



ESTADO DE GOIÁS
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
 GABINETE

PROCESSO: 201900002074799

INTERESSADO: COMANDO DE APOIO LOGÍSTICO E TECNOLOGIA DA
 COMUNICAÇÃO/CALTI

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1305/2019 - GAB

EMENTA: FINANCEIRO. CRIAÇÃO DE FUNDO
 ROTATIVO. OBEDIÊNCIA AOS REQUISITOS LEGAIS.
 LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 64/2008.

1 – Em razão do contido no **Despacho nº 832/219 GAB** (Evento 8468925), a Polícia Militar do Estado de Goiás, ao tempo em que informa sobre quais as dotações orçamentárias serão destinadas à integralização do Fundo Rotativo do órgão (Evento 8468857), satisfazendo as exigências do art. 2º, *caput*, da Lei Complementar nº 64, de 16 de dezembro de 2008, pede esclarecimentos sobre “(...) quais objetos de contratações geradoras de obrigações dispostas no art. 3º da Lei Estadual nº 15.640/2006 não combina (sic) com as normas dos arts. 3º e 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/2008, para adequações”.

2 – O art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 64/2008 estabelece quais as despesas poderão ser suportadas com os recursos dos fundos rotativos, *verbis*:

"Art. 3º O fundo rotativo é composto pela transferência de recursos provenientes do orçamento setorial e destina-se a cobrir despesas de pequena monta e pronto pagamento referentes a:

I - materiais de consumo e expediente;

II - reparo, manutenção e conservação de móveis, máquinas, aparelhos, equipamentos, veículos e imóveis;

III - comunicação em geral, festividades e homenagens;

IV - diárias, passagens, locomoção e combustíveis;

V - participação em exposições, congressos e conferências;

VI - materiais e serviços gráficos, de áudio, vídeo e fotografia;

VII - taxas, emolumentos e licenças administrativas e judiciais e retenção de tributos;

VIII - fornecimento de alimentação."

3 – Por sua vez, o art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 64/2008, expõe quais as despesas que não podem ser pagas com recursos dos fundos rotativos, entre elas as despesas com pessoal, de capital, que necessitem de licitação para a sua contratação, as de caráter continuado ou que possam caracterizar fracionamento.

4 – A mensagem que se extrai das vedações de despesas com recursos dos fundos rotativos (Lei Complementar Estadual nº 64/2008, art. 4º, I) confirma a necessidade da Administração Pública observar os princípios da legalidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*), da economicidade (CF, art. 70, *caput*), do princípio orçamentário da programação (Decreto-Lei nº 200/67, art. 7º) e da responsabilidade na gestão fiscal mediante o cumprimento de ação planejada (Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, § 1º).

5 – A Lei nº 4.320/64 em um único momento trata dos “Fundos Rotativos”, exatamente no art. 13, quando dispõe sobre a discriminação ou especificação da despesa por elementos, indicando-os como espécie de “Despesas de Capital”, do tipo “Inversões Financeiras”.

6 – Como “Despesas de Capital” se incluem aquelas realizadas para adquirir ou constituir bens de capital “(...) *que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público (...)*” (Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, 2019:44¹). Diferem-se das “Despesas Correntes”, que decorrem de obrigações assumidas para a manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral.

7 – Osvaldo Maldonado Sanches² (2002:17) leciona que os “Fundos Rotativos” sempre foram tratados de forma precária pela literatura técnica brasileira, sem merecer um delineamento legal., afirmando que:

"Não obstante, o seu enquadramento como uma das modalidades das inversões financeiras representa uma importante delimitação, qual seja, a de que as alocações em fundos rotativos não se destinam à realização de gastos (custeios ou investimentos), mas à execução de aplicações que não impliquem perdas patrimoniais para o setor público."

8 – Arremata Osvaldo Maldonado Sanches³ (2002:18), informando que:

"Na falta de um melhor delineamento legal, não faltaram tentativas no sentido de caracterizar fundos rotativos como uma variedade dos fundos especiais, distinguindo-se dos tipos tradicionais por serem mais um instrumental de administração de certas operações de entes com operações industriais ou comerciais do que um meio para a implementação de programações."

9 – Diante da ausência de melhor delineamento legal, a doutrina registra⁴ que os entes federados passaram a usar dos Fundos Rotativos como sendo fundos especiais atípicos, adotando, no exemplo goiano, um certo hibridismo com o desmoralizado - porque facilita o peculato - instituto do “adiantamento”, previsto nos arts. 65⁵ e 68⁶ da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

10 – Nesta linha de compreensão, para o modelo goiano, a dimensão da autorização, positiva e negativa (vedação), que emana dos arts. 3º e 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 64/2008, precisa estar em perfeita sintonia com a norma que se extrai dos arts. 65 e 68 da Lei nº 4.320,

de 17 de março de 1964, ainda mais na hipótese em comento, em que a lei que criou o Fundo de Reparcelamento e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do Estado de Goiás - FREAP/PM (Lei Estadual nº 18.282, de 20-12-2013), dispôs que este suportará a cobertura das despesas dos Fundos Rotativos no âmbito da Polícia Militar do Estado (art. 4º, VII). Vale dizer, as leis goianas preveem que os recursos de um fundo especial (FREAP/PM) supra as necessidades das despesas de outro fundo especial atípico (Fundos Rotativos), que neste caso só encontra justificativa diante de excepcionalidades extremas.

11 – Em comentário ao art. 68 da Lei nº 4.320/64, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior⁷ (2019:116) advertem que:

"Já o art. 65 definira o adiantamento como um dos meios de ser efetuado o pagamento, em casos excepcionais. É necessário, sobretudo, que a excepcionalidade não se transforme em regra, como acontece sempre."

12 – E arrematam os mencionados doutrinadores (REIS e MACHADO JR., 2019:116-117⁸):

"É preciso prestar a atenção ao fato de que a própria lei exclui do pagamento por adiantamento aquelas despesas que subordinam ao processo normal de aplicação. Desta forma, aquisição de material e equipamento, realização de obras etc. não devem ser pagas por meio de adiantamento (...)."

13 – O art. 3º da Lei Estadual nº 15.640, de 02 de maio de 2006, contém a indicação de uma extensa lista de despesas, de pronto pagamento, a serem suportadas pelos Fundos Rotativos que especifica, ao ponto de dizer, por exemplo, logo no início do dispositivo, que se destina a cobrir despesas com aquisições de material de consumo, sucedida de uma vasta relação de materiais que poderiam ser entendidos como espécies do gênero “material de consumo”, a depender da situação específica sob análise e, ao final, para não correr nenhum risco de não se incluir algum item, concluir que também poderá realizar despesas referentes a “(...) demais materiais de consumo”. A redação do dispositivo deixa entrever que foi forjada para superar as dificuldades históricas da Administração Pública de promover ações planejadas, escancarando a porta por onde passa a aquisição, via Fundo Rotativo, de tudo o que se fizer necessário a partir de uma atuação desorganizada. Vale dizer: o dispositivo em comento permite que, o que não foi previsto e planejado, mesmo que previsível e planejável, adquira-se com os recursos dos Fundos Rotativos, sob o argumento da premência que, a rigor, é confundida com excepcionalidade.

14 – Na perspectiva de que, à luz dos arts. 65 e 68 da Lei nº 4.320/64, os adiantamentos, comumente praticados na forma de Fundos Rotativos, somente poderão satisfazer as despesas de natureza excepcional. Em outras palavras, tudo o que estiver relacionado no art. 3º da Lei Estadual nº 15.640/2006, e que não coincidir com o excepcional, ou seja, o que for da rotina do órgão, não pode ser adquirido com recursos provenientes de adiantamentos.

15 – Neste raciocínio, é óbvio que, por exemplo, a aquisição de explosivos, munições, ferramentas, combustíveis e lubrificantes automotivos, etc. não podem ser tratadas como excepcionais para a Polícia Militar; salvo se, circunstancialmente, for assim demonstrado através de justificativa devidamente motivada, orientada, sobretudo, pela razoabilidade e proporcionalidade.

16 – As premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras, indicadas no art. 3º da Lei Estadual nº 15.640/2006, não guardam correspondência com as atividades finalísticas da Polícia Militar do Estado de Goiás, ao ponto de justificar aquisições, muito menos através de Fundo Rotativo. No mesmo sentido as aquisições de produtos hospitalares, laboratoriais e odontológicos. É bem provável que boa parte dos itens constantes do citado dispositivo nunca foram adquiridos com recursos dos Fundos Rotativos.

17 – A informação da Polícia Militar contida no **Ofício nº 55537/2019 PM** (Evento 8469118) noticia que as despesas dos fundos rotativos serão suportadas pela quase totalidade das dotações orçamentárias destinadas ao Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento da Polícia Militar do Estado de Goiás -FREAP/PM, no valor de R\$ 2.733.000,00 (dois milhões e setecentos e trinta e três mil reais).

18 – De acordo com o art. 2º da Lei Estadual nº 18.282/2013, o FREAP/PM “(...) *tem por finalidade cobrir despesas relativas ao custeio, a investimentos e inversões financeiras, objetivando a estruturação, o aparelhamento e equipamento da Polícia Militar, bem como o aprimoramento técnico-profissional dos seus integrantes*”.

19 – Por sua vez, o art. 4º, inciso VII, da Lei Estadual nº 18.282/2013, dispõe que o FREAP/PM destina-se à cobertura “*de restituição dos fundos rotativos da Polícia Militar criados pela Lei nº 15.640, de 02 de maio de 2006*”.

20 – Nada obstante, o que a lei não diz - e seria um absurdo se dissesse - é que todos os recursos do FREAP/PM sejam destinados à restituição dos Fundos Rotativos, nem tão pouco que todas as despesas de manutenção em geral, com operacionalização de atividades finalísticas, capacitação e qualificação dos policiais militares; com aquisições de equipamentos de informática, comunicação, desenvolvimento e manutenção de tecnologia da informação; despesas com manutenção, ampliação, reforma e construção de instalações físicas; e demais projetos desenvolvidos pela Corporação (Lei Estadual nº 18.282, art. 4º, I a VII), possam ser entendidas como despesas de caráter excepcional e de pronto pagamento, de maneira a fugir do processo normal de suas realizações.

21 – Por isto, o art. 3º da Lei Estadual nº 15.640/2008 merece adequação, ainda que seja para repetir o conteúdo do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 64/2008, de maneira a não deixar espaço para que o gestor público afaste a “excepcionalidade” da aquisição imposta pela Lei nº 4.320/64, se valendo do dispositivo em comento num exercício de simples subsunção do objeto da aquisição com o preceptivo legal, alargando as hipóteses previstas nas disposições do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 64/2008, inclusive para acrescentar no texto do dispositivo, se acaso mantida a estrutura original, a palavra “excepcional”, ou “excepcionais” ou “excepcionalmente”, para dizer, por exemplo, que: “*Art. 3º Os Fundos Rotativos criados pelo art. 1º destinam-se a cobrir despesas excepcionais com aquisições de material de consumo (...)*”.

22 – Ao **Comando de Apoio Logístico e Tecnologia da Comunicação/CALTI da Polícia Militar do Estado de Goiás., via Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Segurança Pública.** Antes, porém, dê-se ciência desta orientação à **Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais da Secretaria de Estado da Casa Civil,** para os devidos fins, bem como aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa,** nas **Procuradorias Setoriais** da administração direta e indireta e no **CEJUR,** este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 REIS, Heraldo da Costa, MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*, 36. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2019.

2 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal*, Revista de Administração Pública (RAP/FGV de jul./ago.2002,

3 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Ob. cit.*

4 Embora o conceito legal dos fundos especiais induza ao raciocínio de que tais constituem uma só espécie de instrumento especial de programação e de execução de despesas públicas, a atenta análise da legislação que os rege e do universo de fundos institucionalizados na administração federal demonstra que existem caracterizações normativas que tentam situá-los como sendo de duas naturezas básicas: contábil e financeira. Além dessas, em razão da falta de um claro delineamento de tais categorias – tanto no plano legal como nas abordagens teórico doutrinárias – podem ser identificadas várias atipicidades nesse instrumental, inclusive formas híbridas (fundos com múltiplas operações) e uso de denominações inadequadas (que mascaram seus objetivos). Algumas dessas atipicidades derivam do precário entendimento dado aos “Fundos Rotativos”, que embora distintos dos fundos especiais, acabaram sendo, em alguns poucos casos, impropriamente caracterizados como tipos singulares dos fundos especiais. (Osvaldo Maldonado Sanches, *ob. cit.*, p. 14).

5 "Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, **em casos excepcionais, por meio de adiantamento.**" (grifamos)

6 "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.**" (grifamos)

7 REIS, Heraldo da Costa, MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *Ob. cit.*

8 REIS, Heraldo da Costa, MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *ob. cit.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 22/08/2019, às 10:24, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **8604918** e o código CRC **A7CC5EB3**.

GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C

Referência: Processo nº 201900002074799

SEI 8604918