



NOTA DE AUDITORIA Nº 1190.1457.17
PROCESSO DE AUDITORIA Nº 1190.620.11.0458.17

REFERÊNCIA

Proposta de resolução, à Secretaria de Estado de Fazenda, gestora dos recursos financeiros da administração pública do Poder Executivo do Estado, nos termos do art. 34, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 22.257, de 27/07/2016, de norma para regulamentação de procedimento destinado a garantir a observância do art. 5º da Lei nº 8.666/1993, de 21/06/1993, no âmbito dos Órgãos e Entidades da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual.

INTRODUÇÃO

A Diretoria de Auditoria Orçamentária, Financeira, Contábil e Patrimonial, no uso das atribuições estabelecidas no art. 23 do Decreto nº. 47.139, de 24/01/2017, procedeu à elaboração de proposta de normatização sobre no art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, visando contribuir para sua aplicação uniforme no âmbito do Poder Executivo Estadual.

A iniciativa decorre de levantamento de dúvidas efetuado com gestores dos órgãos e entidades, demonstrado no **Apêndice I**, bem como da ausência de instrumentos normativos, no âmbito do Poder Executivo, que visem garantir o cumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93, bem como da exigência do Tribunal de Contas do Estado¹, prevista no Anexo I², VI, alínea ‘b’, Anexo II³, VI, alínea ‘b’, Anexo III⁴, V, alínea ‘b’, Anexo IV⁵, XX, alínea ‘b’ da Decisão Normativa Nº 02/2014. Esta determina que seja avaliada no âmbito das prestações contas anuais dos gestores da administração direta, indireta, de entidades

¹ Lei Complementar nº 102/2008, de 17/01/2008; Regimento Interno do TCEMG (Resolução nº 12/2008, de 17/12/2008); Instrução Normativa nº 14/2011

² Contas Anuais da Administração Direta Estadual

³ Contas Anuais das Entidades Autárquicas e Fundacionais

⁴ Contas dos Fundos Estaduais

⁵ Contas Anuais das Empresas Estatais



autárquicas e fundacionais e das empresas estatais, a partir de critérios objetivos que norteiem a atuação dos gestores públicos no gerenciamento da ordem de pagamento das obrigações. Dessa forma, a normatização estabeleceria parâmetro para o exercício dos controles interno, externo e social.

ANÁLISE

A proposição constante no **Apêndice II** foi estruturada a partir de disposições previstas na Resolução nº 296/2016, de 11/08/2016, do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, associadas às da Instrução Normativa nº 01/2016⁶, de 6/12/2016, do Ministério de Planejamento e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e da Orientação Técnico-Jurídica AGE/MG nº 01/2016, de 29/11/2016.

Outras diretrizes também foram consideradas, como as da Resolução nº 08/2014, de 06/08/2014, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, da Resolução nº 1.033/2015, de 13/05/2015, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, da Portaria nº 008/2016, de 21/01/2016, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, e da Portaria TC nº 264, de 16/04/15, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Para tanto, foram observados os seguintes princípios e entendimentos para proposição dos procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades para a adequada observância da ordem cronológica de pagamentos dos contratos ou ajustes, cujo fluxo resumido do processo de pagamento encontra-se demonstrado no **Apêndice III**.

→ Controle da ordem cronológica do pagamento das obrigações por unidade orçamentária e fonte de recursos.

A expressão “fonte de recursos” corresponde a um conceito de natureza orçamentária, relacionado à identificação da origem ou da procedência dos recursos utilizados no pagamento de

⁶ Elaborada em atendimento ao Acórdão nº 551/2016, do Tribunal de Contas da União, e aprovada pelo Parecer nº 1221/2016, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.



determinada finalidade, nos termos da Portaria SOF nº 1, de 19/01/2001, que dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos.

- O controle da inserção das obrigações na lista consolidada de credores, em ordem cronológica de antiguidade, deve ser centralizado por unidade orçamentária, considerando a regulamentação da programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais.
- A inserção na lista consolidada de credores, em ordem cronológica de antiguidade, ocorre a contar da data do ateste, a partir do recebimento do documento fiscal ou equivalente de cobrança pelo Setor de Contabilidade e Finanças ou unidade responsável, considerando o estabelecido no art. 40, inciso XIV, alínea “a” e no art. 5º, §3º da Lei nº 8.666/93.

“A ordem cronológica iniciará com o atesto da despesa, efetuado pelo segmento administrativo responsável”. (Portaria TCE-PE nº 264/2015, Portaria TCE-MT nº 008/2016)

O Setor de Contabilidade e Finanças ou unidade responsável pela liquidação, terá a responsabilidade de inserir as obrigações na lista consolidada de credores das unidades orçamentárias do órgão ou entidade, a contar da data do ateste, no momento de recebimento do documento fiscal ou equivalente, para fins de liquidação, e efetuar o controle para fins de pagamento pelo ordenador de despesas. A proposição decorreu da necessidade de se definir a área responsável pelo lançamento imediato do credor na lista consolidada de credores, por unidade orçamentária, por fonte; por categoria – bens; serviços; locações e obras) tão logo receba o documento fiscal atestado.

Para liquidação da despesa, torna-se obrigatório o preenchimento do campo “Data de previsão de pagamento” (Figura 1), identificada a partir da data do ateste no documento fiscal ou documento de cobrança equivalente, com a finalidade de favorecer a emissão de relatórios gerenciais por data de previsão de pagamento.



Figura 1 – Tela da Consulta Liquidação do Empenho da Despesa – SIAFI/MG

NFCAEG16 Estado de Minas Gerais PRODEMG
VFCAEG1B SIAFI - MG 10/07/2017
M1059208 Consulta Liquidacao do Empenho da Despesa 11:36
Informacoes Registradas no SIAFI-MG
Ano Exercício: 2017 Nr. Empenho: 0000058 Dt. Reg.: 15/03/2017 Evento: 0503003
Sq. Registro: 0001 LCP: 1620
Unid. Executora: 1520001 - AUDITORIA GERAL DO ESTADO - CONTROLE
Unid. Orcamentaria: 1521 - CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

UO	Programa de Trabalho	Nat. Despesa	Item	Fonte	Proc.	IPE
1521	04 122 701 2002 0001	339036	12	10	1	0

Credor Emp.: 37870066 -99
Nome: GUSTAVO BARCELOS MARTINS

Nr. Processo SIAD (UN/SEQ/ANO):
Valor Bruto: 200,00 Valor Retencao:
Valor Multa: Valor Liquido: 200,00
Ano/Mes Competencia: 2017 / 03 Dt. Previsao Pagto.: 16/03/2017
Operador Reg.: M1297676 Documento Assinado Digitalmente
Ord. Despesa: M1206745 - MONIQUE CHATEAUBRIAND DOMINGUES BARBOSA
Enter-PF1---PF2---PF3---PF4---PF5---PF6---PF7---PF8---PF9---PF10---PF11---PF12-
Ajuda Volta Lanc. -Pag +Pag MenuP +Liq Fim

- O documento fiscal ou equivalente de cobrança atestado será recebido pelo Setor de Contabilidade e Finanças ou unidade responsável para fins de emissão da liquidação de despesa, desde que acompanhado dos demais documentos exigidos na contratação e obrigatórios para pagamento.

Tão logo o fornecedor regularize sua pendência com o órgão ou entidade, o gestor do contrato deverá encaminhar o documento fiscal ou documento equivalente de cobrança atestado ao Setor de Contabilidade e Finanças ou unidade responsável, que iniciará a contagem dos prazos de liquidação e pagamento.

- Serão instituídas tantas listas consolidadas de credores, quantas forem necessárias, observando concomitantemente a categoria de despesas (fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras), a fonte de recurso e a unidade orçamentária, para que se efetue a inserção e pagamento das obrigações, por ordem de antiguidade.

Serão instituídas, ainda, listas consolidadas de pequenos credores, entendidos como aqueles referentes a despesas que não ultrapassaram os limites estabelecidos no art.24, incisos I e II da Lei nº 8.666/1993.

Encontram-se demonstrados no **Apêndice IV** (Anexo I – Bens; Anexo II, Locações; Anexo III, Prestação de Serviços; Anexo IV, Obras; Anexo V, Pequenos Credores; Anexo VI – Cessão de Mão de Obra), quadros sugestivos para inserção e controle das obrigações, por ordem de antiguidade,



que poderão ser utilizados para adequação do SIAFI/MG⁷, visando o gerenciamento, transparência e publicidade de informações sobre os compromissos assumidos (contas a pagar) pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. E, ainda, no **Anexo I** desta Nota de Auditoria, consta, a título exemplificativo, a ferramenta de ordenamento de obrigações adotado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes.

- Na proposta foi previsto um período de transição para que os órgãos e entidades façam as adequações necessárias em seus processos de trabalho, bem como em seus contratos ou ajustes em execução que deverão ser enquadrados na nova sistemática para pagamento de despesas de pequeno valor no prazo de até 5 dias e das demais despesas em até 30 dias.

Os contratos ou ajustes vigentes na data da entrada em vigor da norma proposta, que não estiverem adequados aos prazos de pagamento acima identificados, obedecerão aos prazos estabelecidos nos respectivos instrumentos contratuais.

- Caberá ao fiscal do contrato ou ajuste, com a supervisão do gestor, adotar as providências necessárias de ateste do adimplemento da obrigação para que o Setor de Contabilidade e Finanças ou unidade responsável possa efetuar a liquidação da despesa. Para tanto, foram estabelecidos na proposta os seguintes prazos, para fins de liquidação da despesa:
- Contratos ou ajustes em geral: a liquidação da despesa não poderá ultrapassar o prazo de quinze dias corridos, a contar da apresentação da nota fiscal ou documento de cobrança equivalente;
 - Contratos ou ajustes de pequeno valor: a liquidação da despesa não poderá ultrapassar o prazo um dia útil, a contar da apresentação da nota fiscal ou documento de cobrança equivalente;

⁷ De acordo com o art.3º do Decreto nº 39.601, de 19/05/1998, compete à Superintendência Central de Contadoria-Geral/SEF, a gestão operacional do SIAFI, como: I – exercer o controle e a coordenação das atividades de desenvolvimento e manutenção do SIAFI/MG, bem como de seus derivados ou informações compartilhadas, em especial o seu armazém de informações; II – responsabilizar-se pela manutenção de canais de informação junto aos diversos públicos, interno e externo, visando dar transparência aos dados armazenados no Sistema; III – baixar normas e procedimentos referentes à operacionalização do Sistema SIAFI/MG; IV – responsabilizar-se pelo sistema de segurança do SIAFI/MG; V – aprovar, guardar e manter atualizada toda a documentação de desenvolvimento e alteração do SIAFI/MG, bem como as normas emitidas pelas Superintendências Centrais executoras do Sistema; VI – aprovar, divulgar e manter atualizados os manuais operacionais do SIAFI/MG; VII – definir e coordenar as transações atinentes ao fechamento de posições contábeis mensais, ao encerramento e abertura de exercício, à emissão de relatórios contábeis e à emissão do balanço geral do Estado; VIII – responsabilizar-se pela manutenção da tabela de eventos e demais tabelas contábeis; IX – avaliar, orientar e acompanhar a equipe de desenvolvimento, quanto às alterações a serem introduzidas nas transações já em produção, decorrentes de pleitos ou de sugestões das unidades executoras ou de usuários, aprovadas nas esferas colegiadas competentes; X – atuar junto às unidades competentes orientando a programação de recursos orçamentários e financeiros para a manutenção e ampliação do SIAFI/MG; XI – encaminhar à publicação as deliberações do GERSIAFI.



- Contratos ou ajustes que não estiverem adequados às prescrições da norma proposta: a liquidação da despesa não poderá ultrapassar o prazo de cinco dias corridos.
- Considerando a Orientação Técnico-Jurídica nº 01/2016, de 29/11/2016, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, foi incluída redação que veda expressamente o pagamento de despesas em desacordo com a respectiva ordem cronológica de exigibilidade, exceto quando comprovado prejuízo ao interesse público, em situações extraordinárias, das áreas de saúde, educação e segurança.

Como práticas atentatórias às normas legais de contratação e execução da despesa, foram previstas na minuta de resolução: a rescisão de contrato ou ajuste para posterior contratação com objeto similar; cancelamento de nota de liquidação para executar a despesa em outra fonte de recurso ou para pagamento de despesa por meio de indenização.

Constou ainda que a justificativa para as situações extraordinárias que exigirem o pagamento de despesas das áreas de saúde, educação e segurança, em desacordo com a ordem cronológica de exigibilidade, deverá observar a referida orientação jurídica.

- Considerando a necessidade de transparência e publicidade das listas consolidadas de credores, nos termos do disposto no artigo 2º, § 2º, inciso II, do Decreto Federal nº 7.185, de 27/05/2010, e considerando a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, foi sugerida a divulgação em tempo real nos sites dos órgãos e entidades na internet e publicação quadrimestralmente no Diário Oficial do Estado no mesmo prazo de publicação do Relatório de Gestão Fiscal.

Trata-se de divulgação de listas consolidadas de credores, subdivididas por fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, por fonte diferenciada de recursos e organizadas pela ordem cronológica de antiguidade das datas de exigibilidade, com a data do pagamento e as justificativas que embasaram eventual quebra da ordem, em atendimento à Lei nº 12.527, de 18/11/2011 e o art. 3º da Lei nº 8.666/1993⁸. Para tanto, encontram-se demonstrados no **Apêndice IV**, quadros sugestivos para divulgação da cronologia de pagamento, contemplando elementos mínimos que permitem o controle social.

⁸ TCU. Processo nº TC.011.757/2006-9. Acórdão nº 1110/2007 – 1ª Câmara.



- Foi previsto que o contratado poderá representar ao dirigente máximo ou ao ordenador de despesas delegado para impugnar a preterição de seu crédito na ordem cronológica de pagamentos.
- Consta ainda a exemplificação das despesas cuja natureza não se sujeita às regras do art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/1996, como as despesas realizadas em regime de adiantamento, nos termos do art. 68 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; a de remuneração e outras verbas devidas a agentes públicos, como diárias, ajudas de custo, entre outras; as de obrigações tributárias; as de concessionárias públicas de energia elétrica, água e esgotos, telefonia fixa e móvel; e outras despesas que não sejam regidas pela Lei Federal nº 8.666, de 1993.
- Em relação a despesas provenientes de contratos de cessão de mão de obra, consta que essas deverão ser incluídas em lista própria de credores (**Apêndice IV, modelo do Anexo VI**), classificadas pelos respectivos prazos de vencimento. Porém, não haveria a necessidade de publicação da justificativa, no Diário Oficial do Estado, elaborada pelo dirigente máximo do órgão ou entidade para pagamento em desacordo com a ordem cronológica, em função da especificidade da prestação de serviços.

A proposição decorre da possibilidade de a Administração Pública vir a ser responsabilizada pelo descumprimento de pagamento de obrigações trabalhistas, conforme o disposto na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho. De acordo com esclarecimentos do Ministério do Planejamento⁹.

Nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (contratos de terceirização), a situação de irregularidade no pagamento das verbas trabalhistas ou previdenciárias não impede a inclusão do pagamento na ordem cronológica. No entanto, poderá a unidade administrativa contratante reter parte do pagamento devido à contratada, limitada a retenção ao valor inadimplido. Essa prerrogativa decorre da possibilidade de a Administração Pública vir a ser responsabilizada pelo pagamento dessas obrigações, conforme o disposto na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

⁹ <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/servicos-faq/perguntas-e-respostas-ordem-de-pagamento>



→ Constatada a ocorrência de favorecimento ou de preterição injustificada de credor no estabelecimento da ordem de classificação e pagamento, constou a previsão expressa de que os responsáveis estarão sujeitos às sanções previstas em lei.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, sugere-se o envio da presente Nota de Auditoria à Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, para apreciação da proposta de resolução que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos dos contratos ou ajustes firmados pela Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências, com o objetivo de regulamentação do art.5º da Lei nº 8.666/1993.

Auditoria-Geral / Controladoria-Geral do Estado, em Belo Horizonte, aos 18 de outubro de 2017.