

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 169, de 2015 (PL nº 6.773, de 2006, na Câmara dos Deputados), do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para vedar pagamentos antecipados.*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 169, de 2015 (PL nº 6.773, de 2006, na Câmara dos Deputados), do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que *altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para vedar pagamentos antecipados.*

O PLC, em sua parte normativa, resume-se ao art. 1º em que é proposta nova redação à alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993 – a Lei de Licitações e Contratos – com o objetivo de vedar o *pagamento antecipado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço*, aditando, assim, nova condição de pagamento, mantendo, contudo, parte da redação vigente da referida alínea “a” que estabelece o *prazo de pagamento não superior a*



trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.

Vê-se, assim, que o objetivo único da proposição é veicular a proibição expressa de pagamento antecipado de parcela do preço contratado *sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.*

Por derradeiro, o art. 2º veicula a usual cláusula de vigência da lei que decorrer da aprovação do projeto, a qual deverá ocorrer na data de sua publicação.

Na justificação, o autor do projeto deixa transparecer que a inspiração do seu projeto foi o fato de que *empresas de publicidade do Sr. Marcos Valério de Souza receberam pagamentos substanciais, antes mesmo da aprovação das campanhas publicitárias contratadas, consoante investigações promovidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito dos Correios e do “Mensalão”, bem como notícias veiculadas pelos órgãos de imprensa.*

O exame do PLC caberá unicamente a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), havendo, portanto, de opinar também quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a admissibilidade do PLC nº 169, de 2015 (PL nº 6.773, de 2006), em exame, e também quanto ao mérito, cabendo-lhe a decisão terminativa, por força do disposto no art. 91, inciso I, do mesmo Regimento.

Nos termos dos arts. 22, XXVII, da Constituição Federal, a União detém competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações



públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não há conflito do PLC em exame com disposições constitucionais vigentes e com o RISF. Assim sendo, atende aos requisitos de constitucionalidade e regimentalidade.

Ademais, quanto ao mérito, participamos da preocupação do autor da proposição em coibir permissivos legais que podem facilitar a prática de corrupção, mediante a antecipação de pagamento antes mesmo da aprovação do contrato, conforme alega em sua justificação ao mencionar o notório caso do “Mensalão”, em que foi condenado pelo Supremo Tribunal Federal o Senhor Marcos Valério pela prática de corrupção, entre outros crimes, o qual se beneficiava desse tipo de antecipação de pagamento que o PLC pretende vedar.

Quanto aos aspectos jurídicos do PLC, deve ser anotado, preliminarmente, que os termos da proposição impõem uma releitura da alínea “d” do inciso XIV do art. 40 que se pretende emendar, e que veicula a possibilidade de *descontos, por eventuais antecipações de pagamentos*.

Aprovada a alteração da Lei de Licitações conforme proposto pelo PLC, a norma contida nessa alínea implicará a presunção legal de que, se houve pagamento antecipado, de forma a possibilitar a negociação de desconto, deve necessariamente também ter havido antecipação de fornecimento dos bens adquiridos ou da execução da obra ou serviço, ou de parcela, parte ou estágio, considerado o cronograma e os termos do instrumento licitatório.

Como ponto de partida da análise, deve ser salientado que a Administração Pública, em todos os seus atos relativos a contratações, pauta-se obrigatoriamente pelos princípios constitucionais expressos da legalidade, da moralidade e da eficiência, e pelo princípio reconhecido da supremacia do interesse público sobre o privado. Já sob esse aspecto, uma eventual antecipação de pagamento de bens, obras ou serviços exige, de forma impositiva, a demonstração do interesse – e do ganho – da Administração Pública com essa conduta.



Sobre essas particularidades que permeiam os contratos administrativos, é útil a referência à lição doutrinária de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

O consenso entre a Administração e o particular, que dá ensejo ao ato obrigacional e à consequente responsabilidade dos contratantes, não será idêntico àquele firmado entre particulares; a razão disso está na própria relevância do fim a ser atendido pela Administração, que é inteiramente diverso daquele perseguido pelo particular. Enquanto a Administração busca atingir o bem-estar geral, o particular age tão somente em seu benefício. Tal situação de desigualdade levou a doutrina a buscar no Direito Público uma disciplina das peculiaridades das contratações que envolvessem interesses públicos, sem, contudo, dissociar-se da teoria geral dos contratos, sob pena de descaracterizá-los como instrumento de captação de bens e serviços junto aos particulares, que, então se afastariam dessa indispensável colaboração. (A Inadimplência Contratual da Administração Pública e suas Consequências, Boletim ADCOAS, julho de 1993).

Sob o aspecto estritamente legal, a antecipação de pagamentos é vedada pelos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os quais dispõem:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou **serviços prestados** terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;



III – os comprovantes da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço.**” (Grifos nossos).

Sob a ótica da Controladoria-Geral da União (Fundamentação da ON 37/2011), a possibilidade de pagamento antecipado nos contratos administrativos *é excepcional, segundo asseverado pelo art. 38 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.* O citado dispositivo determina:

Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

A orientação do Tribunal de Contas da União é semelhante, tendo essa Corte Administrativa assentado o entendimento de que a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais. É decisão desse Tribunal:

9.2. determinar (...) que se abstenha de realizar pagamentos antecipados de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, devendo os procedimentos de liquidação de despesa observar os ditames dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, exceto quando restar comprovada a existência de interesse público devidamente demonstrado, houver previsão nos documentos formais de adjudicação e forem exigidas as devidas cautelas e garantias; (AC-2565-29/07-1 Sessão: 28/08/07).

Ainda no Tribunal de Contas da União são encontráveis outros julgamentos acerca do tema:

8.3. determinar ao Parque de Material Bélico da Aeronáutica, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU, a adoção das seguintes medidas:
8.3.1. efetue o pagamento somente quando haja a efetiva prestação do serviço ou entrega do material, conforme Lei 4.320/64, arts. 62 e 63, § 2º, III; 8.3.2. efetue a devida medição dos serviços realizados



em obras antes da realização dos pagamentos”. (Decisão 1552/2002 – Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU de 26.11.2002).

“2. De fato, o responsável juntou aos autos notas de empenho e documentos fiscais emitidos ainda na gestão de sua antecessora, [omissis]. Não obstante, foi dele a responsabilidade pelos pagamentos efetuados, à vista dos extratos bancários e cópias de cheques remetidos pela Caixa Econômica Federal. 3. Consoante disciplinado pelo art. 62 da Lei 4.320/64, o pagamento da despesa somente poderá ser efetuado após sua regular liquidação. E ainda, nos termos do § 2º do art. 63 do mesmo diploma, a liquidação da despesa por fornecimentos ou serviços prestados terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. 4. Dessa forma, pouco importa se a despesa foi empenhada antes de seu período de gestão e se já existiam documentos fiscais relativos aos supostos serviços prestados. Ao autorizar a realização dos pagamentos, [responsável] tinha a obrigação de conferir os serviços prestados.” (Acórdão 2667/2007 – Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 27.9.2007).

4.1.4.1 Ao contrário do que alega o justificante, a legislação acerca da matéria em análise não autoriza, ainda que com prestação de garantias, pagamento de parcela contratual sem o adimplemento da correspondente obrigação contratual. 4.1.4.2 A Lei 8.666/93, ao discriminar no seu artigo 40 o conteúdo obrigatório do edital incluiu, nesse conteúdo, e no inciso XIV do referido artigo, as condições de pagamento. Da leitura da letra a desse inciso XIV c/c o § 3º do mesmo artigo 40, fica evidenciado que a Lei distinguiu na execução contratual, e aqui trataremos só no pertinente a obras, dois momentos distintos e logicamente ordenados: a data do adimplemento de cada parcela e a data do correspondente pagamento, sendo que esta não deve distar 30 dias daquela.[...] 4.1.4.6 Outro preceito da Lei 8.666/93 também confirma a sequencia lógica dos eventos adimplemento da obrigação e pagamento correspondente, nessa ordem. É o que se verifica do artigo 55 que trata das cláusulas necessárias de serem estabelecidas em todos os contratos. No seu inciso III estão listadas como necessárias, entre outras, as cláusulas que estabeleçam as condições de pagamento e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento. Ou seja, a atualização monetária, equivalente à atualização financeira prevista no artigo, 40, inciso XIV, letra c da Lei 8.666/93 [...] é prevista de ser paga pela Administração para proteger o contratado que cumpre sua obrigação



mas só recebe o correspondente pagamento após esse marco do adimplemento; o que só confirma a cronologia dos eventos adimplemento da obrigação e correspondente pagamento. 4.1.4.7 De igual modo é a previsão do artigo 65, II, c, da Lei 8.666/93, que trata da possibilidade da alteração, com as devidas justificativas, dos contratos, por acordo das partes, quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes. Além da previsão da manutenção do valor inicial atualizado do contrato, preceitua ali a lei ser vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço. A antecipação de pagamento de que ali se trata é exatamente aquela mesma da letra d do inciso XIV do artigo 40 da Lei 8.666/93 [...]. A leitura devida de ser feita é a seguinte: ainda que por imposição de circunstâncias supervenientes [...] venha a ser modificada a forma de pagamento, para alterar o prazo de pagamento inicialmente estabelecido [...], e, em consequência, o cronograma de desembolso financeiro [...], é vedado encurtar o interstício ‘data de adimplemento-data de pagamento’, sempre mantida essa ordem, sem o adimplemento da obrigação. Ou seja, o limite dessa antecipação do prazo de pagamento é exatamente fazer coincidir as duas datas: de adimplemento da obrigação e de pagamento correspondente, nessa ordem cronológica. Assim, não há exceção prevista em lei que permita a inversão dessa ordem de eventos: ‘adimplemento-pagamento’. 4.1.4.8 Tais preceitos aqui comentados da Lei 8.666/93 estão plenamente em consonância com as disposições da Lei 4.320/64, em seus artigos 61, 62 e 63 que cuidam das fases da despesa pública, bem como do Decreto nº 93.872/86, especialmente seus artigos 42 (mesma finalidade do artigo 62 da Lei 4.320/64) que afirma que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, e o 38, que veda expressamente a inversão daquela ordem ‘adimplemento-pagamento’ e admite, à vista do adimplemento parcelado, o pagamento contratual também em correspondentes parcelas, segundo cronograma previsto em edital.” (Acórdão 2204/2007 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 19.10.2007).

E, da mesma Corte, e mais recentemente:

Recurso de Reconsideração interposto por gestor da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap) pediu a reforma do Acórdão 3.863/2012 – 1ª Câmara, por meio da qual o Tribunal havia julgado



irregulares suas contas e aplicado a ele multa do art. 58 da Lei nº 8.443/92, em razão de pagamentos antecipados em contratos que tinham por objeto o fornecimento, montagem e colocação em funcionamento de fábricas de gelo. O recorrente alegou fundamentalmente que não há, na legislação, vedação de pagamento antecipado de despesas e que não houve dano ao erário. O relator, ao examinar as razões deduzidas pelo recorrente, reiterou os fundamentos que justificaram sua apenação. Lembrou que a Lei nº 8.666/93 (art. 40, inciso XIV, alínea 'd') e o Decreto nº 93.872/86 admitem o pagamento antecipado, “desde que previsto no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e mediante as indispensáveis cautelas ou garantias”. Transcreveu, então, o comando contido no art. 38 do citado Decreto: “Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.” **Acrescentou que “a jurisprudência do TCU também é firme no sentido de admitir o pagamento antecipado apenas em condições excepcionais, contratualmente previstas, sendo necessárias ainda garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto”.** No caso sob exame, porém, a decisão de efetuar pagamento antecipado foi tomada no curso da execução do contrato, “sem qualquer previsão no edital, tampouco no contrato, e ainda sem apresentação de garantias reais pelas empresas contratadas”. Considerou, por esses motivos, configurado o desrespeito às condições necessárias ao pagamento antecipado, explicitadas na decisão recorrida. Acrescentou que diversos julgados do Tribunal consideram o *pagamento antecipado* como irregularidade suficientemente grave para justificar a aplicação de multa a responsáveis, havendo ou não dano ao erário. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu conhecer o recurso do responsável e negar provimento a esse recurso. Precedentes mencionados: Acórdãos 109/2002, do Plenário; 51/2002, 193/2002 e 696/2003, da 1ª Câmara; 1146/2003 e 918/2005, da 2ª Câmara. **Acórdão 1614/2013-Plenário, TC 015.127/2009-0, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 26.3.2013.** (Grifamos)



Vale ressaltar também, por oportuno, que a Lei nº 8.666, de 1993, que se pretende alterar pela proposição em exame, estabelece, no seu art. 65, que:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II – por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;** (grifamos)

.....

Retornando ao PLC em exame, vê-se que, das duas hipóteses que vêm sendo admitidas, embora de forma absolutamente excepcional, para a antecipação de pagamentos – a existência de previsão contratual e de garantias ou a efetivação da entrega dos bens, serviços e obras contratados - apenas uma, esta última, se vê contemplada.

Parece-nos excessiva a eliminação da primeira hipótese, principalmente considerando que tanto a Controladoria-Geral da União quanto o Tribunal de Contas da União a admitem.



Feitos esses reparos, impõe-se a necessidade da apresentação de emenda ao Projeto para alterar a redação da alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei de Licitações, que é objeto da proposição, para excetuar a hipótese de comprovação da correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço, ou, de forma excepcional, se houver previsão editalícia e garantias efetivas, aceitas pela administração, da realização integral e satisfatória do objeto do contrato.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 169, de 2015, com a seguinte Emenda:

EMENDA Nº 1 - CAE

Dê-se à alínea “a” do inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme proposto pelo art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 169, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º**

‘**Art. 40.**

XIV –

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela, vedado o pagamento antecipado, exceto se comprovada a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço, ou, de forma excepcional, se houver



previsão editalícia e garantias efetivas, aceitas pela administração,
da realização integral e satisfatória do objeto do contrato.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

