da Comissão, em 9 de junho de 2021.

Deputado KIM KATAGUIRI

Relator



8 Lei n° 4.320/1967, Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, Lei Complementar n° 131, de 27 de maio de 2009, Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, e, finalmente, Lei n° 14.133/2021.



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 2015

Dispõe sobre o Regime de Adiantamento de Recursos Públicos para Realização de Despesas que Não Podem Ser Submetidas ao Processo Normal de Aplicação.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais de finanças públicas a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na utilização do regime de adiantamento de recursos públicos para a realização de despesas que não podem ser submetidas ao processo normal de aplicação.





Parágrafo único. Subordinam-se às disposições desta Lei Complementar:

- I os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- II as autarquias, as fundações públicas, os fundos especiais e as empresas estatais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

CAPÍTULO II

APLICAÇÃO DO REGIME DE ADIANTAMENTO

- Art. 2º Se comprovada a impossibilidade de satisfação das necessidades da Administração Público pelo processo normal de aplicação de recursos públicos, o regime de adiantamento poderá ser utilizado para execução de:
 - I despesas de pequeno vulto;
- II despesas eventuais em viagens e serviços especiais que exijam pronto pagamento; ou
- III despesas de caráter sigiloso, desde que diretamente empregadas em atividades finalísticas que envolvam planos e operações militares ou atividades de inteligência, civil ou militar, inclusive as de investigação policial.
- § 1º Para os fins previstos nos incisos I deste artigo, são consideradas de pequeno vulto as despesas iguais ou inferiores ao limite previsto no § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, vedado o fracionamento de despesa.





- § 2º Para os fins previstos no inciso II deste artigo, o valor total das despesas realizadas em um único dia, inclusive pelas autoridades máximas dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não poderá superar:
- I quando realizadas no exterior, o valor correspondente a uma diária concedida pelo Poder Executivo Federal ao agente público em viagem oficial no exterior, observada a classe correspondente ao portador do cartão de pagamento;
- II quando realizadas em território nacional, o valor correspondente a uma diária concedida pelo Poder Executivo Federal ao agente público em viagem oficial em território nacional, observado o cargo, emprego ou função correspondente ao portador do cartão de pagamento.
- § 3º Para os fins previstos no inciso III do caput deste artigo, podem ser classificadas como sigilosas somente as despesas cujo conhecimento irrestrito ou divulgação acarretar risco à segurança da sociedade e do Estado.
- Art. 3º O regime de adiantamento de recursos públicos de que trata esta Lei Complementar estará sujeito a limite máximo anual e não poderá ultrapassar valor correspondente a 0,5% (cinco décimos por cento) do volume total das despesas autorizadas em cada lei orçamentária anual.
- § 1º Observado o limite máximo a que refere o caput deste artigo, cada lei orçamentária anual definirá, no âmbito de sua competência, o limite máximo anual de despesas que serão executadas mediante regime de adiantamento pelos órgãos e entidades públicas a que se refere o parágrafo único do art. 1º, não podendo exceder a 30% (trinta por cento) da dotação orçamentária de cada órgão ou entidade pública.





§ 2º Observado o limite a que se refere o § 1º deste artigo, os órgãos e entidades públicas a que se refere o parágrafo único do art. 1º definirão, obedecida a respectiva dotação orçamentária, o teto máximo anual a ser utilizado por suas respectivas unidades gestoras.

CAPÍTULO III OPERACIONALIZAÇÃO DO REGIME DE ADIANTAMENTO

- Art. 4º O regime de adiantamento será operacionalizado por suprimento de fundos, concedido a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, observados os seguintes requisitos:
- I comprovação da impossibilidade de execução da despesa por processo normal de aplicação de recursos públicos;
- II empenho na dotação própria às despesas a realizar, observadas as hipóteses admitidas nos incisos I a III do art. 2° e, se for o caso, os limites de valores permitidos;
- III obrigatoriedade de utilização de cartão de pagamento para execução das despesas em regime de adiantamento, emitido em nome da unidade gestora e utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, indicado pelo ordenador de despesas entre os servidores ou empregados públicos pertencentes ao quadro do órgão ou entidade pública a que se vincula a unidade gestora;
- IV vedação de que o servidor ou empregado público a que refere o inciso III se enquadre nas seguintes situações:
- a) não tenha apresentado prestação de contas de suprimento de fundos ou tenha apresentado prestação de contas sem a devida comprovação da regularidade das despesas realizadas;
- b) tenha sido condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por crime ou ato de improbidade;





- c) na condição de administrador ou responsável por dinheiros, bens e valores públicos, tenha tido suas contas julgadas irregulares;
- d) tenha sido condenado em processo administrativo disciplinar, com as penalidades de suspensão, demissão, destituição, cassação de aposentadoria, aposentadoria compulsória ou equivalentes, salvo se o ato houver sido anulado pelo Poder Judiciário.
- V definição da forma e do prazo de prestação de contas,
 para comprovação da regularidade das despesas executadas.
- § 1º É vedada a abertura de conta bancária destinada à movimentação de suprimentos de fundos.
- § 2º O ordenador de despesas não poderá delegar competências estabelecidas nesta Lei Complementar.
- § 3º O ordenador de despesas que conceder suprimento de fundos em desacordo com este artigo incorrerá na prática de falta disciplinar grave, ato de improbidade administrativa e crime previsto no Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), sem prejuízo da restituição de valores dos eventuais danos causados ao erário.
- Art. 5º As despesas realizadas com recursos de suprimento de fundos deverão ser pagas diretamente com cartão de pagamentos.

Parágrafo único. É vedado o saque em dinheiro com o cartão de pagamentos, salvo nas hipóteses dos incisos II e III do art. 2º quando comprovadamente não for possível a efetivação do pagamento diretamente com o cartão de pagamentos.

CAPÍTULO IV

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO REGIME DE ADIANTAMENTO

Art. 6º A execução de despesas em regime de adiantamento observará as exigências de transparência ativa estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei Complementar nº





131, de 27 de maio de 2009, na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com a divulgação, em portal da transparência, de todas as informações relativas às despesas realizadas com suprimento de fundos, contendo, no mínimo, os seguintes dados:

- I o nome e a matrícula do portador do cartão de pagamentos responsável por cada despesa;
- II a razão social e o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de cada estabelecimento em que for utilizado cartão de pagamentos ou, se for o caso, nas situações admitidas pela legislação, o nome e o cadastro de pessoa física (CPF) do fornecedor ou prestador de serviços;
 - III a data e o valor de cada despesa;
- IV a designação completa do bem adquirido e do serviço contratado, incluindo as quantidades;
- V o total das despesas realizadas por cada cartão de pagamentos no mesmo exercício financeiro; e
- VI o total das despesas realizadas com cartões de pagamentos por cada unidade gestora no mesmo exercício financeiro.
- § 1º No caso das despesas a que se refere o inciso III do art. 2º, assim que alcançada a finalidade da atividade militar, de inteligência ou de investigação, as informações a que se referem os incisos II a IV serão imediatamente disponibilizadas no portal da transparência, observado o prazo máximo de 5 (cinco) anos.
- § 2º O ordenador de despesas que não observar o disposto neste artigo, atrasar a divulgação das informações ou divulgá-las de forma incompleta ou falseá-las incorrerá em falta disciplinar grave, ato de improbidade administrativa e ainda estará sujeito a responsabilização civil por eventuais danos ocasionados ao erário.





§ 3º O servidor ou empregador público portador de cartão de pagamentos restituirá imediatamente eventuais danos causados ao erário, sem prejuízo de responsabilização civil, penal e administrativa pelas infrações praticadas.

Art. 7º Os órgãos de controle terão acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, independentemente do grau de sigilo das despesas realizadas com suprimento de fundos.

Parágrafo único. O órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo, exigindo dos seus servidores que tiverem acesso aos dados de despesas sigilosas realizadas com suprimento de fundos assinatura de termo de manutenção de sigilo sobre as informações obtidas.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8°. O art. 10 da Lei 8.429 de 1992 passa a viger acrescido do inciso XXII:

"Art.	10.	 	

XXII - ordenar despesas com o fim de conceder suprimento de fundos em desacordo com o Regime de Adiantamento de Recursos Públicos".





Art. 9º. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de maio de 2021.

Deputado **KIM KATAGUIRI**

Relator

2021-4420

