

Suprimento de fundos e contrato verbal na Lei n. 14.133/2021: natureza jurídica, limites financeiros e restrições operacionais

Francismary Souza Pimenta Maciel

Especialista na Secretaria de Compras Públicas no Tribunal de Contas da União (TCU) e ex-secretária da mesma unidade. Mestra em Administração Pública pelo IDP e especialista em Gestão de Logística na Administração Pública.

João Paulo Forni

Pós-doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Público (constitucional, administrativo e tributário) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Auditor no Tribunal de Contas da União (TCU).

Resumo: O artigo examina a natureza jurídica do mecanismo de compra previsto no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 – o contrato verbal para pequenas compras e serviços de pronto pagamento – e sustenta que, a despeito da supressão da expressão “regime de adiantamento” em relação à norma anterior, o dispositivo continua a descrever uma hipótese de suprimento de fundos. Argumenta-se que contrato verbal, pronto pagamento e regime de adiantamento constituem planos distintos e complementares de um mesmo arranjo jurídico-administrativo: a Lei n. 14.133/2021 regula a excepcionalidade da forma contratual; o direito financeiro fornece a solução de execução da despesa correspondente. Diferencia-se, ainda, o pronto pagamento da dispensa em razão do valor, figuras que não se confundem. Analisa-se, na sequência, a disciplina infralegal federal, identificando-se assimetrias normativas, leituras concorrentes sobre os limites financeiros do suprimento e o anacronismo da vedação genérica à aquisição de material permanente. Conclui-se que a compreensão contemporânea do instituto exige sua releitura como instrumento integrado ao ferramental de compras da Administração, orientado por critérios materiais de risco, necessidade e racionalidade administrativa.

Palavras-chave: Suprimento de fundos. Regime de adiantamento. Pronto pagamento. Lei n. 14.133/2021. Direito financeiro. Execução orçamentária.

Sumário: **1** Introdução – **2** O art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021 e a permanência da lógica do adiantamento – **3** A articulação entre contrato verbal, pronto pagamento e suprimento de fundos – **4** Pronto pagamento não se confunde com dispensa por valor – **5** A Portaria Normativa MF n. 1.344/2023 e o problema dos limites financeiros no âmbito da Administração Pública Federal – **6** A Macrofunção 021121 do Manual do SIAFI e a vedação à aquisição de material permanente – **7** Conclusão – Referências

1 Introdução

Compreender o regime jurídico das compras públicas no Brasil nunca foi tarefa simples. A atividade de contratar no setor público se desenvolve em ambiente normativo denso. À legislação de licitações e contratos somam-se normas de direito financeiro, regras orçamentárias, atos infralegais de natureza operacional, orientações de órgãos centrais, entendimentos dos tribunais de contas¹ e práticas administrativas consolidadas ao longo do tempo. O resultado é um sistema que, embora estruturado sobre princípios comuns, frequentemente exige do gestor público elevado cuidado interpretativo para identificar, em cada caso concreto, qual é o rito juridicamente adequado e qual é a extensão de determinada regra.

Essa complexidade se intensifica porque a contratação pública não se esgota na escolha do fornecedor ou na formalização do vínculo contratual. Ela envolve, ao mesmo tempo, planejamento, definição do regime de seleção, formalização do ajuste, execução da despesa, pagamento, controle e prestação de contas. Em muitos casos, a resposta jurídica não está contida em um único dispositivo legal, mas decorre da articulação entre normas de diferentes campos. Não raro, questões que à primeira vista parecem pertencer exclusivamente ao direito das contratações revelam-se também problemas de direito financeiro, de execução orçamentária e de governança administrativa.

Nesse cenário, é natural que alguns pontos suscitem divergências interpretativas significativas. Há temas em que o texto legal não oferece solução expressa e obriga o intérprete a recorrer à leitura sistemática do ordenamento. Há outros em que a lei estabelece apenas diretrizes gerais, remetendo a detalhamento posterior por via regulamentar ou por atos administrativos de caráter operacional. E

¹ Tribunais de contas são órgãos autônomos que exercem o controle externo da Administração Pública, tanto diretamente, em vista de competências a eles atribuídas pela Constituição Federal de 1988, quanto em auxílio ao Poder Legislativo, ao qual os referidos órgãos não estão subordinados (FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula nº 347 do STF. *Revista do TCU*, v. 146, jul./dez. 2020, p. 81).

há, ainda, situações em que a regulamentação superveniente não se apresenta de forma plenamente uniforme, seja porque diferentes órgãos regulam parcelas distintas do problema, seja porque a integração entre o plano legal, infralegal e procedimental nem sempre se mostra suficientemente clara.

A Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratações – LLC) é exemplo eloquente desse cenário. Embora tenha promovido relevante esforço de consolidação e modernização do regime jurídico das contratações públicas, convive, em sua aplicação prática, com uma teia de decretos, portarias, manuais, orientações e interpretações institucionais que nem sempre dialogam entre si com a precisão desejável.²

É precisamente nesse ambiente que se insere o tema das pequenas compras e da prestação de serviços de pronto pagamento. À primeira vista, pode parecer assunto lateral, restrito a despesas de reduzido valor e de baixa complexidade. Nada obstante, trata-se de matéria importante em virtude da frequência com que é enfrentada pela Administração. Ademais, expõe com nitidez as dificuldades do sistema.

A controvérsia se acentuou com a transição entre a Lei n. 8.666/1993 e a Lei n. 14.133/2021.³ Na norma anterior, o parágrafo único do art. 60 admitia contrato verbal na hipótese de compras de pronto pagamento feitas em “regime de adiantamento”.⁴ O regime de adiantamento equivale ao denominado *suprimento de fundos*.⁵

² Mesmo considerando apenas a Lei n. 14.133/2021, há dispositivos que dificilmente se harmonizam quando lidos em conjunto. Exemplo disso é a possibilidade de se adotar o pagamento pelo fato gerador (art. 121, inc. V) e a proibição constante no art. 48, inc. IV, da referida lei, que veda “definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos”. Cf., a respeito do tema, FORNI, João Paulo; MACIEL, Francismary Souza Pimenta; ZAGATTO, Thiago Anderson. Pagamento pelo fato gerador: entre a contradição com dispositivos legais e o incentivo ao seu uso pelo modelo remuneratório nas “terceirizações”. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 12, n. 2, p. 143–163, 2025.

³ Compreende-se que mesmo dispositivos idênticos aos que constavam na anterior Lei n. 8.666/1993 devem ser objeto de novo exame à luz do atual arcabouço jurídico que rege as compras públicas, inclusive com olhos voltados à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), modificada em 2018 (CARVALHO, Guilherme; HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. As “cláusulas exorbitantes” 30 anos depois: notas sobre as prerrogativas da administração pública na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 284, n. 1, p. 157-188, jan./abr. 2025, p. 159).

⁴ Della Monica ressalta que o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (RGCP), aprovado pelo Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922, já fazia referência aos “adiantamentos de fundos” como uma das modalidades de “pagamento de despesas fixadas no orçamento ou em créditos adicionais”, em seu artigo 263. Esse regramento já estava permeado pela necessidade de evitar abusos na aplicação de um regime que poderia servir de subterfúgio para evitar “burocracia” (DELLA MONICA, Matheus. Contrato Verbal na Nova Lei de Licitações e regime de adiantamento. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, v. 1, n. 13, p. 172-185, nov. 2024).

⁵ De acordo com Mota, “algumas despesas, em casos excepcionais, não podem estar sujeitas a procedimento licitatório, devendo se realizar a título de suprimento de fundos, que funciona como uma espécie de adiantamento de dinheiro a servidor para que ele possa realizar gastos por conta do órgão, dentro de certos limites” (MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 1ª ed. Brasília-DF, 2009, p. 157).

Já a nova lei, no §2º do art. 95, preservou a excepcionalidade do contrato verbal para pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento, mas suprimiu a menção expressa ao regime de adiantamento:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (dez mil reais).

A mudança redacional abriu espaço para dúvida interpretativa relevante: teria o novo diploma desvinculado o pronto pagamento (e o contrato verbal) do suprimento de fundos ou apenas silenciado sobre uma conexão que continua implícita?

No âmbito federal, a questão ganhou novos contornos com a regulamentação infralegal posterior, sobretudo a Portaria Normativa MF n. 1.344/2023, que fixou os limites do suprimento de fundos valendo-se de teto diverso do estabelecido no referido §2º do art. 95 da LLC.

É nesse contexto que se insere o presente artigo. O seu objetivo é examinar a natureza jurídica do mecanismo de compra previsto no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 e discutir algumas questões relacionadas, como a racionalidade de certas restrições operacionais mantidas no plano infralegal. Sustenta-se que, apesar da alteração redacional promovida pela nova lei, continua-se diante de hipótese de suprimento de fundos, isto é, de execução da despesa sob regime de adiantamento. Defende-se, contudo, que esse instituto não pode mais ser compreendido apenas sob uma ótica estritamente financeiro-contábil.⁶ Ele deve ser

⁶ Os pontos de contato entre questões contábil-financeiras e de contratação pública não são exclusividade da temática ora abordada. Para análise de problemas decorrentes do acoplamento desses diferentes contextos, cf. MACIEL, Francismary Souza Pimenta; FORNI, João Paulo Gualberto; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Conta vinculada: reflexões

interpretado à luz do estágio contemporâneo de desenvolvimento das contratações públicas, como instrumento integrante do ferramental de compras da Administração.

Para sustentar essas conclusões, o artigo está estruturado em seis seções além desta introdução. A seção 2 examina o art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021 e a permanência da lógica do adiantamento. A seção 3 articula as relações entre contrato verbal, pronto pagamento e suprimento de fundos. A seção 4 distingue o pronto pagamento da dispensa por valor. A seção 5 analisa a Portaria Normativa MF n. 1.344/2023 e o problema dos limites financeiros. A seção 6 critica a vedação à aquisição de material permanente prevista na Macrofunção 021121 do SIAFI. A seção 7 tece as conclusões.

2 O art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021 e a permanência da lógica do adiantamento

Na Lei n. 8.666/1993, o contrato verbal com a Administração era, como regra, nulo e de nenhum efeito. A exceção encontrava-se no parágrafo único do art. 60, que o admitia para pequenas compras de pronto pagamento, de valor não superior a 5% do limite para a modalidade Convite, realizadas em “regime de adiantamento”.

O regime de adiantamento – equivalente ao suprimento de fundos – nos termos do art. 68 da Lei n. 4.320/1964,⁷ 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, e se aplica aos casos de despesas expressamente definidos em lei.

No regime anterior, portanto, a matéria se situava numa zona de interseção entre o direito das contratações públicas e o direito financeiro. O “pronto pagamento” não descrevia apenas um modo prático e célere de aquisição. Ele remetia, explicitamente, a uma forma excepcional de execução da despesa pública, então já prevista na Lei 4.320/1964.

Já no §2º do art. 95 da LLC, a redação é mais concisa. O dispositivo descreve a hipótese de excepcionalidade da forma contratual, mas não explicita o instituto jurídico-financeiro por meio do qual a despesa será executada. Limita-se a

sobre a contabilização e a (in)eficiência do modelo como mecanismo mitigador de riscos nas contratações públicas. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 11, n. 2, p. 211–230, 2024.

⁷ A Lei n. 4.320/1964 estatui regras gerais de direito financeiro aplicáveis a todos os entes da Federação.

estabelecer que “é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00”.

Compreende-se, contudo, que o fato de a nova lei não ter reproduzido a expressão “regime de adiantamento”, mencionada na lei anterior, não significa, por si só, a criação de regime autônomo de contratação para pequenas compras e serviços de pronto pagamento. A omissão legislativa, nesse ponto, deve ser interpretada à luz da estrutura mais ampla do ordenamento, o que leva à compreensão de que contrato verbal, pronto pagamento e regime de adiantamento estão umbilicalmente ligados.

Há entendimentos divergentes. Della Monica, por exemplo, afirma que “o regime de adiantamento não corresponde à hipótese prevista no artigo 95, §2º, da Lei de Licitações”. Seriam institutos que, apesar de ostentarem características semelhantes, “por constituírem duas exceções ao procedimento padrão a ser adotado [...] possuem naturezas completamente distintas”.⁸ O autor argumenta, entre outros pontos, que:

- a) a supressão da expressão “regime de adiantamento” na Lei n. 14.133/2021 não seria mera omissão, mas escolha deliberada do legislador, que teria criado hipótese autônoma de execução de despesa;
- b) o contrato verbal do art. 95, §2º, seria definido pelo teto de valor (R\$10.000,00), ao passo que o regime de adiantamento seria definido pela impossibilidade de submissão ao processo normal – seriam, portanto, lógicas estruturalmente diferentes;
- c) como o adiantamento depende de regulamentação por lei local, a fixação de um teto por lei federal evidenciaria que se trata de instituto diverso, já que o legislador federal não estaria disciplinando o adiantamento dos entes subnacionais;
- d) o contrato verbal do art. 95, §2º, pode ser executado pelo fluxo ordinário de empenho, liquidação e pagamento direto ao credor, o que demonstraria que os dois institutos não se confundem, pois o adiantamento pressupõe necessariamente a impossibilidade desse fluxo regular.

A compreensão adotada neste artigo é diversa.

⁸ DELLA MONICA, Matheus. *Op. cit.*, p. 180.

A crítica inicial à abordagem citada é metodológica. Embora seja correto afirmar, no plano conceitual, que contrato verbal e regime de adiantamento não são institutos idênticos, disso não decorre que possam ser separados no plano operacional. O ponto decisivo não é a identidade entre eles, mas o fato de que, nas hipóteses de contrato verbal e pronto pagamento, o regime de adiantamento constitui a solução jurídico-financeira apta a viabilizar a execução da despesa.

Nessa perspectiva, a supressão da expressão “regime de adiantamento” no art. 95, §2º, da LLC não basta para demonstrar que o legislador criou instituto autônomo. A omissão pode refletir mera simplificação redacional ou pressuposição de institutos já disciplinados em outros diplomas. Assim, quando a lei de licitações não especifica o modo de execução da despesa, a interpretação adequada é recorrer às normas gerais do direito financeiro, que continuam a remeter essas hipóteses ao suprimento de fundos.

Entende-se que também não procede a oposição entre o critério do valor, próprio do art. 95, §2º, e a impossibilidade de submissão ao rito normal, característica do adiantamento. Não se trata de critérios excludentes, mas complementares. O pequeno valor delimita a hipótese legal; já a inviabilidade de seguir o fluxo ordinário decorre da própria situação de contratação verbal com pronto pagamento, que, por definição prática, não se ajusta ao itinerário normal de empenho, liquidação e pagamento.

Tampouco prospera o argumento de que a fixação de teto em lei federal provaria tratar-se de instituto distinto do adiantamento, por este depender de regulamentação local. O art. 95, §2º, não pretendeu disciplinar exaustivamente o suprimento de fundos dos demais entes, mas apenas definir, em plano nacional, os limites da exceção à forma escrita no âmbito das contratações públicas. Seu núcleo temático é a compra pública – a forma de celebração do ajuste –, e não a disciplina financeira da despesa.

Igualmente frágil é o argumento de que o contrato verbal do art. 95, §2º, poderia ser executado pelo fluxo ordinário – empenho, liquidação e pagamento direto ao credor –, o que demonstraria a independência dos dois institutos. O raciocínio parte de uma premissa correta no plano abstrato, mas que não se sustenta na análise da situação concreta que o dispositivo regula. Quando a contratação é verbal e o pagamento é imediato, a Administração não tem como processar um pagamento direto ao credor pelo fluxo ordinário sem um empenho prévio vinculado a um fornecedor identificado em processo regular – o que pressuporia

formalização incompatível com a informalidade que caracteriza o próprio contrato verbal.

Sempre que o rito regular de execução for efetivamente seguido, o empenho cumpre o papel de instrumento contratual e, portanto, não há contrato verbal. O contrato verbal existe precisamente nas situações em que esse fluxo não é viável, o que faz a hipótese do art. 95, §2º, remeter estruturalmente ao suprimento de fundos. Acrescente-se que a forma contemporânea de operacionalização do suprimento – o cartão de pagamento governamental – já dissolve, no plano prático, a suposta distinção entre pagamento pelo servidor e pagamento pelo ente público: o servidor portador do cartão corporativo efetua o pagamento em nome da Administração, exatamente como sempre ocorreu no adiantamento tradicional em numerário.

Mesmo sem considerar o advento do cartão corporativo, o fato de, no adiantamento, o pagamento ser efetuado pelo servidor suprido, enquanto no contrato verbal o dispositivo não explicita esse procedimento, não comprova autonomia. O art. 95, §2º, limita-se a excepcionar a nulidade do contrato verbal; ele não regula o processamento financeiro do gasto nem cria rito próprio de pagamento diverso do suprimento. Ou seja, a forma contratual é uma coisa, o regime de empenho, pagamento, comprovação e prestação de contas é outra. Como o dispositivo nada diz sobre esse segundo plano, sua aplicação prática continua a depender da legislação financeira.

3 A articulação entre contrato verbal, pronto pagamento e suprimento de fundos

Há que se compreender, como suporte às reflexões até aqui empreendidas, que o sistema brasileiro continua organizado em torno de duas lógicas fundamentais de execução da despesa decorrente das contratações públicas: a ordinária, submetida ao fluxo normal de empenho, liquidação e pagamento ao credor; e a excepcional, operada por adiantamento, quando a despesa, por suas características concretas, não pode ser submetida a esse fluxo regular. A distinção entre essas duas lógicas não é meramente técnica – é o que permite compreender por que contrato verbal, pronto pagamento e suprimento de fundos não são institutos sobrepostos, mas etapas de um mesmo encadeamento funcional.

Na execução ordinária, cada contratação equivale um rito de empenho, liquidação – etapa que pressupõe o recebimento do objeto – e pagamento. No adiantamento, em face da impossibilidade de se aplicar esse rito, é adiantado um numerário a servidor, precedido de empenho. Nesse caso, a emissão do empenho e a liquidação ocorrem simultaneamente, no ato da concessão,⁹ havendo, posteriormente, prestação de contas do uso do numerário, que pode ser empregado em diversas compras.

Reitera-se que, ao descrever o contrato verbal de pronto pagamento, a Lei n. 14.133/2021 não pretendeu redesenhar, autonomamente, a técnica de execução da despesa correspondente.

É essa a leitura adotada pela Nota Técnica n. TC-9/2024, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Segundo o documento, “as despesas de pronto pagamento referidas no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem às situações de suprimento de fundos, via regime de adiantamento”.¹⁰ O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), em resposta à consulta apresentada pela Fundação Cultural de Campo Mourão, encampou a mesma posição:

A contratação verbal com a Administração que tenha por objeto pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (artigo 95, §2º da Lei nº 14.133/21), somente pode ser feita sob o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64. [...] não se trata de procedimentos diferentes, razão pela qual o procedimento de contratação verbal previsto no §2º do artigo 95 da lei 14.133/2021

⁹ É o que se depreende da seguinte passagem do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): “O suprimento de fundos é caracterizado por ser um adiantamento de valores a um servidor para futura prestação de contas. Esse adiantamento constitui despesa orçamentária, ou seja, para conceder o recurso ao suprido é necessário percorrer os três estágios da despesa orçamentária: empenho, liquidação e pagamento. Apesar disso, não representa uma despesa pelo enfoque patrimonial, pois, no momento da concessão, não ocorre redução no patrimônio líquido. Na liquidação da despesa orçamentária, ao mesmo tempo em que ocorre o registro de um passivo, há também a incorporação de um ativo, que representa o direito de receber um bem ou serviço, objeto do gasto a ser efetuado pelo suprido, ou a devolução do numerário adiantado” (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: MCASP. 11. ed. Brasília: STN, 2024, p. 136. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp-1>. Acesso em: 14 abr. 2026).

¹⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Nota Técnica n. TC-9/2024. Disponível em <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-emite-nota-tecnica-sobre-despesas-de-pronto-pagamento-previstas-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 27 mar. 2025. O documento consigna, ainda, que: “As despesas de pronto pagamento previstas no §2º do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 se referem a pequenas compras ou prestações de serviços com valores não superiores a R\$10.000,00 (dez mil reais) e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento). Para sua realização, utiliza-se o regime de adiantamento (suprimento de fundos) e se admite a forma verbal de contratação”.

deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.¹¹

Pesquisa empírica dirigida à análise da jurisprudência do TCE/PR referente ao regime de adiantamento e ao suprimento de fundos, tendo por objeto decisões do ano de 2024, reforçou a linha ora defendida, como se extrai da seguinte conclusão:

[...] o regime de pagamento de compras de pequeno valor e serviços de pronto pagamento, previsto na Lei nº 14.133, de 2021, deve ser interpretado sistematicamente com a disciplina do adiantamento e suprimento de fundos, portanto, sempre revestida da impossibilidade de contratação pelo processo normal.¹²

Na doutrina, Santos apresenta compreensão similar:

A Lei nº 14.133/2021 não tem qualquer referência a este regime específico de realização de despesas. Contudo, ele deve ser deduzido dela. Explica-se. O art. 95, §2º da nova Lei preceitua que é: “nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$11.441,66”.

Esta regra contém referências importantes: (i) autoriza a realização de contratos verbais; (ii) aplica-se no caso de compras ou prestação de serviços; (iii) para contratações cujo valor não exceda o limite de R\$11.441,66. Contudo, não especifica que tais contratos verbais se darão pelo regime de adiantamento. Esta omissão legislativa não implica outra conclusão, que não a de que se trata de uma hipótese de aplicação do regime de suprimento de fundos ou de adiantamento. Em outros termos, este valor de até R\$11.441,66 só pode ser gasto pelo regime de adiantamento ou suprimento de fundos.¹³

¹¹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 1.262/24. Plenário. Rel. Conselheiro Augustinho Zucchi. Julgado em 9 maio 2024. Disponível em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/Acordao_1262_2024_do_Tribunal_Pleno/29957#. Acesso em 29 mar. 2026.

¹² DELAI, Ana Maria da Silva; LOPES, Lucas Matheus. O regime de suprimento de fundos e adiantamento: uma visão atual do TCE-PR. *Brazilian Journal of Development*, v. 11, n. 2, 2025, p. 4-5.

¹³ SANTOS, José Anacleto Abduch. Regime de adiantamento na nova Lei de Licitações. *Zênite*, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/regime-de-adiantamento-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 29 mar. 2026. Carvalho compartilha do mesmo entendimento: “Excepcionalmente, admite-se contrato verbal, nas compras e serviços que não ultrapassam R\$11.441,66 [...] – desde que se trate de compra de pronta entrega e pronto pagamento. Isso significa que este contrato não gera nenhuma espécie de obrigação futura (art. 95, §2º, da Lei 14.133/21). Nestas hipóteses, também não há necessidade de realização de procedimento licitatório, em conformidade com as regras de dispensa previstas na lei. Esses gastos são denominados ‘suprimento de fundos’ e costumam ser efetivados mediante a utilização de cartão corporativo do gestor, mediante prestação de contas posterior” (CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 779). Corroborando a ideia, cf. NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 968-969.

Entretanto, é importante destacar que a conexão entre o art. 95, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e o instituto do suprimento de fundos não decorre apenas de construção doutrinária ou de tradição administrativa. Resulta da própria arquitetura do direito financeiro.

Há, nessa arquitetura, uma sequência funcional bem definida. O contrato verbal previsto no art. 95, §2º, da LLC descreve a excepcionalidade da forma de contratação: em situações restritas, a lei admite que a Administração celebre o ajuste sem instrumento formal escrito. Dessa forma contratual excepcional decorre, em regra, a lógica do pronto pagamento, já que a informalidade do ajuste se associa justamente a hipóteses em que a contratação e a satisfação do credor ocorrem de modo imediato ou praticamente concomitante. Já o regime de adiantamento, na forma de suprimento de fundos, corresponde à solução jurídico-financeira adequada para executar uma despesa que, justamente por exigir pronto pagamento, não pode subordinar-se ao rito ordinário.

Não se está, portanto, diante de institutos paralelos ou dissociados, mas de planos distintos e complementares de um mesmo arranjo jurídico-administrativo. A LLC cuida da excepcionalidade da forma contratual; o direito financeiro fornece a solução de execução da despesa correspondente. Esse encadeamento foi corretamente percebido pela Nota Técnica do TCE/SC:

[...] pode-se concluir que os termos “suprimento de fundos”, “adiantamento” e “pronto pagamento” se conectam da seguinte maneira: estando o agente público diante de situação em que seja obrigado a contratar e, dada a especificidade fática, haja necessidade de que pronto pagamento (pagamento imediato), será possível a utilização do instituto do “suprimento de fundos”, que nada mais é que o “adiantamento” de recursos ao agente público para que este possa pagar diretamente ao credor, o que ocorre antes de se realizar sua liquidação e sem que esse pagamento ocorra em tesouraria.¹⁴

É uma distinção importante porque evita confusões analíticas frequentes. O pronto pagamento não é, em si, uma forma de execução financeira da despesa. Ele é a circunstância prática que reclama um regime excepcional de execução. O suprimento de fundos, por sua vez, não é apenas expediente contábil isolado, mas o mecanismo jurídico-administrativo que permite à Administração viabilizar, sob controle, uma contratação que não pode seguir o fluxo ordinário.

¹⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Op. cit.*

Nesse sentido, a hipótese de um contrato verbal com pronto pagamento sem suprimento revela-se, no mínimo, pouco aderente à estrutura do sistema e à realidade prática. Ora, se a contratação é verbal e o pagamento é imediato, a Administração não poderá seguir o circuito convencional de planejamento, formalização, execução, liquidação e pagamento ao credor. Alguém precisará receber numerário de forma adiantada, realizar a despesa em nome da Administração e, posteriormente, comprovar a regular aplicação dos recursos. Esse alguém é o servidor suprido.

Na verdade, sempre que for empregado o rito regular de execução – empenho prévio individual, para só então a despesa ser liquidada e paga –, o empenho fará as vezes de contrato, e não há que se falar em contrato verbal.

Logo, a questão não se resolve apenas no plano da contratação, nem apenas no plano da execução financeira. É necessário compreender a interseção entre ambos. O pronto pagamento, enquanto hipótese excepcional de aquisição pública, somente se torna juridicamente inteligível quando inserido no regime do suprimento de fundos.

4 Pronto pagamento não se confunde com dispensa por valor

Uma confusão recorrente na prática administrativa consiste em tratar o §2º do art. 95 da LLC como se fosse mera extensão simplificada da dispensa por valor.¹⁵ Essa aproximação, embora intuitiva à primeira vista, é incorreta.

Na dispensa por valor, a Administração permanece na disciplina da contratação ordinária, ainda que mais simplificada. Isso significa que subsistem, em maior ou menor medida, os elementos típicos da instrução administrativa da contratação: definição da necessidade, justificativa, pesquisa de preços, escolha do fornecedor, motivação e formalização compatível com a hipótese. O que se flexibiliza é a exigência de licitação.

No contrato verbal com pronto pagamento, a lógica é distinta. A excepcionalidade não decorre apenas do pequeno valor da despesa, mas da sua concreta

¹⁵ A dispensa em razão do valor está prevista no art. 75 da LLC: “É dispensável a licitação: I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras”.

incompatibilidade com o rito ordinário de contratação e pagamento. O baixo valor é condição necessária, mas não suficiente. A razão de ser do instituto está na necessidade de permitir que a Administração responda, de forma juridicamente controlada, a despesas circunstancialmente incompatíveis com a tramitação ordinária.¹⁶

Nem toda despesa de pequeno valor pode ser realizada por suprimento de fundos. Despesas passíveis de regular cobertura contratual devem, em regra, submeter-se ao procedimento ordinário de contratação. Há, por exemplo, orientação da Controladora-Geral da União (CGU)¹⁷ no sentido de que despesas com alimentação, eventos e itens similares, embora possam envolver interesse público, não devem ser realizadas por suprimento quando previsíveis e suscetíveis de planejamento.

5 A Portaria Normativa MF n. 1.344/2023 e o problema dos limites financeiros no âmbito da Administração Pública Federal

Ainda que o valor da contratação não seja o ponto chave para aplicação da hipótese tratada no art. 95, §2º, da LLC, o limite financeiro da despesa é, sem dúvidas, um fator crítico para a discussão aqui empreendida.

Preliminarmente, é necessário atentar para as disposições do Decreto n. 93.872/1986. Na esfera infralegal, a norma se constitui um dos pilares da administração financeira do Governo Federal, pois regulamenta a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e consolida as normas de execução orçamentária e financeira da União. Trata, inclusive, do suprimento de fundos.

Foi o referido decreto que estabeleceu as hipóteses de uso do suprimento. São três: i) despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; ii) despesas de caráter sigiloso, na forma do regulamento; e iii) despesas de pequeno vulto, dentro do limite fixado em portaria

¹⁶ De acordo com Delai e Lopes, o suprimento “difere da dispensa de licitação, pois possuem lógica e fundamentação diversas. Enquanto o regime de adiantamento e suprimento de fundos pauta-se na impossibilidade de planejamento do gasto somada ao pequeno valor, a dispensa de licitação tem fundamento no pequeno valor, ou na emergencialidade” (DELAÍ, Ana Maria da Silva; LOPES, Lucas Matheus. *Op. cit.*, p. 4-5).

¹⁷ “Despesas realizadas em restaurantes, em eventos, com aquisição de gêneros alimentícios para preparo na própria repartição ou fora desta, com refeições prontas, dentre outras, ainda que possam ser custeadas com recursos públicos, não devem ser realizadas por suprimento de fundos quando previsíveis e passíveis de planejamento. Nesses casos, é necessária a realização de procedimento licitatório” (BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento*. Brasília, jun. 2024, p. 13. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acoes-da-cgu-em-apoio-ao-rio-grande-do-sul/imagens/GuiaSuprimento.pdf>. Acesso em 29 mar. 2026).

ministerial. Ainda acerca de valores, o art. 45, §4º, do referido decreto¹⁸ atribui ao Ministério da Fazenda a competência para estabelecer os limites de concessão de suprimento de fundos e o limite máximo para despesas de pequeno vulto.

Com base nessa delegação, a Portaria Normativa MF n. 1.344/2023¹⁹ fixou o limite geral de 50% dos valores dos incisos I e II do art. 75 da LLC para a concessão do suprimento e o limite de 5% desses mesmos valores especificamente para o suprimento na modalidade despesa de pequeno vulto.

A estrutura disposta no art. 45 do Decreto n. 93.872/1986, ratificada e detalhada na portaria normativa citada, admite, ao menos, duas leituras. A primeira é a de que o suprimento de fundos constitui gênero mais amplo, do qual são espécies as despesas eventuais que exijam pronto pagamento, as despesas sigilosas e as despesas de pequeno vulto. Nessa chave, poder-se-ia argumentar que o art. 95, §2º, da LLC alcança apenas uma dessas espécies – a despesa de pequeno vulto –, sem esgotar todo o universo das possibilidades de uso do suprimento.

A segunda leitura possível é mais restritiva: como o suprimento, quando aplicado a compras públicas, viabiliza contratação verbal, o seu teto geral deveria ser o do art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021, pois se está sob incidência da LLC. Essa segunda leitura tem a virtude de reforçar a submissão do suprimento ao regime jurídico das contratações. No entanto, por outro lado, pode engessar a atuação administrativa em situações que reclamem a realização de despesas mais vultosas inviáveis pelo processo normal de aplicação da despesa, como as ocorridas em viagens.

Daí se pode ainda extrair uma terceira leitura, intermediária: o suprimento de fundos pode ultrapassar o teto do art. 95, §2º, quando a despesa não consistir em contratação pública. Nessa interpretação, o limite legal incide quando o suprimento funciona como via de realização de uma contratação administrativa verbal; mas não necessariamente quando serve apenas para viabilizar desembolso excepcional que, embora público, não se qualifique como compra ou serviço contratado. Na cobertura financeira imediata de situação excepcional, o suprimento

¹⁸ 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. [...] §4º Os valores limites para concessão de suprimento de fundos, bem como o limite máximo para despesas de pequeno vulto de que trata este artigo, serão fixados em portaria do Ministro de Estado da Fazenda.

¹⁹ A referida portaria tem por escopo justamente fixar limites de valor para as despesas realizadas por meio de suprimento de fundos de que trata o art. 45 do Decreto n. 93.872/1986.

permanece regido pelo art. 45 do Decreto n. 93.872/1986 e pela legislação financeira correlata, sem que o teto do art. 95, §2º, necessariamente funcione como limite geral.

A dificuldade, nada trivial, nesses casos-limite, está em qualificar a natureza do gasto, ou seja, identificar se se trata de contratação pública sujeita ao regime da lei de licitações ou de despesa excepcional disciplinada prioritariamente pelo regime financeiro do suprimento. Mesmo que se possa elencar algumas despesas que não configuram típica contratação, como pagamento de taxas, anuidades, pedágios e inscrições, a identificação certamente carece de critérios precisos e objetivos. Nenhuma dessas interpretações pode ser extraída com facilidade do conjunto de regulamentos que tratam de suprimento de fundos – pelo menos no âmbito federal.

Basta que se observe, por exemplo, que a Portaria Normativa MF n. 1344/23, além de fixar limites para as despesas, estabeleceu controles para evitar o chamado fracionamento de despesas, determinando que os gastos realizados por meio de suprimento de fundos para objetos de mesma natureza sejam somados aos casos de dispensa de licitação, para fins de verificação dos limites de despesa em contratações diretas regulamentadas pelo art. 75 da LLC. É uma lógica que, por remeter a mecanismos de controle das contratações, faz presumir que o instituto do suprimento, em todas as suas hipóteses de uso, está associado a situações de compra pública. A despeito disso, o regulamento não lança mão dos mesmos limites estabelecidos na LLC para a contratação verbal.

A regulamentação do instituto do suprimento, como se observa, embora remeta a compras públicas, parece se basear em lógicas parcialmente sobrepostas, autônomas, nem sempre convergentes com a disciplina da LLC. Em vez de organizar o sistema, as normas acabam por admitir leituras concorrentes quanto ao alcance dos limites financeiros do suprimento de fundos.

De toda forma, entre as leituras possíveis, parece mais razoável prestigiar a primeira interpretação, segundo a qual o teto disposto no art. 95, §2º, da LLC se refere especificamente às despesas de pequeno vulto, e não indistintamente a todas as hipóteses de suprimento. Para essa linha de pensamento, pode-se partir da premissa de que despesas eventuais, em viagem ou especiais, ou de caráter sigiloso, por sua própria natureza, raramente podem se caracterizar como compras públicas em sentido estrito. Logo, entre as hipóteses possíveis de suprimento, somente as despesas de pequeno vulto se submetem inteiramente à lógica das

licitações, e são abrangidas, portanto, pela LLC. Essa interpretação, contudo, ainda não se conforma inteiramente aos regulamentos. Ela exigiria revisão da própria Portaria Normativa MF n. 1.344/2023, que fixa, para a modalidade de despesa de pequeno vulto, limite inferior ao estabelecido na própria lei.

Outro exemplo de regulamentação que produz efeitos nocivos na compreensão do instituto do suprimento no contexto de compras é o Manual do SIAFI, do qual se tratará no próximo tópico.

6 A Macrofunção 021121 do Manual do SIAFI e a vedação à aquisição de material permanente

A disciplina operacional federal do suprimento de fundos não se esgota na Portaria Normativa MF n. 1.344/2023. Ela também é prevista no Manual do SIAFI,²⁰ mais especificamente na Macrofunção 021121, dedicada ao suprimento de fundos, em dispositivos que são consistentemente reproduzidos em materiais institucionais e em documentos oficiais de vários órgãos federais.

Entre outras regras, a Macrofunção 021121 veda a aquisição de material permanente por suprimento de fundos, ressalvadas hipóteses excepcionais devidamente reconhecidas pelo ordenador de despesa.

Historicamente, essa vedação possui racionalidade compreensível. Em contexto institucional marcado por menor digitalização, rastreabilidade patrimonial precária, sistemas de controle menos integrados e governança administrativa menos sofisticada, a proibição geral à aquisição de material permanente por suprimento de fundos podia funcionar como mecanismo prudencial para reduzir riscos e dificuldades de controle. Em ambiente administrativo menos amadurecido, fazia sentido presumir risco elevado na aquisição imediata de bens duráveis.²¹

Portanto, a vedação não era arbitrária. Amoldava-se à circunstância de o suprimento de fundos ter sido concebido como expediente contábil excepcional, tolerado apenas em reduzidas hipóteses. A classificação do bem como “material

²⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual do SIAFI*. Brasília, 2022. Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi>. Acesso em 30 mar. 2026.

²¹ O contexto do advento da Lei n. 8.666/1993 é frequentemente associado a um incremento da burocracia, no sentido disfuncional, por um excessivo foco em regramentos formais e elevada desconfiança (FORNI, João; CARMONA, Paulo Cavichioli. Contratação integrada: o (des) alinhamento do regime a boas práticas internacionais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 221-250, out./dez. 2020, p. 222; FORNI, João Paulo; DIAS, Maria Tereza. Contratação integrada no RDC: a majoração de prazos decorrente de sua adoção no Brasil. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 73-103, set. 2019/fev. 2020, p. 74).

permanente”, nesse contexto, funcionava como marcador de maior risco administrativo.²²

O problema é que esse racional perdeu parte relevante de sua força no contexto contemporâneo. Com a ampliação dos sistemas eletrônicos de controle, da transparência das despesas realizadas com cartão de pagamento e da própria maturidade dos modelos de governança pública, a vedação genérica à aquisição de material permanente por suprimento tende a produzir, hoje, mais rigidez burocrática do que efetivo ganho de integridade.

Isso porque o problema jurídico relevante do suprimento nunca esteve na natureza física do bem – ser de consumo ou permanente –, mas em outros fatores: a necessidade concreta de pronto pagamento, a excepcionalidade da despesa, a inviabilidade de submissão ao rito ordinário, a vedação ao fracionamento e a necessidade de rastreabilidade e responsabilização. E esses controles, ao menos em tese, são plenamente aplicáveis tanto à aquisição de material de consumo quanto à de material permanente.

Em outras palavras, se a preocupação é evitar fracionamento, fuga ao planejamento, burla à contratação ordinária ou perda de controle patrimonial, não há diferença qualitativa decisiva, em abstrato, entre a aquisição imediata de um item classificado como permanente e a de um item classificado como consumo. Em ambos os casos, os mesmos filtros jurídicos e gerenciais devem incidir.

A conclusão, portanto, é que a vedação genérica da Macrofunção 021121 merece revisão crítica. Não porque o suprimento de fundos deva ser convertido em via ampla e indiferenciada de aquisição de bens duráveis, mas porque a racionalidade contemporânea do instituto recomenda que o foco recaia sobre a materialidade do risco e sobre a finalidade da restrição.

Alerta-se para o fato de que o efeito pode ser danoso. Em situações concretas, a vedação pode obrigar a Administração a submeter aquisições de baixíssimo vulto, como um pequeno eletrodoméstico necessário ao funcionamento imediato de uma unidade, ao rito ordinário de contratação, com custo administrativo, tempo de processamento e esforço procedimental desproporcionais ao valor

²² Segundo Forni e Varella, “A Lei nº 8.666/93 disciplina o mencionado inciso XXI, porém, apesar da qualidade da norma para frear o patrimonialismo, o excessivo apego ao formalismo e à rigidez processual, com ênfase no controle *a priori*, típicos da burocracia weberiana, acabou por distanciar as licitações e contratações públicas, no Brasil, da administração gerencial” (FORNI, João Paulo Gualberto; VARELLA, Marcelo Dias. A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: uma análise a partir das decisões do TCU. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 17, n. 26, p. 42–62, 2019, p. 45).

e à simplicidade do próprio objeto. A solução mais adequada, neste caso, seria a utilização do suprimento de fundo – não fosse a restrição normativa.

Essa é uma discussão que conduz necessariamente a outra: referindo-se claramente a Macrofunção, no ponto indicado, a uma hipótese de compra pública, até onde deveria ir a competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)?

A apresentação institucional do Manual do SIAFI indica que ele se destina à padronização de conceitos e procedimentos e à observância das orientações constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) no âmbito da União. A vocação do instrumento, portanto, é predominantemente procedimental, operacional e uniformizadora da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Não há dúvida de que a STN detém competência para disciplinar a forma de registro, concessão, movimentação, prestação de contas e operacionalização sistêmica do suprimento de fundos. Nesse aspecto, sua competência é natural e funcionalmente adequada.

O problema surge quando a disciplina infralegal deixa de apenas organizar a execução financeira e passa a interferir materialmente na conformação das hipóteses de compra pública. Nesse ponto, já não se está apenas diante de regras de execução contábil ou de padronização procedimental, mas de comandos que passam efetivamente a definir o que pode ou não pode ser adquirido sob determinada hipótese de contratação excepcional. Ou, ainda mais crítico: definir os pontos de riscos das aquisições. É uma tensão juridicamente sensível, que demandaria articulação mais estreita com o sistema normativo próprio da função relativa às aquisições estatais.

Na verdade, tem-se, com a Macrofunção 021121, compra pública sendo conformada por normativos de feição contábil. É mais uma evidência de como a regulamentação infralegal do suprimento de fundos tem contribuído para confundir categorias que deveriam permanecer conceitualmente distintas, embora sistematicamente articuladas.

7 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite sustentar que a supressão da expressão “regime de adiantamento” no §2º do art. 95 da LLC não alterou, por si só, a lógica jurídica subjacente à hipótese de pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento.

A chave interpretativa mais consistente continua sendo a leitura sistemática do ordenamento. O contrato verbal previsto no art. 95, §2º, expressa a excepcionalidade da forma de contratação; o pronto pagamento corresponde à dinâmica prática que acompanha essa informalidade contratual; e o regime de adiantamento, instrumentalizado por meio do suprimento de fundos, fornece a solução jurídico-financeira apta a viabilizar a execução da despesa em hipóteses que não se ajustam ao fluxo ordinário de empenho, liquidação e pagamento. Não se está, portanto, diante de institutos independentes ou concorrentes, mas de planos distintos e complementares de um mesmo arranjo jurídico-administrativo.

Ademais, o pronto pagamento não se confunde com a dispensa por valor. Embora ambos possam envolver despesas de reduzida expressão econômica, a lógica de cada figura é diversa. Na dispensa por valor, permanece a racionalidade da contratação direta ordinária, ainda que simplificada. No contrato verbal com pronto pagamento, o elemento decisivo não é apenas o valor diminuto, mas a concreta inadequação do rito ordinário. Por isso, o pequeno valor é condição necessária, mas não suficiente.

No plano infralegal, os normativos aplicáveis, longe de articularem solução plenamente coerente com o sistema contemporâneo de compras públicas, acabam por reforçar as ambiguidades interpretativas que circundam o instituto do suprimento de fundos. A vocação predominantemente financeiro-contábil desses regulamentos faz com que temas materialmente ligados à contratação pública sejam disciplinados a partir de racionalidade que nem sempre dialoga de modo claro com a Lei n. 14.133/2021. Em vez de aclarar o regime jurídico, essa sobreposição de referências normativas tende a obscurecer a distinção entre a contratação pública e a execução da despesa dela resultante.

Nesse mesmo plano infralegal, também se evidenciou, como reforço a tais dificuldades, que a disciplina do suprimento de fundos admite mais de uma leitura quanto ao alcance de seus limites financeiros. De um lado, é possível compreender o suprimento como gênero mais amplo, que abrange despesas eventuais, sigilosas e de pequeno vulto, caso em que o art. 95, §2º, da LLC incidiria apenas sobre a hipótese específica de contratação verbal de pequenas compras e serviços de pronto pagamento. De outro, pode-se sustentar leitura mais restritiva, segundo a qual todo suprimento aplicado a compras públicas deveria se submeter ao teto da lei de licitações. Há, ainda, leitura intermediária, pela qual o limite legal atuaria quando o suprimento servisse à realização de contratação pública verbal,

mas não necessariamente em despesas excepcionais que não se reconduzam, em sentido próprio, a compra ou serviço contratado. A existência dessas interpretações concorrentes reforça a baixa coordenação entre lei e regulamentos. Ainda assim, parece mais razoável compreender que o limite mais estrito se refere precipuamente às despesas de pequeno vulto, sem abranger indistintamente todas as hipóteses de suprimimento previstas no art. 45 do Decreto n. 93.872/1986.

Desse cenário decorre uma conclusão mais ampla. O suprimimento de fundos não pode mais ser compreendido apenas como expediente financeiro-contábil, pensado exclusivamente sob a ótica da despesa e da prestação de contas. Trata-se, também, de instrumento que se projeta sobre o domínio das compras públicas e que, por isso, precisa ser interpretado em diálogo com a LLC e com o estágio atual de desenvolvimento das contratações administrativas. Isso não significa banalizar o instituto, nem o converter em via ordinária de aquisição. Significa, antes, reconhecer que sua disciplina deve ser construída com base em critérios de risco, necessidade, e racionalidade administrativa conectados com o racional das contratações públicas.

Em suma, o art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021 não rompeu com a lógica do suprimimento de fundos. O vínculo entre contrato verbal, pronto pagamento e regime de adiantamento subsiste e continua a oferecer a leitura mais coerente do sistema. O que mudou foi o contexto normativo e institucional em que esse vínculo precisa ser compreendido. Mas o desafio atual não está apenas em reafirmar que o pronto pagamento continua conectado ao suprimimento. Está em reinterpretar esse instituto de forma compatível com um ambiente de contratações públicas mais sofisticado, mais controlado e mais orientado por critérios de eficiência e governança.

Cash Advances and Verbal Contracts in Law n. 14.133/2021: Legal Nature, Financial Limits and Operational Restrictions

Abstract: The article examines the legal nature of the procurement mechanism set forth in Article 95, §2, of Law n. 14,133/2021 — the verbal contract for small purchases and prompt-payment services — and argues that, despite the omission of the expression “advance payment system” found in prior legislation, the provision continues to describe a case of *suprimimento de fundos* (cash advance). It is argued that the verbal contract, prompt payment, and the advance payment regime constitute distinct yet complementary layers of the same legal-administrative arrangement: Law n. 14,133/2021 governs the exceptionality of the contractual form, while financial law provides the corresponding expenditure execution solution. The article further distinguishes prompt payment

from value-based direct contracting, two figures that must not be conflated. The federal infra-legal framework is then analyzed, identifying normative asymmetries, competing interpretations of the financial limits of the cash advance mechanism and the anachronism of the blanket prohibition on acquiring permanent materials. The study concludes that the contemporary understanding of the institute requires its reinterpretation as an instrument integrated into the public administration's procurement toolkit, guided by material criteria of risk, need, and administrative rationality.

Keywords: Suprimento de fundos. Advance Payment System. Prompt Payment. Law n. 14.133/2021. Public Finance Law. Budget Execution.

Referências

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia de Boas Práticas em Suprimento de Fundos e Cartão de Pagamento*. Brasília: CGU, jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acoes-da-cgu-em-apoio-ao-rio-grande-do-sul/imagens/GuiaSuprimento.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP*. 11. ed. Brasília: STN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp-1>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual do SIAFI*. Brasília: STN, 2022. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi>. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1726 MC/DF*. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno, julgado em 16 set. 1998, publicado em 30 abr. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 740/2004. Processo 013.661/2003-0. Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar. Sessão de 16 jun. 2004. Ata 21/2004.

CARVALHO, Guilherme; HELLER, Gabriel; FORNI, João Paulo. As “cláusulas exorbitantes” 30 anos depois: notas sobre as prerrogativas da administração pública na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 284, n. 1, p. 157-188, jan./abr. 2025.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

DELLA MONICA, Matheus. Contrato verbal na nova Lei de Licitações e regime de adiantamento. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, v. 1, n. 13, p. 172-185, nov. 2024.

DELAI, Ana Maria da Silva; LOPES, Lucas Matheus. O regime de suprimento de fundos e adiantamento: uma visão atual do TCE-PR. *Brazilian Journal of Development*, v. 11, n. 2, e77494, 2025. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv11n2-027>. Acesso em: 14 abr. 2026.

FORNI, João; CARMONA, Paulo Cavichioli. Contratação integrada: o (des) alinhamento do regime a boas práticas internacionais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 221-250, out./dez. 2020.

FORNI, João Paulo; MACIEL, Francismary Souza Pimenta; ZAGATTO, Thiago Anderson. Pagamento pelo fato gerador: entre a contradição com dispositivos legais e o incentivo ao seu uso pelo modelo remuneratório nas “terceirizações”. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 12, n. 2, p. 143-163, 2025.

FORNI, João Paulo; DIAS, Maria Tereza. Contratação integrada no RDC: a majoração de prazos decorrente de sua adoção no Brasil. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 73-103, set. 2019/fev. 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula nº 347 do STF. *Revista do TCU*, v. 146, jul./dez. 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto; VARELLA, Marcelo Dias. A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: uma análise a partir das decisões do TCU. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 17, n. 26, p. 42–62, 2019.

MACIEL, Francismary Souza Pimenta; FORNI, João Paulo Gualberto; CHIOATO, Tânia Lopes Pimenta. Conta vinculada: reflexões sobre a contabilização e a (in)eficiência do modelo como mecanismo mitigador de riscos nas contratações públicas. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 11, n. 2, p. 211–230, 2024.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 1. ed. Brasília: [s.n.], 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão n. 1.262/24. Processo n. 285834/23. Tribunal Pleno. Rel. Conselheiro Augustinho Zucchi. Julgado em 9 maio 2024. Disponível em: https://viajuris.tce.pr.gov.br/Pesquisa/Visualizar/Acordao_1262_2024_do_Tribunal_Pleno/29957#. Acesso em: 29 mar. 2026.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Nota Técnica n. TC-9/2024. Disponível em <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-emite-nota-tecnica-sobre-despesas-de-pronto-pagamento-previstas-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 27 mar. 2025.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Regime de adiantamento na nova Lei de Licitações. *Zênite*, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://zenite.blog.br/regime-de-adiantamento-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 29 mar. 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACIEL, Francismary Souza Pimenta; FORNI, João Paulo. Suprimento de fundos e contrato verbal na Lei n. 14.133/2021: natureza jurídica, limites financeiros e restrições operacionais. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 25, n. 294, p. 55-76, jun. 2026.