

# REGIME JURÍDICO DOS PAGAMENTOS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

## Descrição

O Capítulo X da Lei 14.133/2021 estabelece o regime jurídico dos pagamentos nos contratos administrativos, consolidando princípios fundamentais como a ordem cronológica de pagamentos, a transparência, a moralidade administrativa e a proteção do interesse público. Trata-se de matéria de extrema relevância prática e teórica, frequentemente cobrada em concursos públicos de todos os níveis.

O pagamento constitui a última fase do ciclo da despesa pública, precedido pelas fases de empenho e liquidação. Conforme a Lei 4.320/1964, que permanece como diploma fundamental do direito financeiro brasileiro, o pagamento representa a entrega de numerário ao credor, extinguindo a obrigação pecuniária da Administração.

O regime de pagamentos na Lei 14.133/2021 busca equilibrar dois valores aparentemente conflitantes: de um lado, a necessidade de pagar tempestivamente os fornecedores e prestadores de serviços, evitando juros de mora e prejuízos aos contratados; de outro, a imperiosidade de manter controle rigoroso sobre os recursos públicos, impedindo privilégios injustificados e desvios de finalidade.

## A Ordem Cronológica de Pagamentos: Fundamento e Aplicação

O art. 141 da Lei 14.133/2021 estabelece o princípio da ordem cronológica de pagamentos, que já era previsto no art. 5º da Lei 8.666/1993. Trata-se de mecanismo destinado a assegurar a impessoalidade e a moralidade na gestão financeira pública.

### Estrutura da Ordem Cronológica

O caput do art. 141 estabelece: "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.

### Análise detalhada dos elementos:

#### 1. Dever de pagamento pela Administração?

A redação deixa claro que o pagamento não é mera faculdade, mas **dever jurídico** da Administração. Uma vez cumpridas as obrigações pelo contratado e realizado o recebimento regular do objeto, surge para a Administração o dever de pagar.

A caracterização do pagamento como dever vinculado gera consequências práticas importantes. O atraso injustificado no pagamento sujeita a Administração ao pagamento de juros moratórios e atualização monetária, conforme jurisprudência pacífica dos tribunais superiores.

## 2. Para cada fonte diferenciada de recursos?

Este é um aspecto crucial que frequentemente gera dúvidas. A ordem cronológica não é única para todo o órgão ou entidade, mas **específica para cada fonte de recursos**.

**Exemplos práticos de fontes diferenciadas:**

- Recursos do Tesouro (recursos ordinários)
- Recursos próprios da entidade
- Recursos de convênios
- Recursos de operações de crédito
- Recursos vinculados (educação, saúde, etc.)

Isso significa que a Administração não mantém uma única fila de pagamentos, mas **múltiplas filas**, uma para cada fonte de recursos.

Questões frequentemente perguntam se há uma ordem cronológica única ou múltiplas ordens. A resposta correta é: há múltiplas ordens cronológicas, uma para cada fonte de recursos.

## 3. Subdivisão por categorias de contratos

A lei estabelece **quatro categorias**:

- Fornecimento de bens
- Locações
- Prestação de serviços
- Realização de obras

**Implicação prática:** Dentro de cada fonte de recursos, haverá **quatro filas distintas**, uma para cada categoria de contrato.

**Exemplo concreto:**

Imagine um município que tenha recursos do Tesouro Municipal. Haverá:

- Fila 1: Fornecimento de bens com recursos do Tesouro
- Fila 2: Locações com recursos do Tesouro
- Fila 3: Prestação de serviços com recursos do Tesouro
- Fila 4: Obras com recursos do Tesouro

Se o município também tiver recursos de convênio federal, haverá; outras quatro filas para contratos financiados com essa fonte.

Este sistema de múltiplas filas visa organizar os pagamentos de forma mais racional, mas exige controles administrativos rigorosos para sua operacionalização.

## Fundamento Constitucional da Ordem Cronológica

A ordem cronológica de pagamentos decorre diretamente dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal).

**Impessoalidade:** Ao determinar que os pagamentos sigam a ordem de vencimento das obrigações, a lei impede favorecimentos pessoais ou discriminações injustificadas entre credores.

**Moralidade:** A observância da ordem cronológica constitui expressão de gestão ética e proba dos recursos públicos, evitando que relações pessoais, pressões políticas ou outros fatores espúrios influenciem a ordem de pagamento.

Embora esta súmula trate especificamente de precatórios, ela ilustra a preocupação do sistema jurídico brasileiro com a ordem e tempestividade dos pagamentos públicos.

## Hipóteses de Alteração da Ordem Cronológica

O §1º do art. 141 estabelece as situações em que a ordem cronológica pode ser alterada. Trata-se de **rol taxativo** (numerus clausus), não exemplificativo.

**Requisitos formais obrigatórios para alteração:**

1. Prática justificativa da autoridade competente
2. Posterior comunicação ao órgão de controle interno
3. Posterior comunicação ao tribunal de contas competente

Os três requisitos são **cumulativos**. A ausência de qualquer um deles torna irregular a alteração da ordem cronológica e sujeita o agente responsável à responsabilização administrativa, civil e até criminal.

## Análise das Hipóteses Legais

**Inciso I - Grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública**

Esta hipótese abrange situações excepcionais que demandam ação imediata do Poder Público.

## Exemplos práticos:

- Pandemia (COVID-19)
- Desastres naturais (enchentes, deslizamentos)
- Graves distúrbios à ordem pública
- Risco iminente à segurança da população

**Observação importante:** Não basta a mera alegação de emergência. A situação deve ser real, grave e devidamente documentada. A jurisprudência dos tribunais de contas é rigorosa na análise deste requisito.

## Inciso II – Pagamento a ME, EPP, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, MEI e sociedade cooperativa

Este dispositivo concretiza o tratamento diferenciado estabelecido na Lei Complementar 123/2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte).

**Requisito específico:** Não basta ser ME, EPP, etc. É necessário demonstrar o **risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato**.

**Fundamentação:** Reconhece-se que empresas de menor porte têm menor capacidade financeira para suportar atrasos nos pagamentos, podendo sofrer descontinuidade operacional que prejudicaria a própria Administração.

**Ponto de atenção:** Este inciso permite priorizar o pagamento a pequenos negócios, mas não autoriza pagamento antes do vencimento. A priorização opera dentro dos pagamentos vencidos, alterando a ordem entre credores cujas obrigações já são exigíveis.

## Inciso III – Pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes

**Conceito de sistemas estruturantes:** São aqueles essenciais ao funcionamento do órgão ou entidade. Exemplos:

- Sistemas de tecnologia da informação
- Sistemas de comunicação
- Energia elétrica
- Água e esgoto
- Segurança

**Requisito específico:** Demonstração do risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato.

**Observação prática:** A interrupção de um sistema estruturante pode paralisar toda a atividade administrativa. Por isso, justifica-se a priorização desses pagamentos.

## Inciso IV – Pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada

Esta hip3tese protege n3o apenas a empresa contratada em crise, mas principalmente seus credores trabalhistas e fornecedores.

**Fundamenta3o:** Em processos falimentares e de recupera3o judicial, o pagamento tempestivo pode ser crucial para preservar a empresa e os postos de trabalho. A lei reconhece o interesse social envolvido.

**Aspectos processuais:** Em casos de fal3ncia, o pagamento ser3 feito ao administrador judicial ou liquidante. Em recupera3o judicial, ao pr3prio devedor ou a quem o ju3zo indicar.

**Inciso V 3 Pagamento de contrato cujo objeto seja imprescind3vel para assegurar a integridade do patrim3nio p3blico ou manter o funcionamento das atividades final3sticas**

Esta 3 a hip3tese mais ampla e, por isso mesmo, a que exige maior cuidado na aplica3o.

#### Elementos do inciso:

#### Exemplos pr3ticos:

- |  |   |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objeto imprescind3vel para:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Integridade do patrim3nio p3blico; OU</li> <li>o Funcionamento das atividades final3sticas</li> </ul> </li> <li>2. Demonstra3o do risco de descontinuidade de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Servi3o p3blico de relev3ncia; OU</li> <li>o Cumprimento da miss3o institucional</li> </ul> </li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servi3os de manuten3o predial urgente (goteiras que amea3am acervo documental)</li> <li>• Servi3os hospitalares em unidades de sa3de</li> <li>• Servi3os de transporte escolar</li> <li>• Servi3os de seguran3a p3blica</li> </ul> |
|--|---|

Este inciso n3o pode ser usado como 3v3lvula de escape 3 para burlar a ordem cronol3gica. A jurisprud3ncia dos tribunais de contas exige demonstra3o concreta e robusta dos pressupostos legais.

### Responsabiliza3o pela Inobserv3ncia Indevida

O 2o do art. 141 estabelece:

3A inobserv3ncia imotivada da ordem cronol3gica referida no caput deste artigo ensejar3 a apura3o de responsabilidade do agente respons3vel, cabendo aos 3rg3os de controle a sua fiscaliza3o.3

#### An3lise dos elementos:

##### 1. 3 Inobserv3ncia imotivada3

A expressão deixa claro que a inobservância **motivada** (fundada em uma das hipóteses legais e com os requisitos formais cumpridos) é legítima. O que gera responsabilidade é a inobservância **imotivada** ou motivada em hipóteses não previstas em lei.

A responsabilização é **pessoal** do agente que determinou ou executou a quebra injustificada da ordem cronológica. Isso significa que não apenas o ordenador de despesas, mas também o servidor que, sabendo da irregularidade, executou o pagamento fora de ordem, pode ser responsabilizado.

## 2. Apuração de responsabilidade?

A responsabilização pode se dar em três esferas:

**Administrativa:** Processo administrativo disciplinar, podendo resultar em penalidades desde advertência até demissão, conforme a gravidade.

**Civil:** Obrigação de ressarcir danos ao erário, como pagamento de juros e correção a credores prejudicados, ou indenização por danos decorrentes de favorecimento indevido.

**Criminal:** Dependendo das circunstâncias, pode configurar crimes como:

- Prevaricação (art. 319 do Código Penal): retardar ou deixar de praticar ato de ofício para satisfazer interesse pessoal
- Condescendência criminosa (art. 320 do CP): deixar de responsabilizar subordinado que cometeu infração
- Advocacia administrativa (art. 321 do CP): patrocinar interesse privado perante a Administração

**Improbidade administrativa:** A inobservância imotivada da ordem cronológica pode configurar ato de improbidade administrativa, especialmente nas modalidades previstas na Lei 8.429/1992:

- Art. 10: atos que causam prejuízo ao erário
- Art. 11: atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

## Transparência e Controle Social

O §3º do art. 141 estabelece importante mecanismo de transparência:

O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em site 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.

**Análise dos elementos:**

### 1. Periodicidade: mensal

A atualização deve ser **mensal**, não anual, trimestral ou semestral. Este prazo garante que a informação esteja relativamente atualizada.

### 2. Local: sítio na internet, site específica de acesso à informação

A publicação deve ocorrer no portal de transparência ou site equivalente do site oficial do órgão/entidade.

Este dispositivo dialoga com a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece o dever de transparência ativa por parte dos órgãos públicos.

### 3. Conteúdo a ser disponibilizado:

- A ordem cronológica de pagamentos (todas as filiais: por fonte de recurso e por categoria de contrato)
- As justificativas das alterações de ordem

**Ponto de atenção:** A ausência de publicação ou publicação incompleta constitui violação ao princípio da transparência e pode gerar:

- Representação ao Ministério Público
- Representação ao Tribunal de Contas
- Ação popular
- Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa

**Controle social:** A publicação permite que cidadãos, entidades da sociedade civil, Ministério Público e órgãos de imprensa fiscalizem a regularidade dos pagamentos, fortalecendo o controle social sobre a gestão de recursos públicos.

## Pagamento em Conta Vinculada

O art. 142 estabelece:

“Disposição expressa no edital ou no contrato poderá prever pagamento em conta vinculada ou pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador.”

**Conceito de conta vinculada:** Trata-se de conta bancária específica, de titularidade do contratado, destinada exclusivamente a receber recursos relativos ao contrato administrativo e realizar pagamentos relacionados à sua execução.

**Finalidades da conta vinculada:**

1. **Rastreabilidade:** Facilita o acompanhamento da aplicação dos recursos pagos pela Administração.
2. **Transparência:** Permite verificar se os recursos estão sendo efetivamente aplicados na execução contratual.
3. **Prevenção de fraudes:** Dificulta desvios de recursos, pois os pagamentos saem de conta específica e podem ser auditados.

**Aplicação prática:** A conta vinculada é especialmente útil em contratos de:

- Grande vulto
- Longa duração
- Que envolvem repasses sucessivos
- Obras públicas complexas

**Observação importante:** A previsão de pagamento em conta vinculada deve constar **expressamente** no edital ou contrato. Não pode ser imposta posteriormente sem anuência do contratado.

### Pagamento pela efetiva comprovação do fato gerador

Modalidade em que o pagamento só ocorre mediante comprovação documental específica do evento que o enseja.

**Exemplos:**

- Em contrato de prestação de serviços com fornecimento de materiais, exige-se nota fiscal dos materiais adquiridos
- Em contrato de obras, exige-se comprovação de pagamento de encargos trabalhistas
- Em contrato de locação de veículos, exige-se comprovação do licenciamento e seguro dos veículos

## Parcela Incontroversa em Caso de Controvérsia

O art. 143 estabelece:

“No caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto a dimensão, qualidade e quantidade, a parcela incontroversa deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento.”

### Fundamento do dispositivo:

Este artigo aplica princípio geral do direito segundo o qual a existência de controvérsia sobre parte da obrigação não deve impedir a satisfação da parte incontroversa.

### Análise dos elementos:

#### 1. Controvérsia sobre a execução do objeto?

Controvérsia significa divergência, discordância sobre aspectos da execução contratual. Pode envolver:

- **Dimensão:** Quantidade executada (metragem de obra, número de horas de serviço, etc.)
- **Qualidade:** Conformidade com especificações técnicas
- **Quantidade:** Número de unidades fornecidas

#### 2. Parcela incontroversa?

É a parte da execução sobre a qual **não há divergência** entre Administração e contratado.

#### Exemplo prático:

- Contrato de obra pública com medição mensal
- Na medição do mês X, foram executados 1.000 m<sup>2</sup> de piso
- A fiscalização da Administração aceita 800 m<sup>2</sup>, mas contesta 200 m<sup>2</sup> por possível qualidade
- **Parcela incontroversa:** 800 m<sup>2</sup> (deve ser paga)
- **Parcela controversa:** 200 m<sup>2</sup> (fica pendente de análise técnica)

#### 3. Deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento?

Trata-se de obrigação, não faculdade. O verbo “deverá” indica caráter vinculado.

### Consequências práticas:

**Para a Administração:** Impede que utilize divergências pontuais como pretexto para bloquear integralmente o pagamento.

**Para o contratado:** Garante fluxo de caixa imediato, evitando que fique totalmente sem receber enquanto discute parte da medição.

A liberação da parcela incontroversa não significa renúncia aos direitos da Administração. A parcela controversa permanece pendente de resolução, podendo resultar em:

- Reconhecimento posterior do direito do contratado
- Glosa definitiva (não pagamento)
- Aplicação de penalidades
- Rescisão contratual em casos graves

**Prazo para pagamento:** É o prazo estabelecido no contrato. Se o contrato prevê pagamento em 30 dias após a medição, a parcela incontroversa deve ser paga neste prazo, independentemente da controvérsia sobre outra parcela.

Este artigo equilibra os interesses das partes e manifesta a razão dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Questões podem apresentar casos concretos perguntando se toda a medição pode ser retida ou se parte deve ser paga. A resposta correta é: **a parcela incontroversa deve ser paga.**

## Remuneração Variável

O art. 144 introduz importante inovação:

Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

### Conceito de remuneração variável:

Diferentemente da remuneração fixa tradicional (baseada apenas em unidades executadas ou tempo decorrido), a remuneração variável **vincula parte do pagamento ao alcance de resultados** previamente estabelecidos.

### Elementos que podem fundamentar a remuneração variável:

**1. Metas:** Objetivos quantitativos ou qualitativos a serem alcançados

- Exemplo: Redução de 20% no consumo de energia em prédio público

## 2. Padrões de qualidade: Indicadores de excelência na execução

- Exemplo: Índice de satisfação dos usuários superior a 90%

## 3. Critérios de sustentabilidade ambiental: Práticas ecologicamente responsáveis

- Exemplo: Reciclagem de 80% dos resíduos da obra

## 4. Prazos de entrega: Cumprimento ou antecipação de cronograma

- Exemplo: Conclusão da obra 30 dias antes do prazo final

Os critérios devem estar **definidos no edital de licitação e no contrato**. Não podem ser estabelecidos posteriormente, pois violaria os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

### Vantagens da remuneração variável:

1. **Incentivo ao bom desempenho:** Estimula o contratado a superar padrões mínimos
2. **Alinhamento de interesses:** Aproxima os objetivos do contratado aos da Administração
3. **Melhoria da qualidade:** Vai além do mero cumprimento formal, buscando excelência
4. **Eficiência:** Pode gerar economia de recursos e otimização de resultados

### Desvantagens e riscos:

1. **Complexidade na definição de indicadores:** Exige expertise técnica
2. **Dificuldade de mensuração objetiva:** Alguns critérios podem ser subjetivos
3. **Risco de conflitos:** Divergências sobre o alcance das metas podem gerar litígios
4. **Custos de controle:** A verificação do cumprimento dos indicadores demanda recursos

## Remuneração Baseada em Economia de Recursos

O §1º do art. 144 prevê:

“O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.”

**Aplicação prática:** Contratos de gestão energética, racionalização de processos, otimização de recursos.

### Exemplo concreto:

- Município público gasta R\$ 100.000,00/mês com energia elétrica
- Contrata empresa especializada para implementar sistema de eficiência energética
- Contrato estabelece que a empresa receberá 50% da economia obtida

- Após implementação, consumo cai para R\$ 70.000,00/mês
- Economia: R\$ 30.000,00
- Pagamento à empresa: R\$ 15.000,00 (50% da economia)
- Benefício líquido para Administração: R\$ 15.000,00/mês

**Vantagem:** A Administração não desembolsa recursos adicionais. A remuneração do contratado vem da própria economia gerada.

**Requisito orçamentário:** As despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários. Ou seja, utiliza-se a dotação que já existia para a despesa original (energia, água, etc.).

## Limites à Remuneração Variável

O §2º do art. 144 estabelece: "A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação."

**Requisitos:**

**1. Motivação:** A escolha por remuneração variável deve ser fundamentada, demonstrando:

- Adequação aos objetivos da contratação
- Viabilidade técnica e econômica
- Vantajosidade para a Administração

**2. Respeito ao limite orçamentário:** A remuneração variável não pode ser utilizada para burlar os limites orçamentários estabelecidos.

**Observação importante:** O limite orçamentário deve ser fixado considerando o cenário de máximo desempenho. Não se pode estabelecer limite orçamentário baseado em desempenho mínimo e depois alegar surpresa com o custo decorrente do bom desempenho do contratado.

**Ponto de atenção para concursos:** A remuneração variável é **facultativa** (poderá), não obrigatória. A Administração tem discricionariedade para optar por utilizá-la ou não, desde que motivadamente.

## Vedação ao Pagamento Antecipado

O art. 145 estabelece regra geral de extrema importância: "Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços."

**Fundamento da vedação:**

A regra protege o erário contra riscos de:

1. Inadimplemento contratual após recebimento antecipado

2. Mãj aplicaÃ§Ã£o de recursos pÃºblicos
3. Enriquecimento sem causa do contratado
4. Dificuldade de ressarcimento em caso de inexecuÃ§Ã£o

**ObservaÃ§Ã£o crucial:** O princÃpio geral Ã© que o pagamento deve ocorrer **apÃ³s** a execuÃ§Ã£o do objeto ou, no mÃnimo, simultaneamente.

**Ponto de atenÃ§Ã£o:** A vedaÃ§Ã£o Ã© ampla, abrangendo:

- **Pagamento antecipado total:** Pagar integralmente antes da execuÃ§Ã£o
- **Pagamento antecipado parcial:** Pagar parte antes da execuÃ§Ã£o correspondente

## ExceÃ§Ãµes Ã VedaÃ§Ã£o

O Â§1Âº do art. 145 estabelece as hipÃ³teses excepcionais em que o pagamento antecipado Ã© permitido: â??A antecipaÃ§Ã£o de pagamento somente serÃ¡ permitida se propiciar sensÃvel economia de recursos ou se representar condiÃ§Ã£o indispensÃvel para a obtenÃ§Ã£o do bem ou para a prestaÃ§Ã£o do serviÃço, hipÃ³tese que deverÃ¡ ser previamente justificada no processo licitatÃ³rio e expressamente prevista no edital de licitaÃ§Ã£o ou instrumento formal de contrataÃ§Ã£o direta.â?•

**HipÃ³teses legais:**

### 1. SensÃvel economia de recursos

A antecipaÃ§Ã£o de pagamento deve gerar **economia significativa** para a AdministraÃ§Ã£o, compensando os riscos inerentes.

**Exemplos prÃ¡ticos:**

- Desconto substancial por pagamento Ã vista
- CotaÃ§Ã£o em moeda estrangeira com perspectiva de valorizaÃ§Ã£o
- Compra antecipada de insumos cujo preÃço tende a aumentar

**ObservaÃ§Ã£o:** NÃ£o basta economia marginal. A lei exige â??sensÃvel economiaâ?, ou seja, substancial, relevante.

### 2. CondiÃ§Ã£o indispensÃvel para obtenÃ§Ã£o do bem ou prestaÃ§Ã£o do serviÃço

A antecipaÃ§Ã£o Ã© necessÃria porque, de outra forma, **nÃ£o seria possÃvel** realizar a contrataÃ§Ã£o.

**Exemplos prÃ¡ticos:**

- Assinatura de perÃcitos cientÃficos internacionais (pagamento antecipado Ã© praxe comercial)
- ParticipaÃ§Ã£o em feiras e eventos (inscriÃ§Ã£o com pagamento antecipado)
- AquisiÃ§Ã£o de bens customizados que exigem investimento prÃ©vio do fornecedor

**Requisitos formais cumulativos:**

1. **Prévia justificativa no processo licitatório:** A necessidade de pagamento antecipado deve ser demonstrada antes da licitação, com análise técnica e jurídica.
2. **Previsão expressa no edital ou instrumento de contratação direta:** A possibilidade de pagamento antecipado deve constar do edital (licitação) ou do termo de contratação direta (dispensa/inexigibilidade).

**Ponto de atenção crítico:** A ausência de qualquer dos requisitos formais torna o pagamento antecipado **irregular**, ainda que presentes as hipóteses materiais. A jurisprudência dos tribunais de contas é rigorosa neste aspecto.

## Garantia Adicional para Pagamento Antecipado

O §2º do art. 145 estabelece: "A Administração poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado."

**Modalidades de garantia** (conforme art. 96 da Lei 14.133/2021):

- Caução em dinheiro
- Títulos da dívida pública
- Seguro-garantia
- Fiança bancária

**Observação:** A lei diz que a Administração "poderá" exigir, conferindo discricionariedade. Contudo, considerando os riscos inerentes ao pagamento antecipado, a melhor prática administrativa é **sempre** exigir garantia adicional.

**Valor da garantia:** Embora a lei não especifique, a prática recomenda que a garantia cubra no mínimo o valor antecipado, acrescido de correção monetária e juros estimados para o período até a execução.

## Devolução em Caso de Inexecução

O §3º do art. 145 estabelece consequência: "Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido."

**Análise dos elementos:**

### 1. Caso o objeto não seja executado no prazo contratual?

A devolução é devida quando há:

- Inexecução total: nada foi executado
- Inexecução dentro do prazo: o prazo contratual expirou sem execução

### 2. Deverá ser devolvido?

Trata-se de obrigação, não faculdade. O contratado tem o dever jurídico de restituir.

**Forma de devolução:** O valor deve ser devolvido com:

- **Correção monetária:** Atualização do poder aquisitivo
- **Juros:** Remuneração pelo uso do capital

**Observação:** Se houver garantia constituída, a Administração pode executá-la para reaver os valores, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

**Sanções adicionais:**

Além da devolução, o contratado inadimplente está sujeito a:

- Aplicação de multa contratual
- Declaração de inidoneidade
- Inscrição em cadastro de empresas punidas
- Rescisão contratual
- Execução da garantia

**Ponto de atenção para concursos:** A devolução deve ocorrer com correção monetária e juros. Questões podem perguntar se basta devolver o valor nominal. A resposta correta é: **não, deve haver atualização.**

## Comunicação à Administração Tributária

O art. 146 estabelece: "No ato de liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão aos órgãos da administração tributária as características da despesa e os valores pagos, conforme o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964."

**Fundamento do dispositivo:**

Esta norma visa ao controle fiscal e ao combate à sonegação tributária. Ao comunicar à Receita Federal (ou estadual/municipal) os valores pagos pela Administração, facilita-se a verificação do cumprimento de obrigações tributárias pelos fornecedores.

**Art. 63 da Lei 4.320/1964:**

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."

## Informações a serem comunicadas:

- Identificação do credor (CNPJ/CPF)
- Valor pago
- Natureza da despesa
- Data do pagamento
- Retenções tributárias efetuadas

**Observação prática:** Modernamente, esta comunicação ocorre por meio de sistemas informatizados integrados, como SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e sistemas equivalentes de estados e municípios.

**Retenções tributárias:** No momento do pagamento, a Administração deve efetuar as retenções tributárias cabíveis:

- Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)
- Contribuições sociais (PIS, COFINS, CSLL)
- ISS (em caso de prestação de serviços)
- INSS (em determinadas situações)

**Ponto de atenção:** A Administração é responsável solidária pelos tributos não recolhidos quando deveria ter feito a retenção. Por isso, os serviços de contabilidade devem ter extremo cuidado na verificação das retenções devidas.

## Integração com Outros Institutos da Lei 14.133/2021

O regime de pagamentos dialoga com diversos outros institutos da Lei 14.133/2021:

**Recebimento do objeto (art. 140):** O pagamento pressupõe o recebimento regular do objeto. Sem recebimento, não há liquidação, e sem liquidação, não pode haver pagamento.

**Garantias contratuais (art. 96):** As garantias prestadas pelo contratado protegem a Administração em caso de inadimplemento que gere dever de devolução de valores pagos.

**Sanções administrativas (art. 156):** O descumprimento de obrigações relativas a pagamentos (como devolução de valores antecipados) pode ensejar aplicação de penalidades.

**Reequilíbrio econômico-financeiro (art. 124):** Atrasos sistêmicos nos pagamentos podem justificar pedido de reequilíbrio, com impacto nos valores a serem pagos.

## Jurisprudência Relevante

**Súmula 331 do TCU:** Nas contratações para execução de obras, prestação de serviços ou fornecimento de bens, com recursos da União, os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal devem atentar, entre outros, para os seguintes aspectos: [?]

pagamento em desacordo com a ordem cronológica estabelecida, exceto nas hipóteses legais, configura irregularidade.â?•

Embora esta sã?mula seja espec?fica do TCU, o princ?pio aplica-se aos tribunais de contas estaduais e municipais.

### **Jurisprud?ncia sobre juros de mora:**

O STJ consolidou entendimento de que o atraso injustificado no pagamento de contratos administrativos gera direito a juros morat?rios e correç?o monet?ria:

**Sã?mula 563 do STJ:** â??O Tribunal de Contas, no exerc?cio de suas atribuiç?es, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder p?blico.â?•

Esta sã?mula fundamenta a compet?ncia dos tribunais de contas para fiscalizar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos.

## **Controle Interno e Externo**

O regime de pagamentos est? sujeito a m?ltiplas formas de controle:

**Controle interno:** Realizado pela pr?pria Administraç?o, por meio de suas controladorias e auditorias internas.

**Controle externo:** Exercido pelos tribunais de contas, que verificam:

- Observ?ncia da ordem cronológica
- Regularidade das exceç?es ? ordem cronológica
- Tempestividade dos pagamentos
- Correç?o dos valores pagos
- Adequaç?o das retenç?es tribut?rias

**Controle social:** Cidad?os e organizaç?es da sociedade civil podem:

- Acessar informaç?es sobre pagamentos (Lei 12.527/2011)
- Apresentar representaç?es aos ?rg?os de controle
- Propor aç?o popular (art. 5?o, LXXIII, da CF)

## **S?ntese para Concursos P?blicos**

**Pontos essenciais que voc?a deve dominar sobre o Cap?tulo X:**

â?? H? m?ltiplas ordens cronológicas: uma para cada fonte de recursos, subdividida em 4 categorias de contratos

â?? As hip3teses de altera33o da ordem cronol3gica s3o **taxativas** (5 hip3teses no 11o do art. 141)

â?? Altera33o da ordem exige: pr3via justificativa + comunica33o ao controle interno + comunica33o ao tribunal de contas

â?? A inobserv3ncia imotivada da ordem cronol3gica gera responsabiliza33o administrativa, civil e criminal

â?? Deve haver publica33o mensal da ordem cronol3gica e das justificativas de altera33o

â?? Parcela incontroversa deve ser paga mesmo havendo controv3rsia sobre outra parcela

â?? Remunera33o vari3vel 3 facultativa e deve estar prevista no edital/contrato

â?? Regra geral: **veda33o ao pagamento antecipado**

â?? Exce33es ao pagamento antecipado: sens3vel economia OU condi33o indispens3vel + justificativa pr3via + previs3o no edital

â?? Pagamento antecipado pode exigir garantia adicional

â?? Inexecu33o ap3s pagamento antecipado: devolu33o com corre33o e juros

â?? Liquida33o da despesa: comunica33o obrigat3ria 3 administra33o tribut3ria

O Cap3tulo X da Lei 14.133/2021 representa significativo avan3o na regulamenta33o dos pagamentos p3blicos. Ao consolidar regras sobre ordem cronol3gica, estabelecer hip3teses taxativas de exce33o, prever mecanismos de transpar3ncia e disciplinar quest3es como remunera33o vari3vel e pagamento antecipado, a lei aumenta a seguran3a jur3dica e fortalece os mecanismos de controle.

Para o candidato a concurso p3blico, 3 essencial n3o apenas memorizar os dispositivos legais, mas compreender sua raz3o de ser, as consequ3ncias pr3ticas de sua aplica33o e a forma como se integram ao sistema de contratos administrativos como um todo.

A dica final 3: relacione sempre os artigos sobre pagamentos com os princ3pios constitucionais da Administra33o P3blica (art. 37 da CF), especialmente impessoalidade, moralidade, publicidade e efici3ncia. Esta conex3o principl3gica aparece frequentemente em quest3es discursivas e estudos de caso.

Pratique com quest3es de concursos anteriores, especialmente aquelas que apresentam situa33es concretas exigindo an3lise sobre a regularidade de determinado pagamento ou altera33o de ordem cronol3gica. Este tipo de quest3o contextualizada 3 cada vez mais comum em concursos de n3vel superior.

**Data de cria33o**

12/31/2025

**Autor**

admin

*Colega de Classe*