



**PROCESSO Nº:** 100163/2020-TC

**INTERESSADO:** Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

**ASSUNTO:** Consulta

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. EXECUÇÃO DE DESPESA PÚBLICA. LEI NACIONAL N.º 13.979/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 6357-DF. TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. CONFORMAÇÃO DA LEI Nº 4.320/1964 À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, VIDA E SAÚDE. EXCEPCIONALIDADE DO COMBATE AO COVID-19. ADMISSIBILIDADE E RESPOSTA À CONSULTA.

## **I – DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da qual perfaz as seguintes inquirições:

- a) durante o período de emergência de saúde pública de importância internacional e do estado de calamidade pública, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só serão entregues após a quitação?
- b) se sim, até quantos dias antes da entrega o pagamento pode ser antecipado?
- c) nas mesmas condições, o pagamento antecipado pode ser integral? Se não, pode ser parcial, a título de sinal para garantir a entrega? E em qual percentual?
- d) é regular a dispensa para a aquisição de itens nesses termos, mesmo diante da Súmula n.º 01 deste TCE.RN?

2. A Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 069/2020-CJ/TC (evento 05), opinando pelo conhecimento da consulta ora formulada para respondê-la nos termos expendidos adiante:



a) durante o período de emergência de saúde pública de importância internacional e do estado de calamidade pública, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só serão entregues após a quitação? **R. Considerando a Lei Nacional n.º 13.970/2020, a Medida Provisória n.º 828/2020, a decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal junto a ADI 6357-DF, a teoria da transcendência dos motivos determinantes, a dignidade da pessoa humana, a proteção da vida e o direito à saúde, além da necessária conformação constitucional entre estes axiomas, o propósito de combate ao Covid-19 e a ausência de prejuízos à Administração, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só serão entregues após a quitação, excepcional e temporariamente, durante a pandemia, e desde que o pagamento esteja minimamente acobertado por algum tipo de garantia, ou seguro garantia, alcançável e executável no país contra a contratada.**

b) se sim, até quantos dias antes da entrega o pagamento pode ser antecipado? **R. O ajuste deve ser feito entre o gestor e o fornecedor, estando o administrador autorizado a se valer do acordo que lhe proporcione a maior rapidez no alcance ao material que se pretende adquirir.**

c) nas mesmas condições, o pagamento antecipado pode ser integral? Se não, pode ser parcial, a título de sinal para garantir a entrega? E em qual percentual? **R. O ajuste deve ser feito entre o gestor e o fornecedor, estando o administrador autorizado a se valer do acordo que lhe proporcione a maior rapidez no alcance ao material que se pretende adquirir.**

d) é regular a dispensa para a aquisição de itens nesses termos, mesmo diante da Súmula n.º 01 deste TCE.RN? **R. Tendo em vista que a súmula retrata apenas a posição do Tribunal de Contas diante de situações ordinárias, distantes da calamidade que se vivencia, e considerando que a própria lei pode ter algumas de suas exigências temporária e excepcionalmente suspensas, é regular a dispensa para a aquisição de itens que objetivem o combate à pandemia do Covid-19, mesmo diante da Súmula n.º 01 do TCE.RN.**

3. O Ministério Público de Contas, por sua vez, emitiu o Parecer n.º 170/2020 - PG, assim ementado:

EMENTA: CONSULTA. DESPESA PÚBLICA. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO. CALAMIDADE PÚBLICA.



1. O cumprimento dos pressupostos de admissibilidade fixados nos artigos 102 e 103 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, bem como nos artigos 316 e 317 da Resolução nº 09/2012 – TC, induz ao conhecimento meritório da presente consulta;
2. A nossa ordem jurídica admite, em caráter excepcional, o pagamento antecipado de despesa pública, desde que associado tanto à prévia e exaustiva motivação por parte do ordenador quanto à adoção de todas as cautelas necessárias ao resguardo do erário;
3. A Súmula nº 01 – TCE/RN não é incompatível com a restrita hipótese de pagamento contratual antecipado admitida por nossa ordem jurídica e nem tampouco com qualquer procedimento de dispensa licitatória que lhe seja subjacente;
4. Parecer pela admissibilidade da Consulta e, no mérito, por sua resolução em conformidade com a presente manifestação ministerial.

4. É o relatório. Passo a decidir.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

### A) – DA ADMISSIBILIDADE

5. A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em seu art. 103, inciso I a III, regra essa reproduzida no art. 317, incisos I a III, do Regimento Interno desta Corte de Contas<sup>1</sup>, **listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta**. São eles: (i) os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; (ii) os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, (iii) os dirigentes de entidades da Administração Indireta do Estado e dos Municípios.

6. Na hipótese dos autos, sendo o **Consultante** Presidente da **Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte**, o **Deputado Ezequiel Ferreira**, resta incontestado a sua legitimidade.

<sup>1</sup> Resolução n. 009/2012.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

7. Consta-se, outrossim, que a quesitação foi formulada em termos abstratos e redigida em linguagem clara e objetiva, no que atende ao pressuposto para o seu conhecimento.

8. Em sendo assim, **conheço** da presente Consulta e passo à análise do mérito.

## B) – DO MÉRITO

9. O cerne teleológico da consulta em destaque reside, em síntese, em uma premissa principal que é interligada a outras acessórias as quais dependem da conclusão daquela.

10. Genericamente, visa-se elucidar acerca dos contornos da execução da despesa pública, levando-se em consideração as suas normas aplicáveis e ponderando-se com a hodierna situação emergencial de importância internacional e do conseqüente estado de calamidade pública em razão da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

11. Esclareça-se, preliminarmente, conforme bem delineado pela Unidade Consultiva (item 2.2.14), que o critério de apresentação da norma jurídica em que se paira a dúvida interpretativa do presente pleito, versa, em maior medida, sobre a interpretação da Lei Nacional nº 4.320/1964<sup>2</sup>, mormente no que se refere ao *pagamento antecipado*<sup>3</sup> pela aquisição de bens que só serão entregues após a quitação, em decorrência do atual e peculiar estágio que nos assola, balizando-se, ainda, pelas excepcionalidades reconhecidas por meio dos mais diversos normativos oriundos das unidades federadas.

<sup>2</sup>Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>3</sup>No tocante à temática "*pagamento antecipado de despesa pública*", consigne-se que esta Corte de Contas, recentemente, teve a oportunidade de se pronunciar quanto a sua possibilidade em caráter excepcional. Vide os termos do **Processo nº 005809/2018 – TC** (Consulta), disponível em: [www.tce.rn.gov.br](http://www.tce.rn.gov.br)



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

12. Quanto ao mérito propriamente dito, diga-se, de pronto, que o crédito orçamentário deve estar previsto na Lei Orçamentária Anual e, além do mais, as despesas necessitam de previsão e autorização do Poder Legislativo.

13. Dito isto, é de ressaltar que o regime jurídico da despesa pública detém como referencial normativo, além da Constituição Federal, um regramento específico que possui a Lei 4.320/1964 como elemento estruturante, a estabelecer a maneira pela qual uma despesa deve ser paga.

14. Dos seus pressupostos, extrai-se que os 03 (três) estágios da execução da despesa pública compreendem as seguintes etapas: a) **empenho**; b) **liquidação**; e, c) **pagamento**. A uniformização desses procedimentos proporciona segurança jurídica em relação à atuação dos órgãos de auditoria e do controle externo.

15. O *empenho*, que é considerado o primeiro estágio da despesa pública, é o momento em que o gestor público cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implementação de condição<sup>4</sup> e para cada empenho deve ser emitido um documento denominado "nota de empenho", o qual terá como descrição o nome do credor, a representação e a importância da despesa<sup>5</sup>

16. A *liquidação*, por sua vez, é a fase na qual ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito então adquirido como, por exemplo, o contrato administrativo<sup>6</sup>. Noutras palavras, é a efetiva prestação do serviço ou bem a ser entregue (objeto, origem, valor, condições, nota de lançamento).

<sup>4</sup>Art. 58 da Lei 4.320/1964.

<sup>5</sup>Art. 61 da Lei 4.320/1964.

<sup>6</sup>**Manual do Ordenador de Despesas**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília/DF: 2014, p.11. Disponível em [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO\\_Manual\\_do\\_Ordenador\\_WEB.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf) acesso em 03/09/2018.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

17. Por outro lado, o *pagamento* só pode ser realizado quando houver a liquidação sendo, portanto, o resultado de uma ordem sequenciada o qual demonstra “a realidade histórica sobre o fato a que se vincula<sup>7</sup>”.

18. Assim, o pagamento só deve ser feito se a despesa tiver sido regularmente liquidada, ou seja, se tiver ocorrido a efetiva entrega dos produtos e/ou prestação dos serviços, nos termos do art. 63<sup>8</sup>, *resguardando eventuais intempéries e prejuízos ao erário*. O ordenador de despesas deve ter cautela em relação a tal averiguação, sob pena de ser responsabilizado, conforme entende o Tribunal de Contas da União:

A aposição de assinatura de medição constitui declaração formal de que os serviços foram executados conforme contratado e estão aptos a serem pagos, trata-se de requisito essencial para a liquidação da despesa. O agente público, sob pena de responsabilização, tem o dever de se negar a atestar medição sobre a qual não tenha o efetivo conhecimento dos serviços públicos.

**Acórdão 8920/2017 – Segunda Câmara. Data da Sessão: 03/10/2017. Relatoria da Ministra Ana Arraes.**

O atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito ao crédito do contratado é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos efetuados sem a devida contraprestação por parte do credor.

**Acórdão 3037/2015-Plenário. Data da Sessão: 25/11/2015. Relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.**

O ordenador de despesa tem o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, presumindo-se sua responsabilidade por irregularidade material ou formal na liquidação da despesa, salvo se ele conseguir justificar que a irregularidade foi praticada exclusivamente por subordinado que exorbitou das ordens recebidas.

**Acórdão 158/2015 – Plenário. Data da Sessão:**

<sup>7</sup>AGUIAR, Afonso Gomes. Lei nº 4.320/1964 comentada ao alcance de todos. Editora Fórum. 3ª edição. Belo Horizonte/MG: 2008, p. 355.

<sup>8</sup>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 componentes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

**24/11/2015. Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.**

A liquidação regular da despesa deve estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços. Não pode a Administração atestar a execução da despesa pública unicamente por meio de visita aos locais de execução dos serviços.

**Acórdão 6230/2014 – Segunda Câmara. Data da Sessão: 28/10/2014. Relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.**

A liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco.

**Acórdão 2131/2014- Primeira Câmara. Data da Sessão: 20/05/2014. Relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.**

A atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados, sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado em contrato.

**Acórdão 5848/2013 – Primeira Câmara. Data da Sessão: 27/08/2013. Relatoria da Ministra Ana Arraes.**

Antes de efetuar o pagamento, a Administração deve se assegurar acerca do cumprimento da jornada devida de trabalho de profissionais liberais contratados e que os respectivos serviços integralmente executados.

**Acórdão 1335/2012-Plenário. Data da Sessão: 30/05/2012. Relatoria do Ministro José Jorge.**

19. Com efeito, tal como se apreende dos julgados retromencionados, em virtude do que dispõe a Lei 4.320/1964, *em regra*, é vedado o pagamento antecipado em relação à execução de um contrato administrativo.

20. Adicionalmente, conforme bem asseverou o bem lançado parecer ministerial (evento 11), há que se considerar, no mesmo viés, que o art. 65, II, c, da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), proíbe a antecipação de pagamento sem



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

a correspondente contraprestação do fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço<sup>9</sup>.

21. Entrementes, há de se convir que a cronologia desenhada pelo legislador aplica-se perfeitamente aos casos ordinários. Situações excepcionais como a que ora se vivencia devem ser enfrentadas com medidas igualmente extraordinárias.

22. Nessa órbita, a **Lei 13.979/2020**<sup>10</sup> e a **Medida Provisória n.º 928/2020**<sup>11</sup>, normativos que detêm nítido caráter nacional, trouxeram regramento emergencial a ser aplicado no combate ao surto do coronavírus (COVID-19), devidamente reconhecido pelo Poder Executivo Estadual, no Decreto Estadual nº 29.524, de 17 de março de 2020.

23. Nota-se, da leitura do artigo 4º do primeiro diploma referido, que as contratações, de modo temporário, poderão dispensar os procedimentos licitatórios. O interregno de utilização da lei excepcional deve inserir-se durante a pandemia e para que a autorização surta efeitos, imprescindível publicizar em sítios virtuais o prazo, valor e respectivos processos de aquisição.

24. Diversas exigências são mitigadas, como por exemplo, a inidoneidade, os estudos preliminares, termos de referência, projetos e comprovantes de regularidade fiscais, trabalhistas e sociais.

---

<sup>9</sup>Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;**

<sup>10</sup>Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

<sup>11</sup>Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.





25. Nesse espectro, conforme advertido cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da **ADI 6357-DF**<sup>12</sup> (trata-se, em suma, da flexibilização dos dispositivos da LRF para o combate à pandemia), as exceções se justificam pela necessidade de preservar a **vida**, a **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da CF/88) e a garantia do **direito à saúde** (art. 6º, caput, e art. 196, ambos da CF/88).

26. Em que pese as bases mais importantes das finanças públicas serem o planejamento e a transparência, evidente que qualquer programação resta esvaziada diante de situações supervenientes absolutamente imprevisíveis, como é o caso da pandemia do coronavírus.

27. Via de consequência, as situações enfrentadas pelos gestores precisam ser conformadas à Constituição da República, numa cognição sistemática<sup>13</sup>, afinal, a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário não podem conflitar com proteções constitucionais inadiáveis como a vida e a saúde pública.

28. Levando-se em consideração que os gastos não serão realizados de modo indefinido e de maneira discricionária, já que há a vinculação de objeto como sendo aquele que precisa combater o covid-19, entendeu-se naquele julgamento da Suprema Corte pela suspensão temporária de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que exigiam a demonstração de adequação orçamentária e compensação suficiente à expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do Covid-19.

---

<sup>12</sup>DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 29 de março de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 21/04/2020.

<sup>13</sup>"[...] após essa perquirição filológica, impõe-se um trabalho lógico, pois **nenhum dispositivo está separado dos demais. Cada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática**. É preciso, pois, interpretar as leis segundo seus valores lingüísticos, mas sempre situando-as no conjunto do sistema. **Esse trabalho de compreensão de um preceito, em sua correlação com todos os que com ele se articulam logicamente, denomina-se de interpretação lógico-sistemática**". (REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27º ed. São Paulo: Saraiva. 2017. p. 279.)



29. É evidente que a situação ali narrada dizia respeito à LRF e o questionamento do consulente, no caso em deslinde, grosso modo, se atrela às normas gerais de direito financeiro disciplinadas na Lei n.º 4320/64.

30. Nada obstante, o reconhecimento da teoria da transcendência dos motivos determinantes<sup>14</sup>, *in casu*, é deveras latente, inclusive porque naquela ocasião restou evidenciada a tentativa de alcançar não só a União, mas também os Estados e Municípios.

31. Nesse condão, é imperioso que, no caso dos autos, os fundamentos ali vislumbrados devem ser arrastados, de modo a **excepcionalmente suspender as exigências legais** para a execução da despesa pública, notadamente aquela fase que retrata a necessidade de **liquidação anterior** ao pagamento.

32. Isso porque as autoridades governamentais, especialmente no tocante ao Ministério e Secretarias de Saúde, tem-nos dado conta das dificuldades que diuturnamente vêm enfrentando para adquirir, por exemplo, equipamentos de proteção individual.

33. Com efeito, algumas aquisições têm sido postergadas justamente porque outros países têm oferecido o pagamento antes da entrega efetiva do produto, numa espécie de jogo de mercado em que “quem pode mais, chora menos”.

---

<sup>14</sup>“Atribui-se efeito vinculante não somente ao dispositivo do veredicto, mas, também, aos **fundamentos determinantes da decisão**. Fala-se, então, em transcendência dos motivos determinantes, ou efeitos irradiantes ou transbordantes dos motivos determinantes. Atua sobre a *ratio decidendi*, isto é, na fundamentação essencial que ensejou aquele determinado resultado da ação. **Nessa hipótese, aceita a “teoria dos efeitos irradiantes”, a “razão da decisão” passaria a vincular outros julgamentos.**”



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

34. Por óbvio, se essa é a causa de retardo para a preparação necessária ao combate devido, imprescindível que uma vez mais o gestor esteja autorizado a se utilizar da exceção.

35. Assim, respondendo afirmativamente ao principal questionamento constante nestes autos, e em congruência com as manifestações tanto da Consultoria Jurídica quanto do *Parquet* Especial, compreende-se que **durante o período de emergência de saúde pública de importância internacional e do estado de calamidade pública, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só serão entregues após a quitação.**

36. Procedendo-se desta forma ter-se-á a perfeita compatibilização entre a celeridade e adequação, aqui exigidas, e os fundamentos, direitos e garantias constitucionais à dignidade, vida e saúde, previstas na Carta da República.

37. Agora, para que haja a conformação entre os dispositivos da Lei n.º 4.320/64 e os objetivos da Constituição Federal, ou seja, para que se resguardem bens tão valiosos como a vida e a saúde, e também para que se evitem possíveis prejuízos à Administração, importante que se busque junto ao fornecedor, antes do pagamento, algum tipo de garantia; sejam as garantias formais exigidas pela Lei de Licitações e Contratos ou, quando não for possível, a garantia de que pelo menos a empresa tem bens alcançáveis pela jurisdição brasileira. Outra possibilidade poderia ser a contratação de seguro que vise à cobertura de eventual dano.

38. Do contrário, se os produtos não chegarem a ser entregues, teremos uma situação de calamidade pública por ordem biológica e também uma situação de calamidade fiscal diante da escassez de recursos de um país que já sofre com a paralisação de suas atividades econômicas.



39. Teremos, portanto, um indesejável agravamento da situação que se busca combater.

40. No que pertine aos possíveis **prazos e parcelamentos**, itens 2 e 3 da consulta, depreende-se que o ajuste deve ser feito entre o gestor e o fornecedor, consignando desde já a idéia de que o administrador está autorizado a se valer do acordo que lhe proporcione a maior rapidez no alcance ao material que pretende adquirir, com vistas a mais célere consecução do interesse público.

41. No que diz respeito ao último questionamento da consulta, ou seja, se seria regular a dispensa para a aquisição de materiais necessários ao combate do Covid-19 mesmo diante do enunciado constante na Súmula n.º 01 deste Tribunal, entendo afirmativa a questão por dois motivos.

42. O primeiro diz respeito ao fato de que a súmula retrata apenas a posição do Tribunal de Contas diante de situações ordinárias, distantes da calamidade que ora se vivencia. Em segundo lugar, uma vez que a própria lei pode ter algumas de suas exigências temporária e excepcionalmente suspensas, com muito mais razão também seria possível o afastamento de um normativo infralegal como o caso da súmula.

43. Diante de todo o arcabouço contextual aqui delineado, é de bom alvitre salientar, uma vez mais, que a conclusão que ora se impõe toma por alicerce a noção de que, como diria Barroso<sup>15</sup>, “a ordem jurídica é um sistema e, como tal, deve ser dotada de unidade e harmonia. A Constituição é responsável pela *unidade* do sistema, ao passo que a *harmonia* é proporcionada pela prevenção ou pela solução de conflitos normativos”.

---

<sup>15</sup>BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9º ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020. p. 284.



44. Nesse parâmetro, a Carta Magna de 1988, além de ser um subsistema normativo em si, é também fator de unidade do sistema como um todo, ditando os valores e fins que devem ser observados e promovidos pelo conjunto do ordenamento, isto é, interpretam-se todas as normas conforme a Constituição.

45. Parafraseando o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau<sup>16</sup>: “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto - até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado algum”.

### III – DA CONCLUSÃO

*Ex positis*, acatando integralmente os pareceres da Consultoria Jurídica e do *Parquet* Especial, **conheço da presente Consulta, e, no mérito, VOTO** pela concessão de resposta ao *Consulente*, nos termos abaixo:

**a) durante o período de emergência de saúde pública de importância internacional e do estado de calamidade pública, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só serão entregues após a quitação?**

**RESPOSTA:** Considerando a Lei Nacional n.º 13.979/2020, a Medida Provisória n.º 928/2020, a decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal junto a ADI 6357-DF, a teoria da transcendência dos motivos determinantes, a dignidade da pessoa humana, a proteção da vida e o direito à saúde, além da necessária conformação constitucional entre estes axiomas, o propósito de combate ao Covid-19 e a ausência de prejuízos à Administração, é possível realizar o pagamento antecipado pela compra de itens que só

<sup>16</sup>GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2009. p. 34.



serão entregues após a quitação, excepcional e temporariamente, durante a situação de emergência ensejadora, respeitando-se para tanto a jurisprudência firmada sobre a matéria (vg Acórdão 4143/2016 do Tribunal de Contas da União), observados os seguintes pressupostos: 1) motivação prévia e exaustiva por parte do ordenador de despesa no que tange à fundamentação da necessidade, excepcionalidade, oportunidade e conveniência da antecipação; 2) expressa autorização no âmbito das normas editalícias e contratuais aplicáveis ao caso concreto; e 3) tempestiva assunção de todas as cautelas imprescindíveis ao resguardo do erário, a exemplo do oferecimento de garantias (alcançáveis e executáveis no país da contratada), compensações financeiras e penalizações por potenciais prejuízos em detrimento do Poder Público contratante, além de eventuais descontos.

**b) se sim, até quantos dias antes da entrega o pagamento pode ser antecipado?**

**RESPOSTA:** O ajuste deve ser feito entre o gestor e o fornecedor, estando o administrador autorizado a se valer do acordo que lhe proporcione a maior rapidez no alcance ao material que se pretende adquirir.

**c) nas mesmas condições, o pagamento antecipado pode ser integral? Se não, pode ser parcial, a título de sinal para garantir a entrega? E em qual percentual?**

**RESPOSTA:** Este quesito detém idêntica resposta ao segundo questionamento (item b).

**d) é regular a dispensa para a aquisição de itens nesses termos, mesmo diante da Súmula n.º 01 deste TCE.RN?**

**RESPOSTA:** Tendo em vista que a Súmula retrata apenas a posição do Tribunal de Contas diante de situações ordinárias, distantes da calamidade que se vivencia, e considerando que a própria lei pode ter algumas de suas exigências temporária e excepcionalmente suspensas, é regular a dispensa para a aquisição de itens que objetivem o combate à pandemia do Covid-19, mesmo diante da Súmula n.º 01 do TCE.RN.

É o meu voto, que submeto ao Plenário ao qual sou membro.



---

Sala das Sessões do Pleno, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2020.

**Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte