

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 267/2021/ME

Assunto: **Proposta de minuta de Instrução Normativa para a regulamentação do art. 141 da Lei nº 14.133, de 2021, que trata da ordem cronológica de pagamentos.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica trata da proposta de minuta de Instrução Normativa que **regulamenta o procedimento administrativo para a operacionalização e o controle da ordem cronológica de pagamentos** das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, **nos termos do novo regramento jurídico de licitações e contratações - a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.**

OBJETIVO

2. A ordem cronológica de pagamentos integra a fase de execução e gestão contratual dos procedimentos de contratação pública. A sua regulamentação visa aprimorar as ferramentas de gestão e controle de pagamentos realizados pela União, de forma a aumentar a transparência e a confiança dos fornecedores nos procedimentos licitatórios realizados pela Administração Pública Federal. Até então, o assunto era regulamentado pela Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016; todavia, em face dos ditames da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que apresenta disposições expressas sobre o assunto, faz mister estabelecer procedimentos alinhados à nova regra.

3. Embora a Lei nº 14.133, de 2021, não indique de forma expressa a necessidade de edição de ato infralegal regulamentar para a ordem cronológica de pagamentos, denota-se que a NLLC não estabeleceu maiores detalhamentos para sua escorreita aplicação, necessitando, por sua vez, de um ato que materialize seu adequado delineamento procedimental, para a plena e correta aplicação da referida Lei nesta matéria, em especial na determinação do marco inicial da ordem cronológica de pagamentos, isto é, a inclusão do crédito na sequência de pagamentos.

4. Para tal, a proposição em tela:

(i) estabelece o Sistema Compras.gov.br Contratos como ferramenta para a operacionalização e o controle da ordem cronológica de pagamento;

(ii) define a liquidação de despesa como marco inicial para efeito de inclusão do crédito na sequência de pagamentos;

(iii) estabelece prazos para liquidação e pagamento;

(iv) fixa cautelas adicionais, como a necessidade de demonstração do adimplemento da prestação contratual, cumprimento das demais exigências legais e contratuais exigíveis e a regularidade trabalhista dos empregados da contratada, nos casos de contratos de prestação de serviços com regime de

dedicação exclusiva de mão de obra.

PÚBLICO-ALVO

5. A proposição alcança a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme indicado na ementa e no art. 1º da minuta.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

6. A Instrução Normativa entra em vigor de imediato, na data de sua publicação, uma vez que, *s.m.j.*, não incorre em nenhuma das hipóteses para o estabelecimento de *vacatio legis*, arroladas nos incisos do art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Ademais, resguardaram-se os atos já iniciados, com regra de transição, atentando-se para o período de coexistência dos diversos regramentos, no seguinte sentido: "*Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016, todos os procedimentos administrativos que forem autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.562, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas*".

7. Assim, enquanto as Leis nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 2002 e nº 12.462, 2011 (arts. 1º a 47-A) permanecerem vigentes, faz-se necessária a manutenção da Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016, no ordenamento jurídico. Por oportuno, destaca-se que, decorrido o prazo de dois anos da publicação da Lei nº 14.133, de 2021, esta Secretaria promoverá o levantamento de todos os atos normativos por ela expedidos a serem revogados em razão da extinção dessas Leis.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

8. Vislumbram-se impactos positivos em políticas públicas, uma vez que a proposta aprimora as regras para a operacionalização e o controle da ordem cronológica de pagamentos, que deverão ser realizados de forma automatizada por meio do Sistema Compras.gov.br Contratos, propiciando mais transparência e padronização aos processos de contratação realizados pela Administração. Adicionalmente, a nova Instrução Normativa cria mecanismos para garantir o cumprimento dos prazos e o atendimento ao planejamento financeiro previsto. Assim, a atualização do normativo amolda-se aos objetivos do processo licitatório, conforme preceitua o art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, além de compor ferramenta essencial na busca da eficiência administrativa, em especial na observância do princípio do planejamento e da celeridade, posto no art. 5º da mencionada lei.

9. Complementarmente, quanto à análise de impacto regulatório - AIR, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, cumpre informar que propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do seu art. 4º, haja vista enquadrar-se na hipótese do inciso II:

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR **podará ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;". (Grifou-se)

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

10. Não há impactos financeiros, haja vista se tratar apenas de procedimentos relacionados à rotina interna dos órgãos e entidades.

OUTRAS INFORMAÇÕES

11. A minuta a ser apresentada foi construída de forma colaborativa, considerando as contribuições colhidas em Consulta Pública realizada por esta Secretaria de Gestão, no período de 20 a 27 de abril de 2021, por meio do Participa.br, conforme noticiado no Portal de Compras do Governo Federal (link <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-ordem-cronologica-de-pagamentos>). O resultado das contribuições encontra-se consolidado no documento SEI-ME 15903497, anexo.

12. Houve ainda envio de contribuições pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção, SEI 15903858, e pela Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura (Brasinfra), SEI-ME 15903928, esta última encaminhada via processo SEI nº 12100.101866/2021-21, o qual se encontra apenas a este.

ANÁLISE

13. Em breve histórico, informa-se que os procedimentos para a operacionalização e o controle da ordem cronológica de pagamentos estão atualmente instituídos na Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016, que regulamenta o art. 5º e o inciso XIV do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLLC), que traz disposições expressas sobre o assunto no art. 141, julgou-se necessário regulamentar novos procedimentos alinhados aos atuais ditames da NLLC.

14. É nesse contexto que exsurge tal proposição, que se inspira nos princípios administrativos da moralidade e da isonomia, evitando que a Administração selecione, segundo critérios arbitrários, quem será beneficiado com o pagamento de suas obrigações contratuais. A fixação da ordem cronológica de exigibilidade da obrigação como critério objetivo para definição da ordem de pagamento suprime a possibilidade de se conferir tratamento privilegiado a uma determinada contratada. Além disso, resguarda-se a proteção ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, sendo certo que eventual postergação indefinida do pagamento pela Administração representaria um encargo adicional para o particular, não computado quando da apresentação da proposta.

15. Embora a Lei nº 14.133, de 2021, tenha contemplado com maestria tal procedimento, não se pode desconhecer que são necessárias definições quanto ao momento em que a obrigação contratual deva ser inserida na ordem cronológica de pagamentos, prazos para a liquidação e pagamento, além da fixação de cautelas adicionais, como a necessidade de demonstração do adimplemento da prestação contratual, cumprimento das demais exigências legais e contratuais exigíveis e a regularidade trabalhista dos empregados da contratada.

16. Apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se à apresentação do texto normativo:

16.1. Destaca-se que a proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão (Seges) está calcada no **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127, o qual atribui à Seges a atuação como **órgão central do Sisg**, combinado com o **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está **apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria**.

16.2. Sob o **aspecto formal**, foram tomadas como boa técnica legislativa as diretrizes assentadas na **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, no **Decreto nº 9.191, 1º de novembro de 2017**, que estabelece

as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, bem como no **Decreto nº 10.139, de 2019**, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.

16.3. Quanto à **estrutura**, a norma foi **organizada em Capítulos**, adotando-se a **especificação temática** dos artigos com vistas à adequada compreensão das matérias tratadas, quais sejam: Capítulo I - Disposições Preliminares; Capítulo II - Procedimentos; Capítulo III - Alteração da Ordem Cronológica; e Capítulo IV - Disposições Finais.

16.4. O **Capítulo I - Disposições Preliminares** - foi estruturado em 2 (dois) grupos temáticos: objeto e âmbito de aplicação (arts. 1º e 2º) e operacionalização e controle (art. 3º). O **art. 1º da minuta** disciplina o **âmbito de aplicação da norma e seu objeto**, circunscrevendo a norma à disciplina da "*ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*".

16.5. O **art. 2º da minuta** estabelece a observância das regras da Instrução Normativa pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União caracterizados como transferências voluntárias, o que garante uniformidade e transparência nas contratações cujos recursos são oriundos do orçamento federal. Reforça-se que tal medida não ofende o pacto federativo, na medida em que se trata de transferências que não decorrem de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde, conforme se depreende do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e do art. 82 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

Lei Complementar nº 101, de 2000

"Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde."

Lei nº 12.194, de 2021

"Art. 82. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no **caput** do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal."

16.6. O **art. 3º da minuta** trata da operacionalização e do controle da ordem cronológica de pagamento, que deverão ser realizados por meio do Sistema Compras.gov.br Contratos, disponível no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Ressalta-se que a centralização de todos os procedimentos de operação e controle em uma única ferramenta, que é a proposta do referido sistema, está inserida no atual contexto de implementação de boas práticas de governança nas contratações públicas, visando à otimização da relação com os fornecedores e com a sociedade, facilitando o acesso às informações e aos contratos firmados pelo governo federal.

16.7. O **§ 1º do art. 3º da minuta** traz a definição Sistema Compras.gov.br Contratos, descrevendo-o como "*ferramenta informatizada, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que automatiza e instrumentaliza todo processo de gestão e execução contratual, incluindo aspectos orçamentários e financeiros, bem como aqueles relacionados à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário*". Já o **§ 2º do art. 3º da minuta** franqueia a oferta do Sistema aos órgãos e entidades da

Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante a celebração de Termo de Acesso, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019, conforme capacidade operacional desta Secretaria de Gestão.

16.8. O **Capítulo II - Procedimentos** - foi estruturado em 3 (três) grupos temáticos: categorias de contratos (art. 4º), inclusão do crédito na sequência de pagamentos (art. 5º) e prazo para pagamento (art. 6º).

16.9. O **art. 4º da minuta** estabelece que o pagamento das obrigações contratuais deverá observar a ordem cronológica de exigibilidade para cada fonte diferenciada de recursos, separadamente por unidade administrativa e subdividida nas seguintes categorias de contratos: fornecimento de bens (inciso I); locações (inciso II); prestação de serviços (inciso III); e realização de obras (inciso IV). Tal regra decorre da própria Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 141, a seguir *in verbis*. Importante ressaltar que as categorias contratuais mencionadas no presente dispositivo da minuta não estão dispostas segundo uma ordem de priorização de pagamento. Trata-se de mera enumeração das categorias contratuais em que serão subdivididas as ordens cronológicas, sem haver, contudo, qualquer hierarquização entre elas na definição da priorização do pagamento ou ordem sucessiva de atendimento.

Lei nº 14.133, 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."

16.10. No **§ 1º do art. 4º da minuta**, define-se o que sejam as fontes de recursos: "*agrupamentos específicos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, evidenciando a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade*". Essa definição corresponde a um conceito de natureza orçamentária, relacionado à identificação da origem ou da procedência dos recursos utilizados no pagamento de determinada finalidade (Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001). Já o **§ 2º do art. 4º da minuta** estabelece que, caso o recurso utilizado para pagamento do contrato provenha de fonte vinculada a uma finalidade específica (contrato de empréstimo ou de financiamento, fundo especial, convênio, ou outra fonte que exija vinculação), os respectivos credores serão ordenados em lista própria para cada uma dessas fontes vinculadas. Isso porque os recursos obtidos de forma vinculada a determinada aquisição ou contratação não podem ser utilizados para finalidade diversa, devendo os respectivos credores ser ordenados em uma lista própria.

16.11. O **art. 5º da minuta** trata da etapa de inclusão do crédito na sequência de pagamentos e define a liquidação da despesa como marco inicial da ordem cronológica de exigibilidade. Diferentemente do que foi proposto pela IN nº 2, de 2016 - em que o marco inicial era definido como o momento do recebimento da nota fiscal ou fatura pela unidade administrativa responsável pela gestão do contrato - a nova proposta, ao definir como marco inicial a liquidação da despesa, torna mais abrangente o alcance da norma, dado que a liquidação de despesa é etapa obrigatória da execução efetiva de toda despesa pública e pode ser verificada por outros documentos além da nota fiscal ou fatura, desde que estes comprovem o direito adquirido pelo credor após a prestação de serviços, realização de obras ou a entrega de bens.

16.12. A definição de liquidação da despesa é apresentada no **§ 1º do art. 5º da minuta**, conceituada como "*o segundo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a execução do objeto do gasto*", em aderência ao que preleciona o art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a saber:

Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964

"Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito."

16.13. A irregularidade no pagamento das verbas trabalhistas e previdenciárias é tema do **§ 2º do art. 5º da minuta**, o qual estabelece que a dita situação de irregularidade na quitação de obrigações trabalhistas, previdenciárias ou referentes ao FGTS nos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra não afeta o ingresso do pagamento na ordem cronológica de exigibilidade, podendo, nesse caso, a unidade administrativa contratante deduzir parte do pagamento devido à contratada, limitada a dedução ao valor inadimplido. Tal regra decorre da possibilidade de a Administração ser responsabilizada pelas obrigações trabalhistas ou previdenciárias não adimplidas pelo contratado, seja em aspecto subsidiário (trabalhistas) ou solidário (previdenciárias).

16.14. Complementarmente, o **§ 3º do art. 5º da minuta** dispõe que a Administração, mediante disposição em edital ou contrato, pode condicionar a inclusão do crédito na sequência de pagamentos à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas, atendendo ao preceito das medidas estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, em seu § 3º do art. 121, a seguir *ipsis litteris*, bem como evitando que a aplicação desse dispositivo da Lei possa ser caracterizado como alteração da ordem de pagamento: ao revés, é medida garantista.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 121. (...)

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

.....

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

16.15. O **§ 4º do art. 5º da minuta** estabelece que a despesa inscrita em restos a pagar não altera a posição da ordem cronológica de sua exigibilidade, não concorrendo, portanto, com as liquidações do exercício corrente. Tal moção mitiga a formação da posição da ordem cronológica segundo critérios arbitrários, isto é, tanto a despesa do exercício corrente quanto as inscritas em restos a pagar devem seguir o rito da inscrição na ordem de sua exigibilidade, sem privilégios. Já o **§ 5º da minuta** define que o pagamento das indenizações previstas no § 2º do art. 138 e no art. 149 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, deverá observar a ordem cronológica de exigibilidade, ainda que o contrato já tenha sido encerrado.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 138. A extinção do contrato poderá ser:

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;

II - consensual, por acordo entre as partes, por conciliação, por mediação ou por comitê de resolução de disputas, desde que haja interesse da Administração;

III - determinada por decisão arbitral, em decorrência de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, ou por decisão judicial.

(...)

§ 2º Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a:

I - devolução da garantia;

II - pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção;

III - pagamento do custo da desmobilização.

(...)

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a

responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

16.16. O **§ 6º do art. 5º da minuta** dispõe que a inobservância imotivada da ordem cronológica ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a fiscalização. Este dispositivo introjeta o disposto no § 2º do art. 141 da Lei nº 14.133, de 2021, *in verbis*:

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 141. (...)

.....

§ 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."

16.17. Por sua vez, o **§ 7º do art. 5º da minuta** trata da preterição indevida da ordem cronológica de exigibilidade. Neste caso, o agente responsável pelo pagamento poderá incorrer nas penas do art. 337-H do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Outrossim, replica a regra do Título V do Capítulo II da alterações legislativas da Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 178 (altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal), a saber:

Lei nº 14.133, de 2021

"CAPÍTULO II

DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

Art. 178. O Título XI da Parte Especial do [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-B:

["CAPÍTULO II-B](#)

DOS CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

.....

Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo

[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:

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

16.18. No **art. 6º da minuta**, define-se que os prazos para liquidação e pagamento são cláusulas necessárias nos instrumentos de contrato, nos termos do inciso VI do art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021. Nas hipóteses de substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, o **parágrafo único do art. 6º da minuta** estabelece que os prazos para liquidação e pagamento constarão de instrumento convocatório, de aviso de contratação direta ou de outro documento negocial com o mercado, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

16.19. O **art. 7º da minuta** institui os prazos tratados no art. 6º da minuta, que serão limitados: a 10 (dez dias) úteis para a liquidação da despesa, a contar do recebimento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente pela Administração (**inciso I**); e a 10 (dez dias) úteis para pagamento, a contar da liquidação da despesa (**inciso II**). Tais prazos têm o condão de complementariedade da Lei nº 14.133 de 2021, considerando que não há previsão neste sentido. Nesse visio, entende-se que estabelecer um prazo limite de pagamento trará, para além de padronização dos procedimentos para pagamento, segurança jurídica para o mercado e para gestores de compras, bem como mitigará contratos com prazos desarrazoados de pagamento que possam prejudicar o fornecedor ou afastá-lo de vender para o governo.

16.20. Os **§§ 1º a 11 do art. 7º da minuta** subsequentes listam as condições para efetivação

do pagamento e as medidas a serem tomadas em situações de irregularidade por parte do contratado e serão apresentados mais detalhadamente a seguir.

16.21. O **§ 1º do art. 7º da minuta** estabelece que, para os fins de liquidação, deverá ser observado o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 - verificação do direito adquirido -, certificando-se do adimplemento da obrigação do contratado nos prazos e forma previstos no contrato.

Lei nº 4.320, de 1964

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

16.22. No **§ 2º do art. 7º da minuta**, estabelecem-se prazos reduzidos pela metade para as contratações decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021. Assim, os prazos definidos nos **incisos I e II do art. 7º da minuta** serão reduzidos pela metade. Já o **§ 3º do art. 7º da minuta** possibilita, quando houver necessidade de diligências para a aferição do atendimento das exigências contratuais, que os prazos do **inciso I do art. 7º e o seu § 2º** sejam excepcionalmente prorrogados, desde que justificadamente, por igual período, atendendo assim o que insculpe o art. 68 da Lei nº 4.320, de 1964 - verificação do direito adquirido pelo credor.

16.23. O **§ 4º do art. 7º da minuta** traz a não incidência dos prazos estabelecidos no inciso I do **caput** do art. 7º e no seu § 2º, quando a necessidade de solução das inconsistências, pela contratada, na execução do objeto forem constatadas pela Administração durante a análise prévia à liquidação de despesa, assegurando, assim, que não haja eventuais encargos de mora decorrentes de alegação no atraso do pagamento, que não foi causado pela Administração.

16.24. O **§ 5º do art. 7º da minuta** estabelece que, previamente ao pagamento, a Administração deverá verificar a manutenção das condições exigidas para a habilitação na licitação ou para a qualificação nas contratações diretas, em atenção ao disposto no inciso XVI do art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, abaixo. O **§ 6º do art. 7º da minuta** faz uma ressalva ao estabelecido no parágrafo anterior, ao dispor que a eventual perda das condições exigidas para a habilitação ou qualificação não enseja, por si, retenção de pagamento pela Administração, em prol do princípio da ampla defesa e do contraditório.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

.....

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;"

16.25. Nos casos em que a verificação de irregularidades impeça a realização do pagamento, o **§ 7º do art. 7º da minuta** determina que a Administração deverá notificar o fornecedor contratado para que regularize a sua situação. Caso ocorra a permanência da condição de irregularidade, sem a devida justificativa ou com justificativa não aceita pela Administração, tal situação, conforme expresso no **§ 8º do art. 7º da minuta**, poderá culminar em rescisão contratual, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis, observado o contraditório e a ampla defesa.

16.26. O § 9º do art. 7º da minuta estabelece que é facultada a retenção dos créditos decorrente do contrato, até o limite dos prejuízos causado à Administração Pública e das multas aplicadas, nos termos do inciso IV do art. 139 da Lei nº 14.133, de 2021.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 139. A extinção determinada por ato unilateral da Administração poderá acarretar, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei, as seguintes consequências:

(...)

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração Pública e das multas aplicadas.

16.27. Nas hipóteses de caso fortuito ou força maior que impeçam a liquidação ou o pagamento da despesa, o § 10º do art. 7º da minuta prevê que o prazo para o pagamento deverá ser suspenso até a regularização da situação, devendo ser mantida a posição da ordem cronológica que a despesa originalmente estava inscrita.

16.28. Por fim, o § 11º do art. 7º da minuta trata da hipótese de insuficiência de recursos financeiros disponíveis para quitação integral da obrigação. Nessa situação, poderá haver pagamento parcial do crédito, permanecendo o saldo remanescente na mesma posição da ordem cronológica. Tal regra impõe-se para evitar, de um lado, que o recurso disponível - quando insuficiente para quitação integral da obrigação mais bem posicionada da ordem cronológica - seja utilizado para pagamento de créditos inscritos em posição posterior, em desrespeito à ordem cronológica. De outro, permite que a Administração, ao não dispor de recursos para quitar toda a obrigação tempestivamente, diminua o montante sobre o qual incidirá eventuais encargos (multa, juros, etc.) decorrentes do atraso no pagamento.

16.29. O Capítulo III trata das hipóteses de alteração da ordem cronológica de pagamentos. O art. 8º da minuta replica o § 1º do art. 141 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelecendo que somente ocorrerão mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, exclusivamente nas situações listadas nos incisos de I a V subsequentes: grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública (**inciso I**); 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 (**inciso II**); pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato (**inciso III**); pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada (**inciso IV**); ou 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 (**inciso V**).

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 141. (...)

§ 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." (grifou-se)

16.30. O **parágrafo único do art. 8º da minuta** estabelece o prazo para a divulgação das justificativas e para a comunicação à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União não poderá exceder 30 (trinta) dias contados da ocorrência do evento que motivou a alteração da ordem cronológica de pagamento, em atenção, outrossim, ao § 1º do art. 141 da Lei nº 14.133, de 2021. Entendeu-se que o prazo de 30 dias é hábil o suficiente para a comunicação aos referidos órgãos de controle.

Lei nº14.133, de 2021

"Art. 141. (...)

§ 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." (grifou-se)

16.31. O **Capítulo IV - disposições finais** - foi estruturado em 2 (dois) grupos temáticos: orientações gerais (arts. 9º, 10, 11 e 12) e vigência (art. 13). O **art. 9º da minuta** reproduz o § 3º do art. 141 da Lei nº 14.133, de 2021, para estabelecer 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, atendendo, assim, ao princípio da transparência.

Lei nº14.133, de 2021

"Art. 141 (...)

§ 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."

16.32. O **art. 10 da minuta** prevê que, ressalvada a exceção prevista no inciso I do § 3º do art. 137 da Lei nº 14.133, de 2021, o contratado terá direito à extinção do contrato na hipótese de atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos. O texto replica *ipsis litteris* a redação da Lei nº 14.133, de 2021 (inciso IV do § 2º do art. 137 da Lei nº 14.133, de 2021) e reforça os mecanismos de proteção ao fornecedor, nos casos de atrasos pela Administração, aumentando a segurança jurídica dos

contratos firmados com a Administração.

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

§ 2º O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:

(...)

IV - atraso superior a 2 (dois) meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos;

16.33. Os **arts. 11 e 12 da minuta** reservam à Seges a competência para dirimir os casos omissos decorrentes da aplicação da Instrução Normativa e expedir normas complementares à correta execução das disposições insertas na proposição, definindo ainda a possibilidade de disponibilizar, em meio eletrônico, informações adicionais, caso necessário.

16.34. Por fim, o **art. 13 da minuta** define a vigência imediata da norma, todavia, determina, no **parágrafo único do art. 13**, que permanecerão regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016, todos os procedimentos administrativos que foram autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas, garantindo, assim, segurança jurídica para os gestores de compras sobre os atos praticados sob a égide das referidas Leis.

17. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, submete-se esta Nota Técnica para Atos Normativos e a minuta de Proposta de Instrução Normativa (SEI 25174530) à apreciação pelo Senhor Secretário de Gestão. Caso este manifeste a sua concordância quanto ao teor dos documentos referidos, solicita-se o encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta para avaliação de juridicidade e legalidade, bem como à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento, em continuidade aos trâmites necessários à edição do ato pela Secretaria de Gestão.

À consideração superior.

VANESSA POZZI ZOCH
Analista

De acordo. À consideração do Secretário de Gestão Adjunto.

ANDRÉA ACHE
Coordenadora-Geral de Normas

De acordo. À consideração do Secretário de Gestão.

RENATO RIBEIRO FENILI
Secretário de Gestão Adjunto

De acordo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, bem como à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conforme proposto.

CAIO CASTELLIANO DE VASCONCELOS
Secretário de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Caio Castelliano de Vasconcelos, Secretário(a) de Gestão**, em 03/06/2022, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 03/06/2022, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Pozzi Zoch, Analista Administrativo**, em 03/06/2022, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 04/06/2022, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **15987377** e o código CRC **9714B6EE**.

Referência: Processo nº 19973.103512/2021-91.

SEI nº 15987377