



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

NOTA TÉCNICA

ORIENTAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE PAGAMENTO

ANTECIPADO



NOTA TÉCNICA Nº 04/2020

1. DO PAGAMENTO ANTECIPADO

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, prevê que o pagamento da despesa só será efetuado após sua regular liquidação (art. 62). Antes do pagamento, a Administração deve proceder ao empenhamento e à liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ou seja, o fato gerador para o pagamento (obrigação da Administração-contratante) é a efetiva execução do objeto pela empresa titular de um empenho (contraprestação da contratada).

2. Portanto, o ordenamento jurídico sedimenta a regra de que o pagamento deve se dar após a regular liquidação da despesa. A razão para isso é preservar a administração de fraudes e dos prejuízos por vezes irreparáveis decorrentes da inexecução contratual.

3. No entanto, mesmo essa sistemática legal de fases da despesa pública pode ser flexibilizada se o atendimento ao interesse público indicar outro caminho. A própria Lei de Licitações e Contratos Públicos, em seu art. 15, inc. III, estabelece o dever de a Administração Pública, sempre que possível, submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às existentes no setor privado.

4. Nesse sentido, tem-se casos em que a dinâmica própria de determinados mercados prescreve condição de pagamento antes da efetiva prestação do serviço. É o caso dos serviços de seguros (de veículos e prediais comumente contratados pela administração), de assistências técnicas estendidas (recorrentes em equipamentos de T.I.) e de passagens aéreas, em que a mera emissão do bilhete constitui premissa para o faturamento pela empresa e ingresso na fila de pagamento, independentemente de quando será realizada a viagem. E há casos em que a administração pode optar pelo pagamento antecipado, mesmo quando o mercado oferece o pagamento parcelado, com vistas à obtenção de condições sensivelmente mais vantajosas, como descontos de preço. É o caso da contratação de licenciamento de softwares, em que o pagamento prévio para cobrir um longo período de licenciamento (como 24 ou 36 meses), pode significar relevante economia se comparado ao pagamento mês a mês do período de licenciamento.

5. Nos casos citados, verificam-se ao menos três características que conferem segurança e vantagem à administração: os prestadores de serviço foram selecionados a partir de um processo ordinário de contratação, sujeitando-se à exigência de documentos e garantias próprias a demonstrar confiabilidade e liquidez; todos os demais consumidores desses serviços e produtos (públicos e privados) aceitam com tranquilidade essas regras; e, mesmo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

que o mercado ofereça o pagamento posterior à execução do serviço, a administração opta por condição diversa para obter condições de preço mais vantajosas.

6. Porém, dados os últimos acontecimentos atrelados à crise causada pelo surto de COVID-19 no mundo, muitas empresas fornecedoras de materiais essenciais ao sistema público de saúde têm imposto a forma de pagamento antecipado como condição para a remessa da mercadoria. Muitas são as razões mercadológicas que escoram esse comportamento e o fato é que, em situações críticas como essa, a necessidade da aquisição de alguns insumos é imperativa, sob pena de comprometimento do bem maior do ordenamento jurídico, que é a vida humana. Essa opção de pagamento deve ser evitada ao máximo, especialmente porque o contexto econômico é propício ao surgimento de empresas aventureiras e oportunistas, dispostas a emprestarem seus nomes para o cometimento de fraudes. Se, por um lado, há o justo receio das empresas idôneas em não receber a contraprestação remuneratória devida, por outro, sob o ponto de vista da administração dos escassos recursos públicos, há que se gerenciar o risco da ocorrência de um desfalque ao erário frente a um acordo não cumprido, notadamente porque as cifras envolvidas são, geralmente, vultosas. No entanto, caso não haja alternativa disponível aos gestores, o pior cenário seria o de não prover a saúde dos insumos necessários à preservação da vida.

7. Nesse contexto de extraordinária excepcionalidade, recomendam-se as seguintes cautelas:

1. Antes de aceitar o pagamento antecipado, buscar construir com a empresa proponente alternativas possíveis que assegurem ambos os lados da avença (empresa e administração). A composição de procedimentos inovadores e disruptivos é bem-vinda e incentivada. Uma possibilidade, nesse sentido, seria a empresa fornecedora contratar um frete (transportadora) com a obrigação de liberar a mercadoria ao município somente depois do pagamento. Os produtos ficariam retidos na transportadora e, após conferência por um servidor público, o pagamento poderia ser efetivado imediatamente e, em ato contínuo, a mercadoria seria liberada. Nesse caso, o trâmite segue o estabelecido pela legislação e não se trata de pagamento antecipado, mas de pagamento à vista, o que não é vedado pela legislação de direito financeiro. A única concessão que se faria, neste caso, é a inobservância à ordem cronológica de pagamentos (art. 5º da Lei n. 8.666/93), mas o próprio dispositivo legal comporta exceções devidamente justificadas, o que certamente é caso.
2. Outra solução intermediária entre o pagamento antecipado e o resguardo dos recursos públicos é a composição de pagamento assegurado por um interveniente, um terceiro ator isento e que goze da confiança das partes, como o caso da instituição bancária em que se encontra mantida a conta corrente do órgão contratante (geralmente Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal). Esse banco poderia funcionar como garantidor do pagamento tão logo sejam entregues as mercadorias. Seria preciso um acordo formal com a instituição bancária e pode ser admitido o trânsito desses recursos por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

uma conta independente, controlada exclusivamente pelo banco, mesmo que para isso a nota de empenho não siga o rigor determinado pela legislação vigente.

8. Em não se obtendo sucesso nessa composição de alternativas de concessões mútuas, seguem-se as providências abaixo como meios de acautelar a administração e minimizar os riscos de exposição a fraudes:
 3. Deve-se apresentar no processo administrativo de contratação a comprovação real e a justificativa no sentido de que aquele fornecedor é o ÚNICO disponível ou que todos os demais também exigem pagamento antecipado, ou seja, é preciso demonstrar que administração não dispunha de fornecedor disposto a praticar as condições usuais de pagamento. É possível admitir também a escolha de fornecedor que exija pagamento antecipado, mesmo quando outros não exigem, caso o preço dos demais seja consideravelmente superior ao da empresa que impõe o pagamento prévio ou seja a hipótese de obtenção de prazo de entrega expressivamente mais interessante;
 4. Reunir toda a documentação e informação possível de que se trata de empresa IDÔNEA, como histórico da empresa, dados dos sócios (como endereço, patrimônios), listagem de funcionários pertencentes aos quadros da empresa, contato com outras empresas ou órgãos que já tenham contratado com ela, informações dos fornecedores de matéria-prima e demais insumos, etc. A ideia, neste ponto, é reduzir ao máximo o risco de calote, assegurando que se trata de uma empresa séria e cumpridora de suas obrigações. Trata-se de etapa de importância capital para a tomada de decisão quanto à sujeição ao pagamento antecipado;
 5. Buscar uma negociação alternativa de pagamento antecipado somente PARCIAL e não INTEGRAL, em percentual a ser definido por acordo entre a administração e a empresa.
 6. Buscar construir soluções alternativas de garantia: por exemplo, obter contato de alguém ou alguma organização que possa se deslocar até a fornecedora para se certificar de que o material está sendo de fato despachado ao município contratante. Dessa forma, haveria uma terceira pessoa isenta e confiável para garantir que os produtos estarão a caminho. Feita essa certificação, o pagamento antecipado seria uma alternativa menos arriscada à administração. Pode-se buscar parcerias com conselhos de classe, ONGs, outros órgãos públicos, etc. Inclusive, esse "serviço" pode, eventualmente, ser remunerado. A administração pode fazer pequenos contratos por dispensa de licitação para que empresas IDÔNEAS façam essa conferência e assegurem que aquele produto e quantidade estão sendo efetivamente despachados por transportadora ao destino final.
9. É preciso considerar que nem mesmo o pagamento após a liquidação constitui procedimento suficiente e seguro para impedir por completo a inexecução contratual. Muitos são os casos de conferência preliminar do produto ou serviço, assunção do pagamento, e, posteriormente, descortinam-se fraudes de qualidade ou quantidade perpetradas por atuação

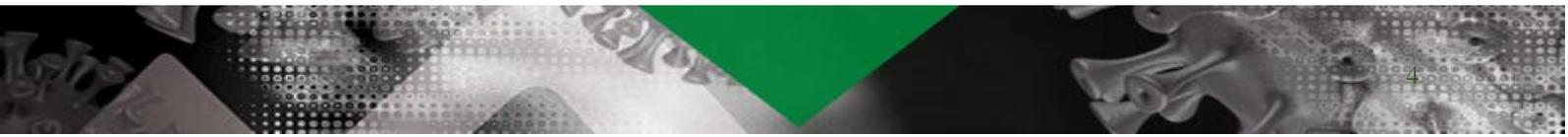


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

exclusiva da empresa. Esse risco se agrava na hipótese de pagamento antecipado à empresa recrutada às pressas em procedimento emergencial de contratação, deflagrado em pleno contexto de uma das mais acentuadas crises econômicas do século. Portanto, é esperado dos gestores ousadia e criatividade para construir alternativas não imaginadas pelos legisladores que prescreveram o agir vinculante da gestão pública, mas sem menosprezar os caros princípios que orientam a lida com o interesse público.

Porto Velho, 17 de abril de 2020.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Composição

PAULO CURI NETO

Presidente

BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Vice-Presidente

JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

Corregedor

VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Presidente da 1ª Câmara

EDILSON DE SOUSA SILVA

Presidente da 2ª Câmara

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Ouvidor

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Presidente da Escola Superior de Contas

OMAR PIRES DIAS

Conselheiro Substituto

FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA

Conselheiro Substituto

ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA

Conselheiro Substituto

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

ERNESTO TAVARES VICTORIA

Corregedor-Geral do Ministério Público de Contas

ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA

Procuradora

YVONETE FONTINELLE DE MELO

Procuradora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenação

Secretaria-Geral de Controle Externo-SGCE

MARCUS CÉZAR SANTOS PINTO FILHO

Secretário-Geral de Controle Externo

FRANCISCO BARBOSA RODRIGUES

Secretário Adjunto de Controle Externo

ELABORAÇÃO

CLEICE DE PONTES BERNARDO

Secretária de Licitações e Contratos

REVISÃO

FRANCISCO REGIS XIMENES DE ALMEIDA

Assessor Técnico da SGCE