



**PROCESSO Nº:** 964/2011/TCER  
**UNIDADE:** Secretaria de Estado de Finanças  
**ASSUNTO:** Fiscalização de Atos e Contratos  
**RESPONSÁVEL:** Benedito Antônio Alves  
**RELATOR:** Conselheiro **PAULO CURI NETO**  
**GRUPO:** I

**EMENTA:** Inspeção Especial. Ordem cronológica de exigibilidade do pagamento (art. 5º da Lei n 8.666/93). Aparente desordem e anomia administrativa. Vulneração dos princípios da moralidade, da boa-fé contratual, da isonomia, da economicidade e da eficiência. Tutela inibitória. Grave perigo de consumação de ilícitos administrativos e penais. Concessão de prazo razoável para que os órgãos competentes procedam à implementação de sistema eletrônico, bem como à normatização de procedimento administrativo destinado à constituição, à correção, à publicação e à excepcional quebra da ordem cronológica de credores, observadas as diretrizes legais.

Cuidam os autos da fiscalização preventiva acerca do *"procedimento utilizado pelo Estado de Rondônia para os pagamentos das despesas das diversas Unidades Orçamentárias do Poder Executivo, para fins de planejamento de auditoria"*.

2. Apurou o Corpo Técnico que, inexistindo *"decreto regulamentador do cumprimento da ordem cronológica de pagamento (art. 5º da Lei nº 8.666/93)"*, *"a SEFIN procede*



*aos pagamentos pela ordem em que os processos chegam, ficando a cargo das Unidades Orçamentárias do Estado a observância do cumprimento da ordem cronológica, quando do envio à SEFIN" (fls. 1-2).*

3. Em ato contínuo, foi notificado o Secretário de Estado das Finanças, senhor Benedito Antônio Alves, para contraditar os fatos narrados (Ofício nº 204/GCPCN/2011, fls. 4-6).

4. Em sua manifestação, alegou que *"encontrou... os procedimentos financeiros que são realizados nos últimos 20 (vinte) anos".* Questionou a *"necessidade do ato normatizador".* Confirmou que *"o pagamento do processo é realizado na ordem cronológica de chegada na SEFIN"* e que *"não existe descumprimento do preceito legal, mesmo por que a ordem é estabelecida a partir do momento da exigibilidade do crédito, que deve ser estabelecida pela Unidade Orçamentária".* Afirma, ainda, que não há demandas judiciais ou administrativas *"visando coibir pagamentos por descumprimento da ordem cronológica de exigibilidade".* Requer, alfim, o acatamento das justificativas, para que o justificante seja *"eximido de qualquer sanção administrativa",* bem como *"a isenção de punibilidade da SEFIN, arquivando de plano os procedimentos"* (fls. 10-14).

5. Em sua reanálise (fls. 16-23), a 1ª Diretoria Técnica reputou *"a afirmação de que a ordem de exigibilidade do crédito é observada não passa de falácia",* tendo em vista que os justificantes reconhecem que *"o pagamento é realizado conforme a ordem de chegada à SEFIN",* o que *"nada tem a ver*



*com a obediência ao critério cronológico previsto na Lei de Licitações". Conclui que "não há sistema de controle, e nem mesmo uma normatização do momento em que os credores serão incluídos na cronologia para recebimento". Avalia que "o argumento de que a regulamentação está presente em vários dispositivos da Lei nº 8.666/93 não pode prosperar", pois o diploma legal mencionado somente prescreve "normas gerais" e que essas previsões legais "demandam que sejam estabelecidos procedimentos para realização dos pagamentos..., de acordo com a ordem cronológica de adimplemento das obrigações contratuais".*

6. O Ministério Público de Contas, por meio do Procurador Adilson Moreira de Medeiros (Parecer nº 172/2011-GPAMM), anuiu à manifestação técnica. Registrou a sua perplexidade ante a afirmação de que "a única ordem cronológica ali observada é a de entrada do processo na Secretaria" e acrescentou que, mesmo que seja "responsabilidade das unidades orçamentárias a averiguação do cumprimento das obrigações contratuais, a SEFIN, ao efetuar o pagamento, não pode se furtar a procedê-lo em atenção ao dispositivo legal, o que pressupõe a existência de mecanismos de controle aptos a assegurar a observância da ordem cronológica de exigibilidade dos créditos, para cada fonte diferenciada de recursos".

7. Menciona, ainda, que resta demonstrada "a omissão da SEFIN em exercer" a competência relativa à "normatização da matéria para toda a Administração estadual". Ao pontuar que a matéria deve ser objeto de regulamentação, corrobora o entendimento técnico quanto à



*"necessidade de adoção de sistema informatizado, que possibilite a cada unidade orçamentária, enquanto responsável pela execução das fases da despesa, incluir automaticamente os credores, à medida que adimplidas suas obrigações, para satisfação do crédito em ordem cronológica, de acordo com cada fonte diferenciada de recursos".*

8. Por fim, discrepa da análise técnica tão-só quanto ao apontamento de *"descumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, pela inobservância da ordem cronológica (fls. 22/213), o que, para comprovação in concreto, demanda a atuação fiscalizatória da Corte de Contas, nos termos do art. 3º, II, e art. 71, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas"*.

FUNDAMENTAÇÃO É o relatório.

9. De antemão cabe tecer algumas considerações sobre a exigência legal da ordem cronológica de exigibilidade de pagamentos, tal como disposto no artigo 5º da Lei Geral de Licitações (Lei federal nº 8.666/93). *In verbis:*

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.



10. Conforme salienta a doutrina, trata-se de medida indispensável para salvaguardar a impessoalidade, a isonomia, a moralidade e a eficiência administrativa na relação da Administração Pública com os contratados. Afinal, não lhe é lícito conferir, por motivos desvinculados do interesse público ou por ineficiência administrativa, tratamento privilegiado ou discrimen injustificado, retardando o justo pagamento a quem o deva ou, pior ainda, desordenando a sequência cronológica de exigibilidade.

11. A não concretização de legítimas expectativas daqueles que firmam relação jurídica contratual com a Administração (como o tempestivo adimplemento da contraprestação contratualmente devida) é ato ilícito, ofensivo ao princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CF). A adoção de condutas contraditórias na execução contratual não se coaduna com a boa-fé objetiva e com a probidade (*venire contra factum proprium*), princípios gerais do contrato aplicáveis ao contrato administrativo (art. 422 do Código Civil<sup>1</sup>, combinado com o artigo 54 da Lei nº 8.666/93<sup>2</sup>).

12. Afinal, dada a ordem de execução da prestação contratual, supõe-se que a Administração está em condições de cumprir suas obrigações contratuais (fiscalizar o

---

<sup>1</sup> "Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé".

<sup>2</sup> "Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado".



contrato, receber o objeto contratado, verificar a regularidade da contratada para efeito de pagamento etc.), no prazo e na forma previstos<sup>3</sup>.

13. Conduta contratual arbitrária - como o atraso ou a preterição no pagamento, sem justificativa idônea - afeta, imediatamente, o planejamento empresarial (ao impactar, por exemplo, o capital de giro), causando sérias conseqüências que não se restringem à órbita de interesse do contratado, mas que se espraiam por todo o sistema econômico, uma vez que provoca efeitos macroeconômicos ao, eventualmente, interferir indevidamente no mercado concorrencial e prejudicar a função social da empresa (que beneficia a sociedade mediante a geração de empregos, produção de riquezas e utilidades, aumento da capacidade contributiva tributária etc.).

14. Assim, ao prejudicar princípios da ordem econômica (art. 170, III a VII, da CF), dirige-se no sentido diametralmente oposto ao que exige a apregoada função reguladora das licitações e contratações públicas. Todavia, os efeitos dessa prática nefasta da Administração Pública não se restringem ao espaço econômico, mas flagelam a si mesma.

15. Considerando que o Estado Contemporâneo é, inevitavelmente, ávido consumidor de bens e serviços, o

---

<sup>3</sup> As cláusulas exorbitantes (como a prevista no art. 78, XV, da Lei de Licitações, que restringe a exceção do contrato não cumprido em desfavor do contratado) devem ser utilizadas excepcional e motivadamente, quando estiver em jogo o interesse público.



retardamento no descumprimento de suas obrigações contratuais, em larga escala, aumenta os riscos econômicos do contrato administrativo. Em tal contexto, as licitações públicas tornam-se, em geral, pouco atrativas para parte dos agentes econômicos, o que reduz a real competitividade e, por conseguinte, as condições fáticas para a obtenção de propostas mais vantajosas para o Poder Público.

16. Em decorrência do "custo administrativo", não raras vezes, o preço das contratações públicas torna-se economicamente mais **oneroso**, se comparado com os praticados nos negócios jurídicos entre particulares. Há notícia, por exemplo, de que determinados segmentos, como os veículos de comunicação social, praticam preços "diferenciados" para o Poder Público (vício esse que, se confirmado, conspurca o respectivo contrato, por evidente).

17. Ao lado do ponto de vista estritamente econômico, a qualidade dos serviços prestados ou bens adquiridos é, muitas vezes, afetada negativamente (como estratégia empresarial para compensar os "entraves administrativos" e a perda da margem de lucro real), produzindo conseqüências nocivas não só para o funcionamento regular da máquina administrativa, mas também para os usuários dos serviços públicos, que amiúde são atingidos direta ou indiretamente, em detrimento da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CF).

18. É óbvio que a álea econômica é inerente à atividade empresarial, mas é fato que, como demonstrado, o risco artificialmente criado pela própria Administração



também reflete negativamente sobre si mesma, prejudicando o alcance dos fins constitucionais das licitações e contratações públicas (art. 37, XXI, da CF).

19. Não se pode deixar de mencionar, também, que a observância da ordem cronológica de exigibilidade de pagamento, conforme salienta a doutrina, possui inegável "efeito moralizante". O descumprimento propositado ou por ineficiência constitui notório acesso e estímulo à corrupção (ativa e passiva), fato cuja gravidade, por si só, exige da Administração máximo zelo e dos órgãos de Controle, rígida fiscalização. As recentes notícias acerca da "Operação Termópilas" - que investiga, dentre outros ilícitos, direcionamento de licitação e favorecimento de sociedades empresárias prestadoras de serviços ao Estado e desvios de verbas públicas<sup>4</sup> - comprovam a necessidade de rígido controle da atividade financeira estatal no pagamento de seus credores contratuais.

20. Somente "relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada," poderão justificar a quebra da ordem cronológica, na medida do estritamente necessário. Não poderá a Administração manipular arbitrariamente o conceito de interesse público<sup>5</sup>, mas deverá

<sup>4</sup> Extraído do seguinte sítio eletrônico, acessado em 22/11/2011: <http://www.diariodaamazonia.com.br/diariodaamazonia/index2.php?sec=News&id=12980>.

<sup>5</sup> Bem assinala a jusadministrativista Alice Gonzalez Borges: "O interesse público - o mais indeterminado dos conceitos - sempre esteve ameaçado pelos donos do poder. Objeto das mais solertes manipulações, sempre tem sido invocado, através dos tempos, a torto e a direito, para acobertar as 'razões de Estado', quando não



demonstrar: (a) a real e concreta necessidade de quebra da ordem cronológica - ou seja, a inexistência de soluções alternativas menos restritivas - e (b) a consecução de mais benefícios do que malefícios para o interesse público.

21. Como se vê, a quebra da ordem cronológica é medida absolutamente excepcional e, como tal, deve ser interpretada. Deverá a Administração indicar, concretamente, quais os efeitos administrativos, econômicos e sociais visados na quebra da ordem cronológica, cuja relevância para o interesse público primário ou secundário deverá ser bastante para impedir discriminação ou privilégio odiosos. Tal é a gravidade da infração à ordem cronológica de pagamentos que ela enseja repercussões de ordem criminal (art. 92 da Lei nº 8.666/93) e, também, na esfera de improbidade administrativa<sup>6</sup>, sem prejuízo, evidentemente, da punição no âmbito do Tribunal de Contas.

---

*interesses menos nobres, e, até, inconfessáveis. Mais especificamente, tem sido manejado por certas administrações públicas como verdadeiro escudo, que imunizaria de quaisquer críticas suas posições autoritárias, e as resguardaria até, em nome da pretensão de independência dos poderes, do imprescindível controle do Poder Judiciário" (Supremacia do Interesse Público: desconstrução ou reconstrução? In: Revista Diálogo Jurídico, nº 15, jan/fev/mar 2007, Salvador, p. 2. Extraído de:*

[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Supremacia%20do%20Interesse%20P%C3%BAblico%20-%20Alice%20Gonzalez%20Borges.pdf). Consultado em 3 jun 2011).

<sup>6</sup> "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Preterição na ordem cronológica de exigibilidade no pagamento de obrigações relativas ao fornecimento de bens e serviços por particulares à Municipalidade. Quebra da ordem cronológica que não se revestiu de prévia justificativa dos réus, bem como de relevantes razões de interesse público. Violação aos princípios que regem a Administração Pública configurada. Inteligência do art. 11, da Lei nº 8.429/92. Sentença mantida. Recursos não providos". (APL 994092484653 SP, Relator: Vera Angrisani, Data de Julgamento: 30/03/2010, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/04/2010)



22. Na praxis fiscalizadora, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 913/2004 - Plenário) considera como o marco temporal da exigibilidade do pagamento a data da apresentação das faturas (ou notas fiscais, por exemplo) pelos contratados. De fato, o §3º do artigo 5º da Lei de Licitações sinaliza expressamente para esse critério<sup>7</sup>, o que favorece a isonomia, haja vista que a definição da ordem cronológica não ficaria ao alvedrio do contratante. À toda vista, esse é o melhor critério.

23. Afinal, a exigibilidade do pagamento surge quando o contratado demonstra o adimplemento de sua obrigação (mediante a apresentação de notas fiscais, por exemplo, conforme definido no instrumento contratual), a ser confirmado na fase de liquidação<sup>8</sup>. Ela é pressuposto, é o marco inicial da contagem do vencimento da obrigação de pagar, cujo prazo deve ser definido no instrumento contratual, sempre limitado legalmente ao máximo de 30 (trinta) dias (art. 40, XIV, "a", da Lei nº 8666/93). Logicamente, dentro desse mesmo prazo deverá ser realizada a liquidação da despesa.

24. Assim, são condições para a exigibilidade do pagamento: (a) a demonstração do adimplemento da parcela

---

<sup>7</sup> "§ 3º Observados o disposto no caput, os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 24, sem prejuízo do que dispõe seu parágrafo único, deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da apresentação da fatura". [\(Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

<sup>8</sup> A liquidação positiva da despesa (a verificação formal do crédito) possuiria efeito declaratório-confirmatório da ordem de exigibilidade.



contratual mediante apresentação de fatura ou documento equivalente, a ser confirmada na liquidação da despesa (pressuposto lógico de um negócio comutativo); e (b) o cumprimento das demais condições contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista, dentre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa (art. 55, XIII, *ibidem*).

25. Dessa maneira, se o contratado não protocolar a fatura e os demais documentos exigidos no prazo fixado pela Administração, conforme for regulamentado, deve ficar suspensa a inscrição de seu crédito na ordem cronológica de pagamento. Somente depois de o contratado regularizar a situação, o crédito deverá ser inserido na "fila".

26. Depois do contraditório, restou demonstrado que o Estado não possui uma organização administrativa apta a garantir, sistemática e controladamente, o cumprimento da ordem cronológica de exigibilidade, seja por meio de regulamentação, seja por procedimentos administrativos. Compartilhamos a perplexidade do Ministério Público de Contas quanto à utilização do critério "da ordem de chegada" dos processos na SEFIN, pois significa que o dispositivo legal foi solenemente ignorado pelos "procedimentos financeiros adotados nos últimos 20 (vinte) anos", tal como consta das justificativas.

27. As informações são preocupantes, porque demonstram grave descontrole no cumprimento da ordem cronológica de pagamento por parte da SEFIN, o que pode, muito provavelmente, dar ensejo à ocorrência de ilícitos



administrativos (e, até mesmo, penais), cujas nefastas conseqüências já foram abundantemente relatadas alhures. Logo, essa circunstância exige incontinenti uma atuação preventiva por parte desta Corte, que não pode quedar-se inerte, já que restam preenchidos os requisitos da ilicitude e da periculosidade das tutelas preventivas inibitórias.

28. Dessa forma, quanto ao critério de "chegada dos processos" pela SEFIN, fato que foi confirmado em contraditório, deve esta Corte determinar, imediatamente, em tutela inibitória, que a Secretaria de Estado das Finanças deixe de utilizá-lo para a definição da ordem de pagamento, porque é claramente *contra legis*.

29. Diante da situação concreta em que a atribuição para a realização dos pagamentos dos credores está centralizada na SEFIN, permanecendo as unidades orçamentárias responsáveis pelas demais fases de processamento da despesa, corrobora-se o entendimento técnico e ministerial no sentido da necessidade de "adoção de sistema informatizado", para satisfação do crédito em ordem cronológica, de acordo com cada fonte diferenciada de recursos, "que possibilite a cada unidade orçamentária, enquanto responsável pela execução das fases da despesa, incluir automaticamente os credores, à medida que adimplidas suas obrigações", de acordo com a data de apresentação da fatura (ou documento equivalente), a ser confirmada na liquidação da despesa.

30. Consoante ressaltou o *Parquet Especial*, esse sistema deverá possibilitar a "divulgação, via internet e em



*tempo real, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, especialmente no site do Governo do Estado (Portal Transparência), de modo a tornar tais informações amplamente acessíveis, indistintamente, a qualquer cidadão, em atenção aos princípios da impessoalidade, da publicidade e ao princípio da transparência, insculpido no art. 48, parágrafo único, inciso II, e art. 48-A, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 113, caput, da Lei nº 8.666/93, e, em especial, aos interessados diretos, sob pena de persistir a violação ao direito público subjetivo correspondente, encartado no art. 4º da Lei nº 8.666/93".*

31. Já é assente nesta Corte que os atos que merecem ampla publicidade devem ser divulgados, também, no sítio oficial do órgão. Dessa forma, deverão ser publicadas as seguintes informações no referido sistema, em ordem cronológica, exemplificativamente: (a) unidade gestora; (b) fonte de recursos; (c) identificação do procedimento administrativo e do contrato; (d) credor; (e) identificação do documento demonstrativo do adimplemento contratual para efeito de exigibilidade do pagamento (fatura, nota fiscal etc.), conforme a regulamentação contratual ou normativa, e a data de sua protocolização; (f) valor; (g) data de vencimento da obrigação; (h) data do efetivo pagamento; (i) indicação da parcela, se não se tratar de pagamento único; (j) em caso de quebra da ordem cronológica, indicação da existência de justificativa e de sua publicação; e (k) identificação nominal do ordenador da despesa, depois de realizado o pagamento.



32. É, no mínimo, curiosa a oposição do Secretário de Finanças de realizar a regulamentação administrativa da matéria. A Secretaria de Estado de Finanças possui a atribuição de normatizar a execução financeira e a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, a execução orçamentária (art. 17, I, "a", V, "a", da Lei Complementar nº 224/2000<sup>9</sup>). É bem verdade que o artigo 5º da Lei nº 8.666/93 é, sim, de aplicabilidade direta e eficácia imediata, pois o âmbito material da norma contém elementos mínimos suficientes para a instituição concreta do dever jurídico. Ocorre que o fato de a norma ser auto-aplicável não significa que seja infensa ou que prescindida de regulamentação, para detalhar e aclarar o comando normativo, bem como adaptar a rotina administrativa à prescrição legal.

33. A circunstância de o processamento da despesa ser dividido entre a unidade orçamentária e a SEFIN permite inferir complexidade que demanda alguma normatização, sob pena de resultar em descontrole, conforme restou comprovado, empiricamente, no presente processo. E, de fato, a matéria reclama, para a melhor aplicabilidade da observância da ordem cronológica de exigibilidade dos créditos contratuais, um detalhamento a ser realizado em nível administrativo.

---

<sup>9</sup> "I - à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral:  
"a) planejamento, coordenação, supervisão, normatização, acompanhamento e controle da execução orçamentária e avaliação de planos, programas, projetos e atividades;  
"V - à Secretaria de Estado de Finanças:  
"a) coordenação, supervisão, orientação técnica e **normatização das atividades relativas à administração das receitas e das despesas e execução financeira**";



34. De maneira pertinente, o Ministério Público de Contas indicou os seguintes pontos:

"a) a definição das diversas ordens cronológicas a serem obedecidas, conforme cada fonte diferenciada de recursos, bem como a ordem de preferência entre elas, em caso de insuficiência de disponibilidade financeira;

"b) a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva "fila";

"c) a fixação de prazo máximo para o efetivo pagamento, a contar do ingresso na linha de preferência"

d) "previamente definir, ainda que não de forma taxativa, as situações que poderão vir a constituir 'relevantes razões de interesse público', a justificar a exceção à regra da ordem cronológica".

35. Quanto ao momento em que o credor será inserido na fila, há que registrar que o melhor critério, adotado pelo Tribunal de Contas da União, é o da data da apresentação da fatura (ou do documento equivalente, que demonstre à Administração o cumprimento total ou parcial da prestação contratual sem prejuízo de sua confirmação na liquidação da despesa) e dos demais documentos contratual e legalmente exigíveis para o pagamento.

36. A fim de não causar o retardamento indevido do pagamento e a conseqüente atualização financeira, imperioso estabelecer prazo para a realização da liquidação ou rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por



desatendimento das exigências contratuais<sup>10</sup>. Esse prazo deve ser inferior ao prazo máximo de pagamento, fixado pela Lei de Licitações em até 30 (trinta) dias.

37. Se o próprio contratado der causa a irregularidades (como a inexecução parcial ou total do contrato ou, ainda, a não comprovação da regularidade fiscal, trabalhista etc.), a exigibilidade de seu crédito somente se aperfeiçoará depois de sanados os vícios contratuais, em razão da exceção do contrato não cumprido. Nessa hipótese, a Administração somente deverá inserir o crédito, na ordem cronológica de pagamento, depois de apresentados todos os documentos contratual e legalmente exigíveis e de satisfeitas as obrigações legais e contratuais.

38. Ademais, consoante decidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Instrução Normativa nº 2/1995 e Aditamento nº 1/1997), deverá existir uma ordem autônoma para cada fonte diferenciada de recursos, permitindo evidenciar o cumprimento da destinação legal dos recursos de aplicação vinculada (convênios, fundos, empréstimos, recursos financeiros do SUS<sup>11</sup> e da função educação<sup>12</sup> etc.).

<sup>10</sup> Ressalvados os excepcionais casos de quebra da ordem, o retardamento da liquidação poderia travar o seguimento da sequência, em decorrência do direito de preferência assegurada pela lei de licitações, razão pela qual deve a Administração cuidar para proceder, tempestivamente, à fase de liquidação, tão logo instada pelo contratado.

<sup>11</sup> "Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde" (Lei federal nº 8.080/1990).



Os recursos vinculados (que possuem gestão separada dos demais), possuirão ordens cronológicas próprias, uma para cada origem. Assim, por exemplo, cada convênio, cada fundo possuirá sua ordem cronológica de pagamento. Por sua vez, por força da própria lei, as contratações de baixo valor (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93) possuem ordem cronológica própria e prazos diferenciados: 5 dias úteis a partir da apresentação da fatura (art. 5º, §3º, da Lei nº 8.666/93).

39. Nos demais casos, deverá ser observado, também, o prazo máximo para liquidação e pagamento de 30 dias ou o previsto no instrumento contratual, se menor (art. 40, XIV, "a", da Lei nº 8.666/93), contado a partir da demonstração do adimplemento contratual pelo contratado.

40. Evidentemente, o término do exercício financeiro em nada interfere na observância da ordem cronológica, de modo que as despesas contratuais inscritas em restos a pagar possuirão preferência sobre as posteriormente constituídas. Além disso, os órgãos que possuem autonomia financeira (Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e as entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) possuirão cada qual, obedecidas as classificações acima mencionadas, lista própria de credores.

---

<sup>12</sup> Art. 69 - (omissis) "§5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:" (Lei nº 9.394/96).



41. Como se vê, os pormenores dessa temática demandam, por parte da Administração, uma regulamentação administrativa, a fim de tornar claro o procedimento a ser adotado, uniformemente, para a constituição da ordem cronológica de pagamento. A garantia de tratamento isonômico nas contratações públicas está condicionada à submissão da conduta do órgão contratante e do contratado a critérios objetivos pré-fixados<sup>13</sup>.

42. Além das questões acima alinhavadas, é importante, ademais, estabelecer normativamente um procedimento sumário de impugnação perante a própria Administração, para que os interessados possam peticionar a correção de equívocos e salvaguardar seu direito preferencial. Deverá, também, ser criado procedimento próprio para a justificação da quebra da ordem cronológica, observadas as exigências de publicidade e de atendimento do interesse público.

43. Divirjo, parcialmente, do Ministério Público de Contas, apenas quanto à inclusão do Chefe do Poder Executivo estadual como destinatário das determinações, ao menos por enquanto, tendo em vista que as providências necessárias à concretização das determinações são de atribuição legal específica da Secretaria de Finanças, conforme demonstrado acima (art. 17, I, "a", V, "a", da Lei Complementar nº 224/2000).

<sup>13</sup> Não é por outra razão que o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, possui regulamentação sobre a matéria (Decreto nº 41.960/2002), ainda que, parece-me, possa ela ser desenvolvida e aprimorada.



44. O presente processo não teve escopo repressivo, mas meramente inibitório - o que evidencia o seu caráter estritamente operacional -, já que não foi investigada a ocorrência de ilícitos concretos. Muito embora as justificativas devam ser rejeitadas, resta prejudicado o pedido do justificante para que seja "eximido de sanções administrativas".

45. Frise-se que o cumprimento das determinações, assim como a observância concreta da ordem cronológica de pagamentos, será objeto de verificação em auditoria a ser realizada, impreterivelmente, no primeiro semestre de 2012 (art. 70 do Regimento Interno), cujo resultado será levado em consideração, para efeito de regularidade de contas de gestão, conforme já o faz o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sem prejuízo das demais penalidades<sup>14</sup>.

Face ao exposto, convergindo com o entendimento técnico e com o opinativo do Ministério Público de Contas, com fulcro no artigo 71, IX, da Constituição Federal, submeto ao Colegiado a seguinte decisão:

I. **Determinar**, em tutela inibitória, ao Secretário de Estado de Finanças, senhor Benedito Antônio Alves, que adote as providências necessárias para que a

<sup>14</sup> Vide a propósito o item VI da Instrução nº 2/1995/TCESP: "VI - O desrespeito injustificado à ordem cronológica da exigibilidade dos pagamentos, além de sujeitar os responsáveis a sanções administrativas, civis e penais de trata a Lei nº 8.666/93, será fator preponderante de decisão no julgamento das contas dos ordenadores de despesa, tanto no âmbito estadual, quanto no municipal, sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na Lei Complementar nº 709/1993".



SEFIN, imediatamente, deixe de utilizar o critério da "entrada" no órgão dos autos de processamento da despesa, para fins de definição da ordem cronológica de exigibilidade de pagamento, sem prejuízo das medidas abaixo alinhavadas;

II. **Determinar** à autoridade mencionada que conclua, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, de acordo com o fundamento no art. 17, V, "a", da Lei Complementar nº 224/2000, com a colaboração dos demais órgãos estaduais envolvidos se necessário for, a regulamentação da constituição da ordem cronológica de exigibilidade de pagamento previsto no artigo 5º da Lei nº 8.666/93, no âmbito do Poder Executivo estadual, contemplando, no mínimo:

(a) a definição das diversas ordens cronológicas a serem obedecidas, conforme cada fonte diferenciada de recursos, bem como a ordem de preferência entre elas, em caso de insuficiência de disponibilidade financeira;

(b) a ocasião em que o credor deverá ser inserido na respectiva sequência, considerando (i) a demonstração do adimplemento da parcela contratual mediante a apresentação de fatura ou documento equivalente, a ser confirmada na liquidação da despesa e (ii) o cumprimento das demais condições legais e contratuais exigíveis, como a regularidade fiscal, trabalhista, dentre outras, também a serem confirmadas na liquidação da despesa;

(c) as hipóteses de suspensão da inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, por conta da ausência de demonstração do cumprimento das condições legais e contratuais pelo contratado;

(d) o procedimento administrativo para que, suspensa a inscrição do crédito na ordem cronológica de pagamento, possa o contratado, depois de promover a correção das falhas, ser inserido na sequência de exigibilidade;

(e) a fixação de prazo máximo para a realização da liquidação ou rejeição dos serviços prestados ou bens fornecidos, por desatendimento das exigências contratuais, e para o efetivo pagamento a contar do ingresso na linha de preferência;

(f) o procedimento administrativo para a justificação da quebra da ordem cronológica, bem como as situações que poderão vir a constituir, ainda que não de forma taxativa, relevantes razões de interesse público, a permitir excepcionar a regra da ordem cronológica, a propósito do que estabelece a parte final do art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93; e

(g) de procedimento administrativo sumário de impugnação e correção da ordem cronológica de pagamento;

III. **Determinar**, em tutela inibitória, à autoridade acima citada que conclua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da notificação, de acordo com o fundamento no art. 17, V, "a", da Lei Complementar nº 224/2000, com a



colaboração dos demais órgãos estaduais envolvidos se necessário for, a implementação de sistema informatizado, que:

(a) possibilite a cada unidade orçamentária, enquanto responsável pela execução das fases da despesa até a liquidação, incluir automaticamente os credores na ordem cronológica de exigibilidade de pagamento, de acordo com o adimplemento da prestação contratual, aferido pela data de apresentação da fatura ou por documento equivalente previsto em contrato ou regulamento, a ser confirmado na liquidação da despesa; bem como que

(b) permita a divulgação, via *internet* e em tempo real, das diversas ordens cronológicas e das respectivas listas de credores, especialmente no *site* do Governo do Estado (Portal Transparência), de acordo com os parâmetros mínimos de informações definidos neste voto, de modo a tornar tais informações amplamente acessíveis a qualquer cidadão;

IV. **Cientificar** o Secretário de Estado de Finanças de que o descumprimento da presente decisão poderá ensejar a aplicação de multa coercitiva para o cumprimento da ordem, sem prejuízo da sanção prevista no inciso IV do artigo 55 da Lei Complementar nº 154/1996;

V. **Cientificar** a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN para que atue em conjunto com a SEFIN no cumprimento das determinações constantes dos itens I a III acima;



VI. **Advertir** a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado de Saúde, para que, imediatamente, adotem as cautelas administrativas necessárias à observância da ordem cronológica de pagamentos nos termos indicados no item I, dando ciência aos respectivos gestores do teor desta decisão, sob pena de sujeitarem-se às sanções cabíveis;

VII. **Notificar** a Controladoria-Geral do Estado para que esse tema passe a ser item obrigatório a ser enfrentado pelo Controle Interno no pronunciamento que emite sobre as contas anuais, bem como para que auxilie a SEFIN na elaboração da regulamentação mencionada no item III e fiscalize o cumprimento dos itens I e II, informando imediatamente a esta Corte acerca de eventual irregularidade;

VIII. **Cientificar** o Chefe do Poder Executivo do Estado acerca do teor da Decisão e do voto, encaminhando-lhe cópia de inteiro teor;

IX. **Cientificar** as demais instituições participantes do Comitê Estadual de Rondônia contra a Corrupção - CERCCO (o Ministério Público de Contas, Ministério Público Federal em Rondônia, o Ministério Público do Estado, o Ministério Público Eleitoral, o Ministério Público do Trabalho, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, a Receita Federal, o Tribunal Regional Eleitoral, a Advocacia-Geral da União, a Procuradoria Federal da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda) acerca do teor da Decisão e do voto;



X. **Determinar** à Secretaria Geral de Controle Externo que programe auditoria para que proceda à fiscalização da SEFIN e das demais unidades orçamentárias do Estado, visando aferir especificamente o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 3º, II, e art. 71, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas, ante os indícios de inobservância daquele comando legal, dada a total falta dos controles administrativos afins; e

XI. **Cientificar** as entidades e órgãos jurisdicionados da Corte subordinados ao regime da Lei nº 8.666/93, acerca da Decisão a ser prolatada nos presentes autos, informando-os que o teor da decisão, do voto, do parecer ministerial e relatórios técnicos encontram-se disponíveis no sítio oficial do TCER ([www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)), bem como os advertindo de que deverão concluir as providências determinadas nos itens I e II da Decisão na data de 31 de dezembro de 2012, sem prejuízo do cumprimento imediato do artigo 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, ainda que por meio de providências administrativas provisórias.

Sala das Sessões, 8 de dezembro de 2011.

**PAULO CURI NETO**  
Conselheiro Relator