



Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do RN
Coordenação do Núcleo Contencioso

NOTA TÉCNICA nº 002/2020–CONJU/TCE-RN

Assunto: Orientações a respeito da ordem cronológica de pagamentos e suas respectivas exceções.

A CONSULTORIA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições conferidas pelo art. 2º, inciso VII do Regulamento da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (aprovado pela Resolução nº 009/2015-TCE), combinado com o art. 6º da Resolução nº 008/2020–TCE, emite a presente nota técnica para orientar as unidades internas e os jurisdicionados em relação aos seguintes tópicos:

1. O ordenamento jurídico brasileiro, no texto da Constituição Federal, dispõe em seu art. 37, XXI que as contratações públicas devem ser realizadas por intermédio de licitação, salvo exceções expressamente determinadas em lei.
2. Seguindo tal norte, o regramento específico das contratações públicas no Brasil possui como referencial a Lei nº 8.666/1993, a qual determina, em seu art. 5º, que, uma vez celebrado um contrato administrativo, os critérios de pagamento devem obedecer “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”.
4. A finalidade desta norma é garantir a isonomia, a impessoalidade e a moralidade na realização de pagamentos referentes aos contratos, afastando, assim, a preterição de interessados que se encontrem em prevalência, em razão da ordem de exigibilidade dos créditos. Inclusive, o art. 92 do supracitado diploma prevê a aplicação de penalidades, em caso de descumprimento do preceito.
4. Pois bem. Ainda que a Lei 8.666/1993 estipule os principais critérios e diretrizes para a realização dos pagamentos contratuais, ela, por si só, não é capaz de esgotar a regulamentação do tema. Nesse prisma, observa-se, por exemplo, que o





conceito de *excepcional interesse público* não traz um delineamento objetivo, por se tratar de conceito jurídico indeterminado.

5. Em face desta situação, os Tribunais de Contas passaram a buscar formas de normatizar e uniformizar as situações relativas à ordem cronológica de pagamentos.

6. Uma das primeiras iniciativas, neste sentido, foi tomada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas no Brasil (ATRICON) que editou a Resolução nº 08/2014, estabelecendo as diretrizes de Controle Externo a serem exercidas pelos Tribunais de Contas em relação à aplicabilidade do art. 5º da Lei 8.666/93.

7. Alinhado às diretrizes nacionais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte editou a Resolução nº 021/2016-TCE/RN, a qual versa sobre ordem cronológica de pagamentos decorrentes das contratações públicas. A referida Resolução estipula em seu artigo 13, as situações em que será possível a quebra da ordem cronológica de pagamentos, senão vejamos:

Art. 13. A preterição da ordem cronológica de pagamentos somente será admitida em caso de:

I - grave perturbação da ordem;

II - estado de emergência;

III - calamidade pública;

IV - decisão judicial;

V - relevante interesse público mediante deliberação expressa e fundamentada do ordenador de despesas.

8. Analisando o referido dispositivo, não nos parece haver dúvidas com relação às situações que caracterizariam as hipóteses previstas nos quatro primeiros incisos, que dizem respeito à *grave perturbação da ordem*, ao *estado de emergência*, à *calamidade pública* e às *decisões judiciais*.

9. No que se refere à situação de calamidade pública, reconhecida em nível nacional pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e no Rio Grande do Norte por meio do Decreto Estadual nº 29.534, de 19 de março de 2020, é assaz pertinente ressaltar que este Tribunal de Contas emitiu a Nota Técnica nº 004/2020-COEX, com amparo na Lei nº 13.979/2020, tendo consignado a admissibilidade da “quebra da ordem cronológica de pagamentos por despesas orçamentárias realizadas durante o estado de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Norte, cuja destinação específica seja uma ou mais ações de enfrentamento da situação de





emergência em saúde pública causada pelo coronavírus (COVID-19).

10. Lado outro, diante desse cenário fático e normativo, dúvidas naturais podem surgir a respeito de quais situações poderão se enquadrar na expressão “relevantes razões de interesse público”, prevista no inciso V, do art. 13 da Resolução 021/2016 do TCE/RN e também na parte final do art 5º, caput, da Lei 8.666/93.

11. Com efeito, não há lei federal ou mesmo estadual que venha a especificar as situações que poderiam ser englobadas nesta hipótese, o que pode ocasionar eventual celeuma para os gestores, na hora de definir se uma situação poderia ou não ser abarcada por tal exceção.

12. Assim sendo, em face da ausência de uma regulamentação mais ampla acerca do tema, torna-se importante buscarmos parâmetros de outras esferas públicas que possam nortear uma melhor delimitação de tal conceito.

13. Neste cenário, uma orientação importante sobre o tema foi dada pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Federal, que, em 06/12/2016, expediu a Instrução Normativa nº 2, dispondo sobre observância da ordem de pagamentos das obrigações no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SIAG), em cumprimento ao comando inscrito na Lei Federal nº 8.666/93.

14. Entre outros pontos, a referida Instrução Normativa especificou em seu texto o que poderia vir a ser considerado como “relevantes razões de interesse público”, conforme destacado a seguir:

Art. 5º A quebra da ordem cronológica de pagamentos somente ocorrerá quando presentes **relevantes razões de interesse público** e mediante prévia justificativa da autoridade competente.

§1º Consideram-se relevantes razões de interesse público as seguintes situações:

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

II) **pagamento à microempresa, empresa de pequeno porte e demais beneficiários do Decreto nº 8.538**, de 6 de outubro de 2015, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;

III) **pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes do Governo Federal**, 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; ou

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 um serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

15. Verifica-se, portanto, que ela considera as “relevantes razões de interesse público” como gênero, explicitando algumas de suas espécies. Logo, considerando a inexistência de lei federal ou estadual que especifique de maneira objetiva as situações enquadradas em tal expressão e considerando ainda que a expressão genérica não se enclausura em numa delimitação objetiva, entendemos que as hipóteses destacadas na supracitada Instrução Normativa Federal podem vir a ser consideradas pelo gestor como parâmetro na tomada de suas decisões, levando tais hipóteses em consideração para fins de enquadrar ou não uma situação prática como sendo de interesse público.

16. Todavia, apesar de servir como importante diretriz orientativa, há de se destacar que o rol destacado na Instrução Normativa acima não deve ser considerado taxativo, sendo possível que o gestor, no caso concreto, possa vir a amoldar outras situações dentro da referida exceção, devendo corresponder a um interesse público *primário*, voltado, assim, ao interesse geral da sociedade e ao bem comum da coletividade; sempre mediante justificativa prévia, frise-se.

17. Por fim, é de bom alvitre reforçarmos que, além de enquadrar a hipótese como sendo de *relevante interesse público*, será necessário, também, que a autoridade competente apresente a devida justificativa do seu ato, inclusive para as demais modalidades excepcionais, a exemplo das situações relativas à calamidade pública oriunda da pandemia do COVID-19; tudo isso como forma de se conferir ampla publicidade aos atos administrativos, em respeito à transparência pública, evitando-se quaisquer dúvidas ou suspeitas de favorecimento, viabilizando-se também o efeito controle da Administração Pública, notadamente o controle social.

Ronald Medeiros de Moraes

Coordenador do Núcleo Contencioso da Consultoria Jurídica do TCE/RN

Gudson Barbalho do Nascimento Leão

Consultor-Geral do TCE/RN

