

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO**

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

1. Dos Fatos

A presente Representação fundamenta-se nos fatos denunciados na Notícia de Fato nº 04196/2025-2, em que são relatadas possíveis irregularidades perpetradas no âmbito da Prefeitura Municipal de Quixadá.

Ao examinar o processamento da despesa pública no âmbito da Secretaria de Saúde do município de Quixadá, verificou-se a existência de indícios de violação ao art. 5º da Lei nº 8.666/93 (descumprimento da ordem cronológica de pagamentos).

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa da regular aplicação do erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

2. Fundamentação

A estrita observância à ordem cronológica de pagamentos era um dever previsto na Lei nº 8.666/93:

“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.**”

Destaque-se que a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) também exige o mesmo dever¹, atribuindo expressamente aos órgãos de controle a fiscalização da ordem cronológica de pagamentos.

No presente caso, foi protocolada uma Notícia de Fato perante o Órgão Ministerial informando que débitos liquidados no âmbito da Secretaria de Saúde de Quixadá foram preteridos para beneficiar o pagamento de diversos débitos posteriores de mesma natureza (listados no **Anexo 1**).

A noticiante aduz que, “nos anos compreendidos entre 2020 e 2024, mesmo detendo saldo devedor com outros fornecedores, a SMS realizou diversos pagamentos em favor de fornecedores diversos, não só violando frontalmente a regra sobre ordem cronológica, como também causando forte desequilíbrio entre empresas concorrentes”.

¹Art. 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. § 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.** § 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.

A título exemplificativo, a noticiante apresentou as seguintes notas fiscais supostamente preteridas (**Anexo 2**):

TABELA 01 – RELAÇÃO DE DÉBITOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE QUIXADA/CE

Número da nota fiscal	Empresa	Ordem de Compra	Natureza da despesa	Valor liquidado/débito	Data de vencimento da Nota Fiscal
178517		202000021	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 730,00	24/10/2020
179252		202000020	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 1.024,80	08/11/2020
179260		202000022	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 162,88	08/11/2020
179281		202000022	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 40.585,04	08/11/2020
179299		202000354	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 90.949,62	08/11/2020
179420		202000021	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 371,60	12/11/2020
179421		202000354	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 1.212,50	12/11/2020
181367		202000353	MATERIAL DE CONSUMO	R\$ 24.165,87	25/12/2020

Em consulta ao SIM, este Órgão Ministerial identificou que as referidas notas fiscais estão relacionadas aos empenhos n°s 13010010, 14010003, 18030007, 14010005 e 03110139 (**Anexos 3 e 4**), da Secretaria de Saúde de Quixadá, de responsabilidade da Sra. Juliana Capistrano Câmara, liquidados pela referida responsável durante o exercício de 2020.

Sobre a matéria, é preciso ter em mente que não cabe a esta Corte de Contas apreciar assuntos de interesse de particulares, sob pena de a Corte de Contas funcionar como árbitro na solução de eventuais dúvidas na interpretação ou na execução de contratos firmados por terceiros, mormente a fim de tutelar o interesse privado².

De todo modo, cabe a esta Corte de Contas examinar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos (art. 5º da Lei n° 8.666/93 e art. 141 da Lei n° 14.133/2021).

Nesse sentido, nos autos do Processo n° 25037/2019-8, o TCE/CE aplicou multa ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Iguatu em virtude da quebra da ordem cronológica de pagamentos, nos seguintes termos:

²⁴“Não se inclui entre as competências constitucionais do TCU a solução de controvérsias instaladas no âmbito de contratos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros ou a prolação de provimentos jurisdicionais reclamados por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário.” (Tribunal de Contas da União no Acórdão n° 1648/2020 – Plenário).

“ACORDA A SEGUNDA CÂMARA VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade, o que segue:

- 1) CONHECER da presente REPRESENTAÇÃO, posto que preenchidos os pressupostos de admissibilidade;
- 2) JULGAR pela sua **PROCEDÊNCIA, em razão de demonstrada a quebra da ordem cronológica dos pagamentos** a credor em Licitação do Município de Iguatu, em afronta ao art. 5º da Lei nº 8.666/1993 apontados na presente Representação;
- 3) APLICAR multa de R\$ 5.500,00, na forma do art. 62, inciso III da Lei nº 12.509/1995, ao Sr. FRANCISCO MARCELO SOBREIRA, Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Iguatu e Gestor do empenho em desrespeito à ordem cronológica de pagamento a credor do Município;

(...)

VOTO

35. [...] Além disso, trata-se de Restos a pagar já processados, isto é, já foram liquidados, significando que o direito do credor já foi reconhecido pela autoridade competente conforme art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

36. Desse modo, **não obstante a dívida junto à empresa HF Pneus Eireli seja mais antiga, o Gestor efetuou pagamentos a outros fornecedores para quitar serviços da mesma natureza, sem qualquer justificativa, o que evidencia a quebra da precedência na quitação de empenhos.** Portanto, resta patente a afronta ao dispositivo legal art. 5º da Lei nº 8.666/1993. Dessa forma, resta mantida a pecha, a qual é passível de aplicação de multa, com base no art. 62, inciso III da LOTCE.

37. Dessa forma, **resta confirmada a preterição no pagamento** EMPRESA HF Pneus Eireli, a qual é passível de aplicação de multa, com base no art. 62, inciso III da LOTCE. Outrossim, impõe-se o encaminhamento de cópia da Decisão ao Ministério Público Estadual para adotar as medidas que entender cabíveis, ante a previsão do art. 11, caput da Lei nº 8.426/1992.

(Acórdão nº 5501/2024 - 2º Câmara – Rel. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor – Processo nº 25037/2019-8)

Em consulta ao SIM, este Órgão Ministerial identificou que a Secretaria de Saúde do município de Quixadá realizou pagamentos (listados exemplificadamente nos **Anexos nºs 5 e 6**) com a mesma fonte de recursos e no mesmo elemento de despesa, indicando, *a priori*, a quebra da ordem cronológica de pagamentos em detrimento dos débitos liquidados em 2020 listados pela denunciante na tabela 01.

Assim, com o objetivo de obter elementos concretos necessários à elucidação do feito, este MPC considerou pertinente diligenciar ao atual responsável pela Secretaria Municipal de Saúde de Quixadá, a fim de apresentasse os documentos necessários ao esclarecimento dos fatos denunciados.

Em sede de esclarecimentos, o Sr. Rilson Sousa Andrade (Secretário Municipal de Saúde de Quixadá) aduziu que:

“Inicialmente, cumpre destacar que os fatos narrados na denúncia se referem a atos administrativos praticados sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, a qual regulamentava as licitações e contratos administrativos até dezembro de 2023.

Ademais, contratos firmados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 continuam regidos por ela, mesmo após sua revogação. Portanto, considerando que os valores e contratos questionados são oriundos de gestões anteriores à plena vigência da Lei nº 14.133/2021, **é inequívoco que as normas aplicáveis ao caso são as previstas na Lei nº 8.666/1993**, e não as da Lei nº 14.133/2021, como pretende a denúncia inicial.

No mais, denúncia sugere possível violação à ordem cronológica de pagamentos, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/1993, que estabelece que os pagamentos devem respeitar a sequência da data que passam a ser exigíveis para evitar favorecimentos indevidos.

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.

A gestão das despesas públicas é uma responsabilidade que recai sobre a autoridade competente em exercício no momento em que essas despesas são geradas. No caso em questão, as despesas em análise foram exigíveis durante a gestão do prefeito anterior, portanto, a responsabilidade pela gestão e escrituração desses débitos é de exclusiva competência da gestão anterior, conforme trecho legal “autoridade competente”.

No ano de 2020, o gestor responsável pelos pagamentos era o prefeito JOSÉ ILÁRIO GONÇALVES MARQUES, por meio de sua secretária de finanças. Assim sendo, a atual gestão não pode ser responsabilizada por ações ou omissões cometidas por gestões anteriores, especialmente quando não teve participação direta na gestão dessas despesas. A continuidade administrativa não implica na transferência de responsabilidades pessoais ou de gestão específica de uma gestão para outra.

No caso em análise, as despesas não quitadas no exercício de 2020 foram devidamente inscritas nos restos a pagar, conforme demonstrado os documentos anexos.

A parte do denunciante alega possível violação da ordem cronológica de pagamentos, comparando os registros de quitação de despesas da gestão atual com aqueles inscritos nos restos a pagar. No entanto, a inscrição em restos a pagar não altera a posição da ordem cronológica de exigibilidade da despesa, contudo, não concorre com as liquidações do exercício financeiro vigente.

Esta é a inteligência do art. 5º, §4º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Veja-se:

Art. 5º A ordem cronológica de exigibilidade terá como marco inicial,

para efeito de inclusão do crédito na sequência de pagamentos, a liquidação de despesa.

§ 4º A despesa inscrita em restos a pagar não altera a posição da ordem cronológica de sua exigibilidade, não concorrendo com as liquidações do exercício corrente.

Ou seja, os restos a pagar não entram na mesma fila das despesas do exercício atual.

Portanto, a análise apresentada pelo denunciante não deve ser considerada para fins de constatação de eventual violação da ordem cronológica de pagamentos, uma vez que compara situações distintas e juridicamente independentes.

A administração pública mantém duas ordens cronológicas distintas:

- Uma para os **restos a pagar** de exercícios anteriores, que devem ser pagos conforme disponibilidade financeira e outras regras aplicáveis, observando-se a regularidade da inscrição e a ordem de exigibilidade da despesa; e
- Uma para as despesas do **exercício corrente**, ou seja, aquelas empenhadas, liquidadas e pagas dentro do próprio exercício financeiro vigente.

A ordem cronológica dos pagamentos é um princípio fundamental na gestão pública, visando garantir a equidade e a transparência nos pagamentos.

A atual gestão, mantém-se comprometida em seguir estritamente a legislação vigente, garantindo que todos os pagamentos observem a ordem cronológica das exigibilidades, ressalvados apenas os casos expressamente autorizados por interesse público devidamente justificado e publicado.

Nesse sentido, a ausência de denúncia ou indícios de violação na presente gestão reforça a regularidade de sua atuação, já que não há elementos probatórios – documentados ou relatados oficialmente – que associem a atual administração a irregularidades na execução das despesas em análise.

A gestão atual se compromete a agir com transparência e legalidade em todas as suas ações. Isso inclui garantir que todos os pagamentos sejam feitos de acordo com a legislação vigente e que qualquer exceção à ordem cronológica seja justificada e publicada de acordo com os requisitos legais.

Nesse sentido, já foram providenciadas medidas para atualizar todos os contratos da gestão anterior, visando revisão dos pagamentos dos fornecedores da ordem cronológica de restos a pagar.

Diante do exposto, verifica-se que a gestão atual adotou uma postura rigorosa de conformidade com a legislação vigente, especialmente no que se refere à ordem cronológica de pagamentos. A distinção entre restos a pagar e despesas do exercício corrente é fundamental para garantir a correta execução orçamentária e evitar interpretações equivocadas quanto à regularidade dos pagamentos efetuados.

Além disso, a ausência de notificações extrajudiciais ou de acusações de inadimplência reforçam a necessidade de revisão e atualização dos registros financeiros herdados da gestão anterior. As disposições já adotadas demonstram o compromisso da administração pública com a transparência, a legalidade e o saneamento das contas municipais, garantindo que os fornecedores recebam pagamentos de forma adequada, observando-se os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

Portanto, não há elementos que sustentem a alegação de violação da ordem

cronológica de pagamentos, uma vez que a administração segue obedecendo as disposições normativas aplicáveis, garantindo que eventuais alterações sejam justificadas e devidamente publicadas, em conformidade com o interesse público.

Por fim, anexa-se à presente manifestação os documentos solicitados no ofício, conforme requerido.”

Conforme se observa, o atual gestor da Secretaria de Saúde do município de Quixadá sustenta que: i) a responsabilidade pelos atos deve recair exclusivamente sobre a gestão anterior; ii) não houve quebra da ordem cronológica, uma vez que a administração pública mantém duas ordens cronológicas distintas, sendo uma para restos a pagar e outra para despesas do exercício corrente, conforme preceitua o art. 5º, §4º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

Não cabe razão ao referido gestor.

A obrigação de observância à estrita ordem cronológica de pagamentos se prolonga no tempo, de modo que todos os gestores que realizaram o pagamento de débitos mais recentes em detrimento dos mais antigos devem ser responsabilizados pelo descumprimento do art. 5º da Lei nº 8.666/93. Dito de outro modo, a ocorrência de uma quebra inicial não justifica nem autoriza que a fatura preterida seja novamente negligenciada.

Quanto à alegação da existência de duas ordens cronológicas distintas, não há respaldo legal para referida tese, visto que o advento de um novo exercício orçamentário não justifica a desobediência à estrita ordem cronológica de pagamentos. Em verdade, o gestor utilizou uma interpretação equivocada do art. 5º, §4º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Para elucidar, confira-se a seguinte explicação doutrinária:

“O §4º do artigo 5º da Instrução Normativa assegura que “a despesa inscrita em restos a pagar não altera a posição da ordem cronológica de sua exigibilidade, não concorrendo com as liquidações do exercício corrente”. **Portando, as liquidações do ano corrente não adquirem precedência sobre as inscritas em restos a pagar.** Como enfatizado, a Lei nº 14.133/2021 não prevê qualquer tipo de condicionante temporal para formação da ordem cronológica, mesmo em relação a faturas em aberto de exercícios anteriores. Se a obrigação do contratado foi liquidada, ela entra na ordem cronológica, e o advento de novo exercício não desfaz a ordem cronológica nem retira a precedência ou a posição na ordem para pagamento. **O novo exercício não significa estabelecer-se uma nova ordem cronológica e não autoriza a preterição das faturas do exercício antigo pelas faturas do exercício novo.**”

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 1085-1086).

No mesmo sentido, já decidiu o TCE-MT (Acórdão nº 20/2015-TP. Processo nº 5.667-7/2014):

“O novo gestor deve realizar levantamento dos restos a pagar processados, referentes a débitos de gestões anteriores, e providenciar o pagamento daqueles considerados legítimos, obedecendo à ordem cronológica exigida no art. 5º da Lei nº 8.666/93, uma vez que as dívidas contraídas pela Administração Pública são de responsabilidade do respectivo ente, independentemente do gestor que as contraiu.”

Assim, considerando a ausência de justificativa prévia para a quebra da ordem cronológica de pagamentos identificada após exame amostral do processamento da despesa pública no âmbito da Secretaria de Saúde de Quixadá, conclui-se pela possível ocorrência de grave infração à norma legal, por violar o art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Quanto à responsabilização, considerando que a obrigação de observância à estrita ordem cronológica de pagamentos se protraí no tempo, este Órgão Ministerial entende que devem ser notificados os ordenadores de despesas da Secretária de Saúde do município de Quixadá dos exercícios de 2020 a 2025 (listados no SIM, conforme **Anexos 7 a 12**), Sras. Juliana Capistrano Câmara (2020), Benedita de Oliveira (2021), Lorena Gonçalves Holanda Amorim (2022 a 2024), Lady Diana Arruda Mota (2022 e 2023) e Srs. Francimones Rolim de Albuquerque (2024 e 2025) e Rilson Sousa de Andrade (2025), para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente Representação.

4. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente Representação **recebida**, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo aos ordenadores de despesas da Secretária de Saúde do município de Quixadá dos exercícios de 2020 a 2025, Sras. Juliana Capistrano Câmara (2020), Benedita de Oliveira (2021), Lorena Gonçalves Holanda Amorim (2022 a 2024), Lady Diana Arruda Mota (2022 e 2023) e Srs. Francimones Rolim de Albuquerque (2024 e 2025) e Rilson Sousa de Andrade (2025), para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente Representação;

c) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas:

c.1) seja julgada **procedente** a presente Representação

c.2) sejam aplicadas **penalidades pecuniárias** aos responsáveis, com fulcro no art. 62, III, da LOTCE;

c.3) seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Quixadá se abstenha de fazer pagamentos fora da ordem cronológica de suas exigibilidades, salvo em situações excepcionais previamente justificadas, nos termos dos arts. 5º da Lei nº 8.666/93 e 141 da Lei

nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas