

PROCESSO Nº:	@CON 25/00052804
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Concórdia
RESPONSÁVEL:	
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Concórdia Valcir Bonatto Cristiane Perin
ASSUNTO:	Consulta sobre a aplicação do regime de adiantamento para despesas eventuais de pequeno valor
RELATOR:	Wilson Rogério Wan-Dall
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 6 - DLC/CAJU II/DIV6
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/WWD - 535/2025

I. EMENTA

CONSULTA. ADMINISTRATIVO. DESPESA EVENTUAIS E DE PEQUENO VALOR. CONTRATAÇÃO DIRETA. DESPESA DE PRONTO PAGAMENTO. DIFERENÇAS. FRANQUIA DE SEGURO DE AUTOMÓVEL. FORMA DE PAGAMENTO.

As pequenas compras ou a prestação de serviços de pronto pagamento, previstos no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, devem ser realizadas conforme a orientação da Nota Técnica n. 09/2024, desta Corte de Contas.

As contratações diretas em razão do valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, não se confundem com as despesas de pronto pagamento do §2º do art. 95 da mesma lei. Não obstante ambas possuírem a semelhança de não justificarem o custo transacional de um processo licitatório, na contratação direta em razão do valor existe a obrigatoriedade do planejamento, o que não é da essência das despesas de pronto pagamento, que além de urgentes, devem ser excepcionais e eventuais (não-rotineiras).

O pagamento de franquias pode ser feito diretamente à oficina mecânica que executou os serviços de conserto do veículo que sofreu o evento assegurado, podendo ser utilizado o instituto do pronto pagamento, a ser processado pelo regime de adiantamento, nos termos do regulamento local e da Instrução Normativa n. TC-33/2024.

II. INTRODUÇÃO

Tratam os autos de consulta formulada pela Sra. Cristiane Perin, Diretora de Controle Interno do Município de Concórdia, com o seguinte questionamento:

1. Considerando as formalidades exigidas para a dispensa de licitação pela Lei nº 14.133/2021, em especial a necessidade de instrução processual conforme o artigo 72 e a publicação prévia prevista no artigo 75, §3º, é possível a realização de despesas eventuais e de pequeno valor por meio do regime de adiantamento, como nos casos exemplificados?
2. O pagamento de franquias de seguro, decorrente de sinistro envolvendo bens públicos segurados, conforme valores estipulados pela seguradora e pago

diretamente à mecânica por ela indicada, pode ser efetuado por meio do regime de adiantamento?

3. Caso seja possível a aquisição nos termos do item 1 da presente consulta, o teto de gastos será o do art. 75, I e II da lei 14.133/2021? O teto será contabilizado por conta adiantamento? Por Unidade Administrativa? Por elemento de despesa?

4. Havendo teto para o dispêndio, nos termos no item 3, como esse Tribunal sugere seja realizada a forma de controle?

5. Considerando o fato de que atualmente no sistema e-Sfinge somente podem ser cadastrados empenhos no valor de até R\$ 10.000,00, (dez mil reais) quanto a despesa for realizada sem prévia licitação, se forem realizadas despesas nos termos do item 1 da presente consulta, serão realizados diversos empenhos pelo regime de adiantamento que individualmente não alcançarão este valor. Isso poderá caracterizar fracionamento de despesa?¹

A Diretoria de Licitações e Contratações – DLC, por meio do Relatório n. DLC – 856/2025², sugeriu a oitiva do Secretário Municipal de Controle Interno do Município de Concórdia para fins de ratificação do questionamento enviado pela Diretora de Controle Interno, daquela Secretaria, em estrito cumprimento do inciso III do art. 104 do Regimento Interno desta Corte de Contas (Res. TC-06/2001). Alternativamente, a DLC, sugeriu o conhecimento da consulta e resposta ao questionamento formulado.

O Ministério Público de Contas – MPC acompanhou as conclusões da diretoria técnica, conforme Parecer MPC/SRF/591/2025.³

É o relatório.

III. DISCUSSÃO

III.a) Preliminar ao mérito – legitimidade

Conforme exposto pela diretoria técnica, a signatária da consulta ocupa o cargo de Diretora de Controle Interno da Secretaria Municipal de Controle Interno. Portanto, considerando a estrita legalidade do inciso III do art. 104 do Regimento Interno⁴, a legitimidade recairia sob a autoridade competente, no caso, o Secretário Municipal de Concórdia.

¹ Fl. 31.

² Fls. 31/40.

³ Fl. 48.

⁴ Art. 104 – A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

[...]

III – ser subscrita por autoridade competente.

Após diligências para saneamento dos autos, constato que a diretoria técnica entende que a Lei Complementar (municipal) n. 788/2020, não prevê a competência específica da Diretoria de Controle Interno para formulação de consultas a esta Corte de Contas.

No entanto, analisando os autos, destaco que o cargo de Diretora de Controle Interno “possui natureza de assessoramento e assistência, direta e imediatamente ao Secretário Municipal de Controle Interno no desempenho de suas funções e atividades que lhe sejam delegadas.”⁵

Do exposto, considerando os apontamentos sobre as atribuições do cargo de Diretora de Controle Interno da referida Secretaria municipal, bem como o precedente da CON 25/00073801, - na qual considerei a ocupante do referido cargo legitimada para a propositura da presente consulta - , entendo preenchidos os requisitos do art. 103, II, do Regimento Interno, haja vista a inegável representatividade e corresponsabilidade da Diretora de Controle Interno no Sistema de Controle Interno daquele Município.

Assim, considero que a consulta está apta para ser conhecida e analisada no mérito.

III.b) Mérito

Para realizar o exame em tese da situação trazida na consulta, a DLC trouxe duas delimitações sobre a indicação da dúvida. A primeira consta do item 2.1.2 do Relatório DLC n. 308/2025, nos seguintes termos: “A consulta tem por objeto o esclarecimento sobre a possibilidade de uso do regime de adiantamento para despesas eventuais conforme Lei 14.133/21, limites aplicáveis, contabilização, controle e risco de fracionamento devido a restrições no sistema e-Sfinge.”⁶ No Relatório DLC n. 856/2025, no item 2.2.1, a diretoria técnica delimitou sua análise da seguinte forma: “A presente consulta busca orientação acerca da possibilidade de realização de despesas eventuais e de pequeno valor por meio do regime de adiantamento.”⁷

Quanto ao parecer jurídico⁸ juntado pela consulente, constato que a DLC não se manifestou em relação ao seu conteúdo. Analisando o referido documento, vislumbro que a assessoria jurídica do Município de Concordia sugeriu, em relação aos questionamentos 1 e 2, a análise concreta das despesas, que devem seguir o rito e requisitos da Nota Técnica n. 9/2024, desta Corte de Contas. Quanto às questões 3 e 4, opinou pela aplicação do art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021. Sobre o envio

⁵ Fl. 33.

⁶ Fl. 7.

⁷ Fl. 34.

⁸ Fls. 18/20.

de dados ao Sistema e-sfinge (questão 5), o parecer jurídico entendeu que o tema “foge do escopo de atuação desta Procuradoria Jurídica.”⁹

No desenvolvimento do raciocínio, a Diretoria de Licitações e Contratações – DLC, utilizou-se do art. 68 da Lei n. 4.320/64; do Decreto (federal) n. 93.872/86; da Nota Técnica n. TC-9/2024 e dos Prejulgados ns. 1703 e 2440, desta Corte de Contas; dos Acórdãos ns. 1925/2019 – Plenário/TCU, 908/2019 – Plenário/TCU, 1276/2008 – Plenário/TCU, 230/2006 – Plenário/TCU, 7488/2013 – Plenário/TCU e 2436/2017 – Plenário/TCU; bem como as doutrinas de Joel Niebuhr, José Anacleto Abduch Santos e Ronny Charles.

Transcrevo trechos da análise da diretoria técnica sobre o regime de adiantamento:

[...]

Trata-se, portanto, de uma forma de pagamento para a realização de despesas que não possam se subordinar ao processo normal de execução (empenho, liquidação e pagamento), isto é, que, por sua natureza excepcional, não possam aguardar a realização dos procedimentos necessários para uma contratação pública por meio de licitação ou contratação direta, pois necessitam de pagamento imediato.

É uma exceção à regra da forma escrita dos contratos administrativos, sendo a despesa realizada mediante a entrega de numerário a servidor previamente designado, que fará uso do dinheiro para atendimento das necessidades da Administração e, posteriormente, prestará contas do gasto efetuado.

[...]

Portanto, o **regime de adiantamento** se aplica somente às despesas realizadas em caráter excepcional, isto é, aquelas realizadas em situações **eventuais e não rotineiras**, que necessitem de atendimento e pagamento imediato, sendo inviável o planejamento.

Assim, **as despesas rotineiras da Administração**, passíveis de planejamento, **mesmo que de baixo vulto**, devem ser submetidas ao **procedimento tradicional de contratação pública**, mediante processo licitatório ou contratação direta.

[...]

Dessa forma, **as despesas mencionadas pela Consulente com consertos e aquisição de materiais, mesmo que de baixo vulto, não podem ser feitas por meio do regime de adiantamento, pois são passíveis de planejamento**, sendo necessário que sejam realizadas através dos instrumentos tradicionais de compras e contratações de serviços, mediante licitação ou contratação direta.

[...]

Diante disso, caso as despesas mencionadas pela Consulente envolvam valores inferiores aos previstos pelo art. 75, incisos I e II da Lei n. 14.133/2021, **podem ser realizadas por meio de dispensa de licitação**, a qual não se confunde com o regime de adiantamento, pois naquela não se vislumbra a possibilidade de inversão dos estágios da despesa pública, tampouco a impossibilidade de planejamento.

[...]

Portanto, a ausência ou deficiência de planejamento não podem ser consideradas motivos para a realização de despesas em regime de adiantamento, pois este é caracterizado justamente pela **eventualidade e excepcionalidade da despesa**, que foge ao contexto habitual de contratação.

[...]

Dessa forma, a utilização do suprimimento de fundos para a realização de despesa rotineiras e não-eventuais configura uma burla ao princípio do planejamento que

⁹ Fl. 20.

rege as contratações públicas, sendo considerada uma grave infração¹⁰. (grifos no original)

No que se refere à interpretação do §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, a DLC, utilizando-se da Nota Técnica n. TC-9/2024, afirmou que:

Embora o artigo não faça manifesta correlação entre essas despesas e o regime de adiantamento, entende-se que **as despesas de pronto pagamento** referidas no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 dizem respeito às **pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, atualizados anualmente por decreto federal, **que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação da despesa pública** (empenho, liquidação e pagamento), utilizando-se, para sua realização, o **regime de adiantamento**. (grifos no original)

Assim, diante do exposto, considerando os exemplos citados pela consulente, quais sejam: despesas de baixo valor e eventuais, a exemplo de: conserto de eletrodomésticos; aquisição esporádica de materiais de baixo valor, cuja demanda não justifica a realização de um processo licitatório, não podem ser feitas por regime de adiantamento, pois é destinado somente para despesas excepcionais, eventuais e não-rotineiras, que necessitem de atendimento imediato e não sejam passíveis de planejamento e processo normal de aplicação da despesa pública.

Diante da negativa ao questionamento de n. 1, a DLC considerou prejudica a análise das perguntas 3, 4 e 5, pois dependiam da resposta afirmativa daquele.

Especificamente sobre a forma de pagamento da franquia de seguro, objeto do questionamento n. 2, a DLC entendeu que também não é possível a utilização do regime de adiantamento, devendo ser realizado processo de inexigibilidade com a seguradora contratada. Transcrevo:

Embora a necessidade de conserto decorrente da ocorrência de sinistro envolvendo veículos da Administração possa ser configurada como uma situação urgente e imprevisível, o entendimento desta Diretoria Técnica é de que, para a execução desta despesa, não pode ser utilizado o regime de adiantamento.

Tendo em vista que a unidade gestora possui um contrato de seguro com seguradora e que esta, por sua vez, possui oficinas autorizadas/credenciadas para prestar o serviço, verifica-se que o pagamento do serviço não é urgente, pois a Administração ainda terá um prazo após a ocorrência do sinistro e finalização da prestação do serviço para efetuar o pagamento, que poderá seguir o processo normal de aplicação, afastando, portanto, a necessidade de atendimento imediato, que caracteriza o suprimento de fundos.

Recomenda-se que essa despesa para o pagamento da franquia do seguro seja feita por meio de inexigibilidade de licitação, nos termos do *caput* do art. 74 da Lei n. 14.133/2021.

[...]

Considerando que o valor da franquia do seguro já está previamente definido na apólice e que o serviço de reparo do bem avariado somente poderá ser executado por empresa credenciada/autorizada pela seguradora, verifica-se que a

¹⁰ Fl. 35/41.

Administração está vinculada ao valor fixado pela seguradora e ao prestador indicado por esta.

Não há, portanto, a possibilidade de competição entre fornecedores para a prestação do serviço em questão, na medida em que o pagamento da franquia está vinculado à existência de um contrato previamente ajustado.

Assim, para a formalização da despesa decorrente do pagamento da franquia do seguro à prestadora indicada pela seguradora, é possível a realização de processo de inexigibilidade de licitação, sendo essa a prática que vem sendo adotada em situações similares por municípios catarinenses.

Por fim, considera-se como uma boa-prática que, caso as seguradoras contratadas pela Administração possuam mais de uma empresa credenciada no local de atuação para prestar o serviço, seja realizado rodízio entre essas credenciadas, a fim de evitar-se beneficiamentos indevidos¹¹.

O posicionamento da Diretoria de Licitações e Contratações – DLC leva em conta que a realização do serviço de reparo do veículo é objeto do contrato com a seguradora, a qual, possui uma rede de oficinas credenciadas que lhe prestam o serviço. Em razão dessa vinculação entre seguradora e oficina, a diretoria técnica conclui pela inviabilidade de competição entre prestadoras de serviço do mesmo ramo, e, portanto, caso de inexigibilidade de licitação.

Diante da sugestão apresentada pela diretoria técnica, trago a necessária reflexão sobre o custo transacional de um procedimento de inexigibilidade para, tão-somente, justificar o pagamento de uma franquia de veículo integrante de frota pública. Eis o que prevê a Lei n. 14.133/2021 sobre o processo de contratação direta:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Conforme o exposto, a administração pública, para pagamento de franquia de automóvel, deveria, no mínimo, elaborar as seguintes peças de planejamento: Documento de Oficialização da Demanda – DOD; Termo de Referência com as especificações das peças e serviços a serem

¹¹ Fls. 44/45.

consertados; estimativa da despesa (valor da franquia); parecer jurídico da inexigibilidade; comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação mínima; e, a razão da escolha e justificativa de preço. Seria necessário ainda que a autoridade competente expressamente autorizasse a contratação direta, com divulgação do ato no sítio eletrônico oficial.

Com a devida vênia, não me parece razoável e eficiente que se exija toda essa burocracia para o pagamento de franquia de um veículo. Todos esses documentos geram custos ao erário, os quais, na grande maioria dos casos ultrapassariam o valor da própria franquia.

Ronny Charles, ao escrever sobre Contratações públicas e os custos de transação, assim os classifica:

Os custos de transação podem ser classificados em três grupos: custos de pesquisa e informação; custos de negociação e decisão (barganha); e custo de fiscalização (execução).

Os custos de pesquisa e informação estão associados aos gastos com identificação de bens disponíveis no mercado, definição do objeto pretendido, aprendizado sobre como funciona o mercado, preço estimado, entre outros. Já os custos de negociação e decisão (barganha) estão relacionados à negociação de um preço aceitável para ambas as partes e ao estabelecimento das condições do contrato, como processo de escolha, redação de contratos e tomada de decisões, entre outros. Por fim, os custos de fiscalização (execução, são os associados ao cumprimento das condições do contrato e à garantia de que todas as partes estão cumprindo suas obrigações, envolvendo, por exemplo, o tempo e o dinheiro gastos na monitorização das partes, na aplicação de multas ou penalidades por não cumprimento ou mesmo em eventual judicialização.

Os custos de transação podem ter impacto significativo no funcionamento da economia. Quando eles são altos, pode ocorrer um desestímulo à transação ou à entrada nesse mercado, de maneira que a redução dos custos transacionais pode tornar o mercado mais eficiente (e isso é algo pouco compreendido por quem normatiza as contratações públicas no Brasil). Outrossim, os custos de transação podem ser influenciados por instituições, como as leis e regulamentos que regulam as transações. Uma regulamentação excessivamente burocrática pode aumentar os custos de transação; por outro lado, uma regulamentação insuficiente pode gerar inseguranças e aumentá-los.

Essa compreensão básica precisa ser devidamente compreendida na normatização do ambiente licitatório e na construção de modelagens mais eficientes para a atuação contratual¹².

Com efeito, considerando a problemática envolvida, qual seja, a exigência de documentos da fase de planejamento de uma contratação por inexigibilidade (seu consequente custo de transação) e os valores de franquias de seguro veicular automotivo; entendo necessário compreender o mercado de seguros, visando emitir orientação alinhada às práticas do setor, e atenta à eficiência e redução dos custos transacionais para o pagamento de franquia.

Pois bem, a primeira análise se refere à natureza jurídica dos contratos de seguro.

¹² TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-Marketplace e Contratações Públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: JusPodivm, 2025. p.111-112.

A revogada Lei n. 8.666/93, em seu art. 62, § 3º¹³, fazia menção expressa sobre a natureza jurídica de direito privado dos contratos de seguro. A Lei n. 14.133/2021 não repetiu o referido artigo na sua redação. No entanto, o contrato de seguro, mesmo sendo lícitável em razão do mercado competidor, é regido pelo Código Civil (arts. 757/802) e pela Lei n. 15.040/2024, com regulação pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP.

O art. 776 do Código Civil dispõe que: “os agentes autorizados do segurador presumem-se seus representantes para todos os atos relativos aos contratos que agenciarem.”

A Lei n. 15.040/2024, na Seção VII, que trata sobre os intervenientes no contrato de seguro, assim dispõe:

Art. 37. **Os intervenientes** são obrigados a agir com lealdade e boa-fé e prestar informações completas e verídicas sobre todas as questões **envolvendo a formação e a execução do contrato**.

Art. 38. **Os representantes e os prepostos da seguradora, ainda que temporários ou a título precário, vinculam-na para todos os fins quanto a seus atos e omissões.** (grifou-se).

Entendo, que as oficinas mecânicas que executam os serviços de reparo dos veículos segurados podem ser enquadradas como intervenientes do contrato de seguro. Isto porque, elas não são partes essenciais do contrato original (que é firmado entre seguradora e segurado), mas sua participação torna-se fundamental na fase de execução do contrato, após a ocorrência de um sinistro.

A oficina atua como uma prestadora de serviço credenciada ou de livre escolha, cuja função é realizar o reparo do veículo danificado. Nesse papel, ela se torna uma peça-chave na relação entre a seguradora e o segurado.

Ademais, o art. 38 da Lei 15.040/2024 reforça a responsabilidade da seguradora pelos atos de seus prepostos. Isso significa que qualquer ação ou omissão de um preposto, mesmo que temporário ou com vínculo precário, será considerada como se fosse da própria seguradora. Essa disposição visa proteger os segurados e terceiros, garantindo que a seguradora não possa se eximir de responsabilidade por condutas das oficinas mecânicas que executam o serviço de conserto.

¹³ Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.
[...]

§ 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber:

I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado;

Quanto ao vínculo das oficinas mecânicas com a seguradora, a Circular SUSEP n. 639, de 09 de agosto de 2021, que “dispõe sobre as regras e os critérios para operação de seguros do grupo automóvel”, prevê que:

Art. 12. **Para a reparação de veículos sinistrados**, deverá ser prevista contratualmente, de forma isolada ou combinada:

I - livre escolha de oficinas pelos segurados; ou

II - escolha de oficinas integrantes de rede referenciada.

§ 1º Na hipótese de comercialização do seguro na forma do inciso II do caput, o segurado deverá ser informado, de forma clara e em destaque, na proposta de seguro e nas condições contratuais, sobre eventual perda de garantia decorrente de reparação fora da rede autorizada da montadora do veículo.

§ 2º As sociedades seguradoras deverão manter em seu sítio eletrônico a lista atualizada das oficinas de sua rede referenciada por plano de seguro. (grifou-se).

Tal entendimento, visa abarcar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, nos seguintes termos:

RECURSO ESPECIAL. CIVIL. SEGURO DE AUTOMÓVEL. OFICINA NÃO CREDENCIADA. LIVRE ESCOLHA DO SEGURADO. ORÇAMENTO. ABUSIVIDADE DE PREÇOS. RECUSA DA SEGURADORA. VEÍCULO SINISTRADO. PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE REPARO. SUB-ROGAÇÃO CONVENCIONAL. DESCARACTERIZAÇÃO. CESSÃO DE CRÉDITO. CONFIGURAÇÃO. NOTIFICAÇÃO. EFICÁCIA. SÚMULA Nº 283/STF. DIREITOS CREDITÓRIOS CEDIDOS. QUANTIA INCONTROVERSA. VALOR DA AUTORIZAÇÃO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ).

2. A questão controvertida na presente via recursal consiste em definir se a seguradora deve custear o reparo de automóvel sinistrado, diante de sub-rogação convencional ou de cessão de crédito promovida pelo segurado em favor da oficina mecânica que escolheu, mesmo havendo recusa do próprio ente segurador em autorizar o conserto, ao argumento de abusividade do orçamento apresentado.

3. **Embora comumente existam benefícios especiais para o uso da rede de oficinas referenciadas (ou credenciadas)**, como a redução ou o parcelamento da franquia, a disponibilização de carro reserva e a garantia, pelo ente segurador, da qualidade dos serviços prestados, **é direito do segurado escolher livremente a empresa em que o automotor será reparado, já que poderá preferir uma de sua confiança** (art. 14 do Anexo da Circular SUSEP nº 269/2004).

4. **A livre escolha, pelo segurado, da empresa especializada em reparações mecânicas não subtrai da seguradora o poder de avaliar o estado do bem sinistrado e também o orçamento apresentado. Assim, ressalvados os casos de má-fé, o conserto do automóvel é feito conforme o orçamento aprovado, nos termos da autorização da seguradora.**

5. [...]

[...]

7. Recurso especial parcialmente provido. (grifou-se)

(REsp 1.336.781/SP, julgado em 02/10/2018. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. DJe 08/10/2018)¹⁴.

¹⁴ Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+1.336.781&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=1.336.781&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=P&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=>. Acesso no dia 24/09/2025

Desse modo, o vínculo das oficinas com as seguradoras, pode ser, a depender do contrato, temporária (quando da rede credenciada) ou a título precário (quando de livre escolha do segurado).

Assim, considerando o custo transacional de um procedimento de inexigibilidade, bem como a possibilidade de oficinas não credenciadas serem prestadoras de serviço de seguradora, entendo que a solução sugerida pela Diretoria de Licitações e Contratações – DLC não seria a melhor, nem a única alternativa a ser considerada para se responder à questão 2 da presente consulta.

Pois bem, até aqui, têm-se que:

- o contrato de seguro possui natureza jurídica de direito privado;
- as oficinas mecânicas possuem vínculo com a seguradora, seja de forma temporária (via rede credenciada), ou à título precário (quando de livre escolha do segurado);

Diante de tal cenário, há que se analisar a forma de pagamento da franquia, quando se trata de seguro firmado pela administração pública.

Pois bem, o processo normal da despesa pública possui as etapas de empenho, liquidação e pagamento, conforme previsto na Lei n. 4.360/64.

O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho não pode exceder o limite dos créditos concedidos. De cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria¹⁵.

A realização de despesa sem prévio empenho é vedada, salvo em casos especiais previsto em legislação específica. Caso o valor exato da despesa não seja conhecido, a Lei n. 4.320/64 permite que o empenho seja feito por estimativa. Nas despesas sujeitas a parcelamento, é permitido o empenho global das despesas contratuais¹⁶.

Após a fase de empenho, há a necessária fase de liquidação da despesa, que consiste na etapa de verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base, o contrato ou instrumento equivalente, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. A finalidade da liquidação é apurar a origem

¹⁵ Arts. 58, 59 e 61 da Lei n. 4.320/64.

¹⁶ Art. 60 da Lei n. 4.320/64.

e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação¹⁷.

Somente após a regular liquidação é que se autoriza o pagamento da despesa, mediante a ordem de pagamento exarada da autoridade competente, na qual, se determina a quem será efetuado o pagamento¹⁸.

Esse processo de liquidação de despesa é típico dos contratos públicos, mas, podem atingir os contratos de natureza privada firmados pelo Poder Público, haja vista as cláusulas exorbitantes que alcançam as relações jurídicas do privado com o público.

Nessa perspectiva, é possível entender que mesmo nos contratos de seguro é possível se exigir do administrador público que cumpra o todas as etapas da despesa pública para o pagamento de franquia de veículo.

No entanto, a serviço de conserto de veículo não é objeto do contrato com a seguradora. A atividade principal da seguradora não é o reparo do veículo. O objeto do contrato de seguro é a cobertura de risco. A seguradora, diante do bem a ser segurado e dos riscos a que está submetido, elabora uma proposta de cobertura. Tal proposta, geralmente, considera um valor mínimo, a partir do qual recairá a responsabilidade da seguradora, e um valor máximo no caso de perda total do veículo. Do valor 1 até o valor mínimo estipulado, a responsabilidade do risco é do segurado, o que se chama de franquia.

Assim, a franquia é uma espécie de contrapartida do segurado. Trata-se de uma cláusula que tem a finalidade equilibrar os custos da seguradora e evitar que qualquer dano seja acionado, o que tornaria o seguro mais caro. É uma forma de regulação do mercado, com o compartilhamento dos riscos entre segurado e seguradora. Até determinado valor (o da franquia), o risco é do segurado; acima daquele valor, o risco é da seguradora.

Os pagamentos mensais à seguradora se referem aos serviços de cobertura dos riscos, nos eventos e limites pactuados, não sendo, portanto, pagamentos relacionados à franquia.

Dito isso, podemos afirmar que a franquia não é uma receita para a seguradora, mas sim uma participação obrigatória do segurado nos custos do reparo. Quando se paga uma franquia, está sendo pago uma parte do conserto realizado pela oficina mecânica. Assim, a credora do serviço é a empresa prestadora do serviço (oficina mecânica, credenciada ou não), ao invés da seguradora.

¹⁷ Art. 63 da Lei n. 4.320/64.

¹⁸ Arts. 62 e 64 da Lei n. 4.320/64.

A oficina mecânica é quem realiza o trabalho de reparo, utiliza peças e mão de obra, e; portanto, é ela que emite a nota fiscal pelo serviço completo.

Se a franquia fosse paga à seguradora, a companhia teria que receber esse dinheiro e depois repassá-lo à oficina. Isso criaria uma complexidade fiscal e contábil desnecessária, pois a seguradora estaria recebendo um valor por um serviço que ela não prestou diretamente. Ela estaria apenas intermediando um pagamento, o que não corresponde à sua atividade principal (a cobertura do risco).

Desse modo, regra geral, a franquia é obrigação do segurado no pagamento dos custos do conserto. Assim, a administração pública, ao formalizar um contrato de seguro (cobertura de risco), já está se obrigando ao pagamento da franquia estipulada na apólice, no caso de ocorrência do evento, a seguradora que realizará o conserto do veículo que sofreu o sinistro.

Nessa linha, e considerando a finalidade do empenho, conclui-se que não há empenho de franquia à seguradora, pois ela não é a credora do serviço de reparo do veículo. Noutro ponto, a oficina mecânica não possui contrato com o poder público, atuando tão-somente como interveniente preposto da seguradora.

Ainda, na prática do mercado de seguros, o momento do pagamento da franquia se dá quando da entrega do veículo na oficina, após autorização da seguradora, ou no momento da sua retirada, imediatamente após o conserto.

Outra prática de mercado, e até para fins fiscais, a emissão da nota fiscal pela oficina se dá em nome do proprietário do bem consertado, e no valor total do conserto. No corpo do documento fiscal há a discriminação do valor da franquia (pago pelo segurado) e do excedente à franquia (pago pela seguradora).

Observe que as duas situações desvirtuam o processo normal da despesa pública, principalmente por impedirem ou abreviarem para um mesmo momento, a fase de liquidação e emissão da ordem de pagamento.

Diante de tais situações, e, ainda, que a ocorrência de sinistros que possam ensejar o pagamento de franquias é imprevisível, não rotineira e foge à capacidade de planejamento, entendo que a franquia se enquadra em hipótese que autorize a utilização do instituto do pronto pagamento, nos termos previstos no art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021, e na Nota Técnica n. 09/2024, desta Corte de Contas.

Transcrevo a conclusão da Nota Técnica n. 09/2024:

1. As despesas de pronto-pagamento referidas no § 2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 devem ser regulamentadas, observando-se os seguintes critérios e limites:

1.1. **pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, atualizadas anualmente por decreto federal;

1.2. aferição do valor de R\$ 10.000,00 atentando-se para os limites dos incisos I e II do § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, devendo ser considerados todos os desembolsos realizados:

i) para despesas da mesma natureza, assim entendidas as contratações no mesmo ramo de atividade e passíveis de serem agrupados ante sua similaridade de gênero praticada no mercado;

ii) até o fim do exercício fiscal.

1.3. **situações excepcionais que necessitem de atendimento imediato, assim consideradas aquelas de natureza eventual (não-rotineiras), cujas características inviabilizem a realização de planejamento, processo de licitação ou contratação direta;**

1.4. **necessidade de pagamento imediato, de modo que a despesa pública não possa ser subordinada ao regime normal de execução (prévio-empenho, liquidação e pagamento);**

1.5. utilização do regime de adiantamento (suprimento de fundos), a ser operacionalizado de acordo com as regras previstas na Instrução Normativa n. TC33/2024 (arts. 7º a 17 e 45 a 47), especialmente no que tange à definição de parâmetros de valores e finalidades para sua utilização, com atenção às hipóteses de impedimento para a concessão dos recursos, da movimentação bancária, documentos comprobatórios da despesa e respectiva prestação de contas, bem como de seu posterior exame por meio de parecer técnico fundamentado emitido pelo órgão técnico do poder concedente, manifestação do Controle Interno e pronunciamento da Autoridade Administrativa;

1.6. possibilidade de contrato verbal;

1.7. não configura despesa de pronto pagamento os dispêndios com aquisições e serviços destinados a reposição de estoque/almoxarifado, os quais devem se submeter ao procedimento ordinário de contratação, e;

1.8. as despesas com obras e serviços de arquitetura e engenharia não são compatíveis com o instituto do pronto pagamento.

2. Não podem ser realizadas despesas de pronto-pagamento para as seguintes espécies de objetos:

2.1. obras;

2.2. serviços de arquitetura e engenharia;

2.3. locações;

2.4. contratações relacionadas à tecnologia da informação e de comunicação.

3. As contratações diretas em razão do valor previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 não se confundem com as despesas de pronto pagamento. Não obstante ambas possuírem a semelhança de não justificarem o custo operacional e burocrático de uma licitação, na contratação direta em razão do valor existe a obrigatoriedade do planejamento, o que não é da essência das despesas de pronto pagamento, que além de urgentes, devem ser excepcionais e eventuais (não-rotineiras). (grifou-se)

Pelo exposto, entendo que o pagamento de franquia atende os requisitos previstos na Nota Técnica n. 09/2025, podendo ser utilizado o instituto do pronto pagamento para a quitação do respectivo crédito junto à oficina mecânica que executou os serviços do conserto do veículo que sofreu o evento segurado.

IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

4.1. Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

4.2. Responder à Consulente, nos seguintes termos:

4.2.1. As pequenas compras ou a prestação de serviços de pronto pagamento, previstos no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, devem ser realizadas conforme orientação da Nota Técnica n. 09/2024, desta Corte de Contas.

4.2.2. As contratações diretas em razão do valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, não se confundem com as despesas de pronto pagamento do §2º do art. 95 da mesma lei. Não obstante ambas possuírem a semelhança de não justificarem o custo transacional de um processo licitatório, na contratação direta em razão do valor existe a obrigatoriedade do planejamento, o que não é da essência das despesas de pronto pagamento, que além de urgentes, devem ser excepcionais e eventuais (não-rotineiras).

4.2.3. O pagamento de franquia pode ser feito diretamente à oficina mecânica que executou os serviços de conserto do veículo que sofreu o evento assegurado, podendo ser utilizado o instituto do pronto pagamento, a ser processado pelo regimento de adiantamento, nos termos do regulamento local e da Instrução Normativa n. TC-33/2024.

4.3. Dar ciência à Consulente.

Florianópolis, na data da assinatura digital.

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
Conselheiro Relator