

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

Cópia

CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA - ES
PROTOKOLO Nº <i>10650/21</i>
ÁGUIA BRANCA ES
19 ABR 2021
<i>Jucia Fedese</i> ASSINATURA

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA nº 002/2021
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ÁGUIA BRANCA

A Vossa Excelência

LENILSON DA FONSECA LACERDA

Assunto: Orientação Técnico-Jurídica quanto à observância da Ordem Cronológica de Pagamentos

A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ÁGUIA BRANCA, no cumprimento de suas atribuições estabelecidas nos art. 31, 70 e 74 da CF, art. 29, 70 e 76 da Constituição Estadual, art. 51 da Lei Orgânica Municipal, Lei Municipal 1.122/13, em conformidade com os critérios estabelecidos na **Instrução Normativa 68/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno no exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão que orientam a Administração Pública.

CONSIDERANDO que constitui função do Controle Interno emitir orientações, recomendações, proposições e alertas quanto ao cumprimento das normativas vigentes, para o fim de obstar possível irregularidade praticada pelo Chefe do Poder Legislativo.

CONSIDERANDO as normas legais aplicadas a Ordem Cronológica de Pagamentos, constante nos dispositivos previstos na Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 5º e seus parágrafos, Lei Federal nº 10.520/2002 e Lei Federal nº 4.320/1964, bem como em razão da **Nova Lei de Licitações e Contrato Administrativos – Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021**, que disciplina a matéria no artigo 141, Título III - Dos Contratos Administrativos, Capítulo X – Dos Pagamentos.

ORIENTA:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

1. DO CONTROLE INTERNO

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição da República estabelecem regras sobre a fiscalização dos atos da Administração, dentro de um controle interno, concebido e articulado com todas as unidades administrativas no desempenho das respectivas funções. J.U. Jacoby Fernandes (2016, p. 102) ensina que:

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.¹ (Grifos nossos)

Objetivamente, Tathiane Piscitelli (2018, p. 238) explica que, **“a despeito de se afigurar como modalidade de apoio ao controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes”**.²

2. DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO

O respeito à ordem cronológica de pagamento é direito subjetivo do credor da Administração Pública à fiel observância do procedimento estabelecido no art. 5º da Lei 8.666/1993.³

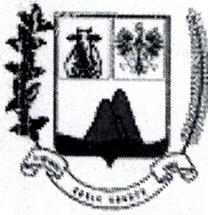
Nesse sentido, extrai-se da lição de Ronny Charles L. de Torres (2017, p. 43) que:

O legislador deixa claro aquilo que seria naturalmente decorrente da obrigação de respeito à impessoalidade. O próprio constituinte, ao tratar sobre licitações públicas, no inciso XXI do art. 37 da CRFB/88, ressaltou a necessidade de “cláusulas que estabeleçam obrigações

¹ FERNANDES JACOBY, Jorge Ulisses. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

² PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.

³ TCE-MT – Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Acórdão nº 38/2020-TP. Julgado em 07/05/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/06/2020. Processo nº 20.238-0/2019.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

de pagamento". Impõe-se, então, a necessidade de que o administrador respeite a ordem cronológica dos pagamentos, evitando beneficiamentos indevidos.⁴ (Grifos nossos)

Em idêntico sentido, Valdecir Pascoal, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, afirma que:

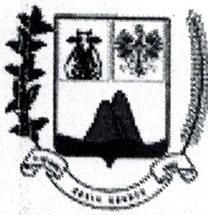
Presente: hoje, um dos grandes desafios do setor público brasileiro é cumprir a regra que estabelece a ordem cronológica dos pagamentos decorrentes de contratos de obras, fornecimento de bens, locações e serviços (Lei 8.666/93). Eles representam uma proporção relevante do orçamento, impulsionam o setor privado e dinamizam a economia. Ao tratar com dinheiro público, é dever do gestor aplicá-lo à luz da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade e impessoalidade. Há outras nuances. Enquanto a execução do orçamento acontece ao longo do ano, as fontes de receitas, como os impostos, não ingressam de uma só vez nos cofres públicos, daí a necessidade de uma programação financeira dos pagamentos segundo um critério objetivo e justo. Em regra, quem faz ou entrega primeiro, deve receber primeiro. Alterações dessa ordem só em casos excepcionais, a bem do interesse público.⁵ (Grifos nossos)

Por certo, essa obrigação da gestão tem, como ensina Valdecir Pascoal – Conselheiro do TCE-PE, a valiosa virtude de propiciar economia ao erário e se prestar como vacina ética contra privilégios indevidos, que, em alguns casos, carregam a nódoa da corrupção.

Com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, a matéria da **ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS** recebe destaque no **Título III - Dos Contratos Administrativos, no Capítulo X, Dos pagamentos (art. 141)**, a qual a nova norma além de repetir os dispositivos do regime antigo, inova passando a prever a regra objetiva de observância à ordem cronológica de pagamentos dentro de

⁴ TORRES, Ronny Charles L. de. *Licitações públicas*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

⁵ PASCOAL, Valdecir. **Pagamentos públicos em ordem.** Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/artigos/pagamentos-publicos-em-ordem/>>. Acesso em: 07/10/2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

cada categoria, dispondo diretamente as situações que permitem a alteração da ordem.

Confira na íntegra a disposição do art. 141 da Lei nº 14.133/2021, de 01 de abril de 2021:

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a **ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos**, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

- I - fornecimento de bens;
- II - locações;
- III - prestação de serviços;
- IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

É notório que apesar da Nova Lei nº 14.133/2021 trazer em seu bojo, regra de transição de 02 (dois) anos com a alternativa de utilização do regime antigo da Lei 8.666/93, conforme destaca art. 193, inciso II da supracitada lei, **o Chefe do Poder Legislativo deve primar pela adequação e atualização de seus procedimentos administrativos com vistas a atender as regras da Nova Lei.**

3. DAS HIPÓTESES DE QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA

Conforme informado, os gestores públicos deverão realizar os pagamentos para cada fonte diferenciada de recursos relativos ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, respeitando a estrita ordem cronológica de exigibilidade do crédito decorrente do cumprimento de obrigação executada de acordo com a lei e com o instrumento contratual.

Nesse sentido, confira o aludido no Acórdão nº 873/2019-TP, do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT:

O respeito à ordem cronológica dos pagamentos é dever legal e não mera faculdade, previsto no artigo 5º, caput, da Lei 8.666/93, que deve ser cumprido pelos gestores públicos e independe de regulamentação da norma inserta na Lei de Licitações, embora seja salutar o estabelecimento de referenciais e critérios objetivos que regulamentem os procedimentos de pagamentos, elucidando, especialmente, as hipóteses de “interesse público” que justifiquem a não observância da ordem de pagamentos – Contas Anuais de Gestão. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 873/2019-TP. Julgado em 03/12/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/12/2019. Processo nº 13.879-7/2019. (Grifos nossos)

Vê-se, pois, que, em regra, quem faz ou entrega primeiro, deve receber primeiro. Alterações dessa ordem só em casos excepcionais, **a bem do interesse público. Portanto, a obediência à estrita ordem cronológica não é absoluta. Razões de interesse público, previamente justificadas pela autoridade competente, permitem a quebra da sequência da ordem cronológica de pagamentos.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

À vista disso, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES, no **Acórdão TC nº 004/2016-Plenário**, pontuou que:

O artigo 5º da Lei 8666/93 demanda a observância, para cada fonte diferenciada de recursos, da estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades no pagamento das obrigações, contudo ressalva, in fine, que quando o interesse público for determinante pode esta ordem ser quebrada.⁶ (Grifos nossos)

Vale destacar que, apesar da Lei 8.666/93 **NÃO trazer em seu bojo as hipóteses de quebra da ordem cronológica,** os Tribunais de Contas, bem como a doutrina de direito financeiro, já reconhecia que a ordem cronológica de pagamentos poderia ser alterada em caso de grave perturbação da ordem, estado de emergência, calamidade pública, decisão judicial ou do próprio TCE e relevante interesse público.

Nesse ponto, a nova **Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021** surpreende, ao preencher a lacuna na lei, expondo, rol taxativo de hipóteses em que há possibilidade da ordem cronológica de pagamentos ser alterada, conforme disciplina, §1º do art. 191 da nova lei, *in verbis*:

Art. 191

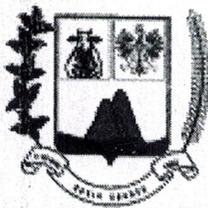
(...)

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

⁶ TCE-ES – Processo: 8704/2015 Data da sessão: 26/01/2016 Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Representação > Controle Externo - Fiscalização - Representação



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;

V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

Portanto, a Lei nº 14.133/2021, frisa que a quebra da Ordem Cronológica de Pagamentos deve ser admitida de forma **excepcional**, sendo necessária a justificativa prévia do Gestor Responsável, e comunicação ao Controle Interno responsável e ao Tribunal de Contas Estadual.

4. DA AMPLA TRANSPARÊNCIA DA ORDEM DOS PAGAMENTOS

Não há dúvidas de que, **a regra de pagamento por ordem cronológica combate a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade,**⁷ uma vez que retira do gestor a possibilidade de escolher quem será beneficiado com os pagamentos e de estabelecer privilégios em detrimento deste ou daquele credor.⁸

Por essa razão, sob o manto do **princípio da transparência da gestão fiscal** – art.48 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), **faz-se necessária à disponibilização, no Portal da Transparência da Câmara Municipal e no site oficial, a relação completa da ordem cronológica do pagamento de suas**

⁷ **Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições** – art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

⁸ Disponível em: < <https://www.atricon.org.br/imprensa/tce-rn-convoca-jurisdicionados-para-discutir-novas-regras-de-pagamento-por-ordem-cronologica/>>. Acesso em: 07/10/2020.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

obrigações decorrentes de fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços.⁹

Além disso, destaca-se que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 regulamentou expressamente no §3º do art. 191, que **“o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.”**

Portanto, novamente a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos preenche uma lacuna na lei, privilegiando a TRANSPARÊNCIA nas contas públicas, determinando não só publicidade da listagem da ordem cronológica de pagamentos, bem como destaca, a obrigação do Gestor Público de disponibilizar no Portal da transparência e no sítio na internet a justificativa prévia da quebra da ordem cronológica de pagamentos.

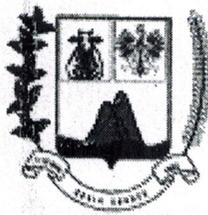
Como sabido, a transparência é condição necessária para que os cidadãos possam exercer efetivamente o controle social. Sendo assim, a promoção da transparência dos atos públicos contribui para evitar ações indevidas e arbitrárias pelos governantes e gestores públicos.

Extraí-se da lição de Marcus Abraham (2017, p. 345) que:

Um dos pilares sobre os quais está fundada a Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência fiscal, que se materializa a partir das suas previsões normativas, não apenas através dos mecanismos de divulgação ampla e geral de informações, como também no estímulo à participação popular, o que se revela através do seu viés de cidadania fiscal.¹⁰

⁹ O projeto de revisão da lei de licitações, aprovado na Câmara (PL 1.292/95), passa a exigir a divulgação da ordem dos credores no portal de transparência de cada órgão público, além de reforçar o papel dos Controles.

¹⁰ ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUIA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

Portanto, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira, é imprescindível para a concretização da cidadania participativa que haja transparência nas relações propostas e efetivadas pelo Estado.

Cabe lembrar que, **qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato **poderá denunciar** qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas – art. 93 da Lei Complementar nº 621/2012 - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES.

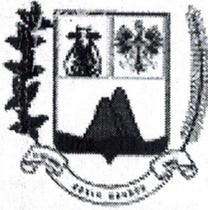
5. DOS ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA INTERNA

A Controladoria Geral do Município de Águia Branca - CGMAB, por meio das suas orientações técnico-jurídicas e das suas recomendações, em face do exposto **ALERTA** que, a **ordem cronológica para liquidação das dívidas é objeto de tutela penal específica, tanto no antigo regime da Lei nº 8.666/1993, quanto na Nova Lei nº 14.133/2021, em seu art. 337-H que tipifica como crime, “pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade”**. Confira:

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, **pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:**

Penal - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

Ademais, a Controladoria Interna informa que, é de suma importância o **estabelecimento de referenciais e critérios objetivos que regulamentem os procedimentos de pagamentos com base na Nova Lei de Licitações e Contratos e, em sintonia com a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação e com a Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA BRANCA
CONTROLADORIA GERAL

Com efeito, **RECOMENDA-SE** que o Setor Financeiro/Contábil confeccione **INSTRUÇÃO NORMATIVA** com finalidade de orientar e disciplinar os procedimentos a serem adotados pelo Setor de Tesouraria/Contabilidade da Câmara Municipal, para a formalização da execução da despesa com cronograma de pagamentos dos seus fornecedores.

6. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria Geral do Município de Águia Branca – CGMAB, por meio das suas orientações técnico-jurídicas e das suas recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, irregulares que possam acarretar prejuízos ao Poder Público e provocar penalizações ao Chefe do Poder Legislativo, e aos agentes administrativos, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública Municipal.

Sem mais para o momento, a Controladoria Geral do Município de Águia Branca reitera protestos de estima e apreço.

Atenciosamente,

Águia Branca/ES, 16 de abril de 2021.


MENARA SCALDAFERRO RODRIGUES
Controladora Geral do Município
Decreto nº 9.245/2021