

ORIENTAÇÃO N. 257/2024

A ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS NA LEI N. 14.133/2021: UMA ANÁLISE DETALHADA

Orientação

Introdução

O Poder Público não é capaz de garantir, por si só, toda a gama de necessidades da coletividade. Cada vez mais o Estado firma parcerias contratuais com entes privados para a consecução de inúmeros serviços públicos, bem como para o próprio funcionamento estatal. Essas relações contratuais exigiram um modo de organizar o adimplemento das obrigações em atendimento aos princípios da isonomia e da impessoalidade, que estão alocados no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A pluralidade de credores fez com que fosse concebida uma espécie de fila de pagamentos, como meio de conferir segurança jurídica aos contratados, garantindo-lhes que o crédito mais antigo, ou seja, aquele que a Administração deve há mais tempo, não seja preterido por outros mais recentes.

O respeito a essa fila foi inicialmente protegido pelo Decreto-lei n. 201/67, que enquadrava a inobservância da ordem cronológica de pagamento como crime de responsabilidade. Posteriormente, a Lei n. 8.666/93, já revogada, procurou disciplinar a matéria. Atualmente, a Lei n. 14.133/2021 regimentou a matéria de modo mais satisfativo.

A Lei Orçamentária Anual deve ser executada durante o exercício financeiro, período que compreende 1º de janeiro a 31 de dezembro. Nesse lapso o ordenador da despesa procede ao empenho, averigua o cumprimento das obrigações e, se caso for, determina o respectivo pagamento. É desejável que toda a fase executória da despesa seja iniciada e finalizada durante o próprio exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro.

Ao final da vigência da lei orçamentária pode ocorrer que nem todas as despesas empenhadas tenham completado o seu ciclo normal. Não é raro no fim do exercício financeiro averiguar a existência de despesas liquidadas, mas não pagas, e, ainda, despesas não liquidadas e não pagas. No Direito Financeiro, essas despesas são classificadas ou categorizadas de restos a pagar processados e não processados, respectivamente.

Este trabalho visa alertar, em especial os novos gestores municipais, sobre a importância de observar a ordem cronológica de pagamento das despesas públicas, conforme estabelecido pela Lei n. 14.133/2021. Em especial, visa ressaltar que a inscrição de uma despesa como resto a pagar não altera a sua data de vencimento. O descumprimento dessa regra pode gerar diversos problemas, como a inadimplência da administração pública, a perda de credibilidade e a responsabilização dos gestores.



1. Da finalidade da ordem cronológica de pagamento

Corolário dos princípios norteadores da administração pública, a Administração Pública deve realizar seus pagamentos segundo a ordem cronológica da apresentação pelos contratados da documentação pertinente. A Lei de Licitações reafirma o dever da administração pública de efetuar os pagamentos devidos nos prazos estabelecidos em contrato ou em lei.

A doutrina especializada, em especial, Hugo Sales¹, assevera que o pagamento em ordem cronológica de exigibilidade decorre da ideia de impessoalidade, como se verifica:

Assim como ocorria na Lei de Licitações anterior, prevê-se que os pagamentos devem ser feitos em ordem cronológica de sua exigibilidade, o que representa, basicamente, a incidência do princípio da impessoalidade em uma circunstância potencial de recursos finitos, em que a Administração ou não tem como pagar a todos os seus fornecedores, ou, se puder fazê-lo, corre o risco de teria (sic) de atrasar para uns ou outros enquanto se apuram os recursos para tanto. Nesse tipo de situação, o critério impessoal escolhido como regra geral para priorização de pagamentos é a ordem cronológica, o que remanesce sendo o caso.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas editou a Resolução n. 08/2014², atualizada pela Resolução ATRICON n. 03/2022³, para destacar que a regra da cronologia “veda a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, uma vez que retira do gestor a possibilidade de escolher quem será beneficiado com os pagamentos e de estabelecer privilégios em detrimento deste ou daquele credor, sob pena de configurar crime tipificado no artigo 337-H do Código Penal, sujeito à pena de reclusão de quatro a oito anos, e multa.”

Outrossim, é uma proteção à própria administração pública, como destaca Ronny Charles⁴:

[...] É cediço que muitas unidades administrativas desrespeitam totalmente o critério cronológico quando da liberação de pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço, preterindo obrigações mais antigas, em favor daquelas contraídas em um período mais recente, por particulares “mais próximos” do núcleo daquele Poder. Essa prática é odiosa e fomenta a corrupção, através de financiamentos escusos e propinas que subvertem a moralidade administrativa em troca da “amizade do rei”.

[...]

¹ SARAI, Leandro (Org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2022, p. 1327.

² Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/10/AnexoUnico_Res_08-2014-Ordem-Cronologica-de-Pagamentos.pdf. Acesso em 27 de novembro de 2025.

³ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resolucao-no-03-de-30-de-setembro-de-2022-Ordem-Cronologica-de-Pagamentos.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2024.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 14ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Págs. 787-788.



Esta prática de beneficiamento ou de preconceito no momento dos pagamentos das obrigações apuradas acaba sendo considerada pelo mercado como um custo negocial, quando contrata com a Administração, o que não apenas amplia os preços ofertados como restringe a competitividade, uma vez que nem todos os empresários admitem se submeter a determinados caprichos. A inadimplência da Administração gera efeitos perversos no ambiente da contratação pública. Afasta bons potenciais licitantes, que não aceitam o risco de se submeter as exigências não republicanas, para o recebimento de seus devidos pagamentos, e induz os demais a ampliar o valor de suas propostas, incluindo os custos desses “riscos”, alimentando ambiente de seleção adversa. [...]

Vale lembrar que o próprio constituinte, ao tratar das licitações no inciso XXI, do artigo 37, ressaltou a necessidade de “cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento”. Essa garantia não objetiva proteger, especificamente, a empresa contratada, mas o próprio Poder Público, pois a insegurança de pagamento se converte em custo, tornando mais cara a contratação. Além disso, a ameaça de não pagamento, usada para extorquir empresários sérios, acaba por afastá-los dos futuros certames, restringindo a competitividade àqueles empresários inidôneos, confortáveis no estabelecimento de relações promíscuas com gestores públicos ímprobos. [...]

A jurisprudência do TCU, como se verifica do Acórdão n. 2.360/2018 – Plenário – já sacramentava que a observância da estrita cronologia poderia impedir fraudes e casos de corrupção:

7. A obediência à ordem de pagamentos é importante, visto que nem sempre os órgãos dispõem dos recursos financeiros em sua totalidade. Assim, a priorização visa impedir que um fornecedor seja preterido. O adiantamento ou a celeridade de certos processos de pagamento podem favorecer, de forma indevida, um determinado fornecedor, e caracterizar tratamento anti-isonômico, configurando uma fraude processual. Esses adiantamentos quando juntados a outras evidências ou indícios também podem caracterizar crime de corrupção.

À toda evidência, a função da norma é a de evitar que a administração escolha qual credor receberá primeiro. Além de prescrição legal, a cronologia possui fundo constitucional e é dotada, segundo a doutrina e a jurisprudência, de alta carga moralizadora do rito processual de pagamento na Administração Pública. Há, explicitamente, um **critério objetivo** para a realização dos pagamentos, com exclusão de qualquer margem para escolhas norteadas por preferências subjetivas e arbitrárias. Desse modo, garante-se que os pagamentos não sejam postergados, injustificadamente, trazendo para administração e contratado, maior segurança e credibilidade quanto à exatidão dos processos de pagamentos dos contratos administrativos.

2. Da ordem cronológica de pagamentos na Lei n. 14.133/2021

O dever de obediência à cronologia nos pagamentos pela Administração Pública já era uma obrigação prevista na Lei n. 8.666/93, no famigerado art. 5º. Atualmente, a observância da



fila de pagamento está prevista no art. 141, da Lei n. 14.133/2021, de modo mais detalhado e rigoroso, inclusive, como se verifica:

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.
- [...]

A Administração, no tocante aos pagamentos, deverá organizar a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, atrelando-as às quatro espécies de objetos.

É preciso, contudo, compreender as expressões utilizadas pelo legislador: Administração; fonte diferenciada de recursos e categoria de contratos.

2.1. Da expressão “Administração”

A distinção jurídica das expressões “Administração” e “Administração Pública” foi realizada pela AGU – Advocacia Geral da União – quando tratou do art. 87, incs. III e IV, da Lei n. 8.666/93. Rememora-se que havia dúvida a respeito do alcance das sanções, o que gerou debates.

No PARECER n. 00007/2020/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU⁵, sedimentou que:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. PENA DE SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENTENDIMENTO DO TCU. ART. 87, INCISO III, DA LEI 8.666/1993. EFEITOS.

I. À luz das definições constantes nos incisos XI e XII do art. 6º da Lei 8.666, de 1993, houve uma opção do legislador em distinguir os termos “Administração” e “Administração Pública” para fins de diferenciação entre os efeitos da pena de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar do art. 87, III, da Lei 8.666, de 1993, da pena de declaração de inidoneidade do art. 87, IV, da Lei 8.666, de 1993, razão pela qual não cabe ao intérprete ignorar essa distinção constante do texto legal, agindo de modo a tornar as disposições da Lei n. 8.666, de 1993, sem força operativa.

II. É um princípio geral do direito, e regra fundamental de hermenêutica, que as leis que estabelecem pena, limitem o livre exercício dos direitos ou contenham exceção à lei devem ser interpretadas estritamente.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/0000708015.000312CPLCPENADESUSPENSOTEMPORRIADEPARTICIPAOEMLICITAOEIMPEDIMENTODECONTRATARCOMAADMINISTRACAO.pdf>. Acesso em 11 de dezembro de 2024.



III. Não cabe ampliar os efeitos do art. 87, III, da Lei 8.666, de 1993, devendo ser aplicada a pena de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar nos seus estritos termos, limitando os seus efeitos ao órgão, entidade ou unidade administrativa que aplicou a sanção.

Para a AGU, quando se fala em “Administração Pública”, estar-se-á fazendo referência a todas as pessoas jurídicas de direito público, sejam elas pertencentes à Administração Direta ou Indireta. Por outro lado, ao se utilizar o termo “Administração”, a pretensão é de se fazer referência a uma pessoa jurídica de direito público em específico, como um ente federativo ou uma autarquia.

Essa distinção e, portanto, esse entendimento, pode ser aplicado para a melhor hermenêutica do art. 141, da Lei n. 14.133/2021. Tendo sido feita menção à expressão “Administração”, significa que a ordem cronológica de pagamentos será **única** para cada pessoa jurídica de direito público, dividida por fontes de recursos e subdividida por categoria de contrato.

Portanto, nos termos da Nova Lei de Licitações, não haverá, por exemplo, uma ordem cronológica para a Secretaria de Educação e outra para a Secretaria de Saúde, cujos créditos devidos, em verdade, estarão alocados numa mesma fila de pagamento a credores, categorizados conforme a natureza do contrato.

Corroborando Pedro Henrique Fernandes Barros⁶, que comentando ainda o Projeto de Lei 4.253/2020 (que deu origem à Lei n. 14.133/2021), já assentava:

A mudança faz absoluto sentido, tendo em vista que todas as contratações são realizadas pela Administração, ou seja, pela pessoa jurídica de direito público; e não por seus órgãos, que sequer possuem personalidade jurídica para tanto. Logo, tanto fornecedores que firmam contratos no âmbito da Secretaria de Saúde, quanto aqueles que os firmam perante a Secretaria de Segurança Pública contratam com o Estado de Goiás; e não com cada Secretaria em separado. Portanto, faz sentido a visualização da ordem cronológica de pagamentos tão somente a partir da pessoa jurídica de direito público, aquela que é sujeito de direitos e obrigações.

A ordem cronológica de pagamentos a ser observada, portanto, será a das contratações feitas pelo Município, independentemente do órgão intermediário (Secretaria, Diretoria ou outra equivalente).

⁶ **BARROS**, Pedro Henrique Fernandes. Ordem cronológica de pagamentos nas contratações públicas: procedimentos, relevância e inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e contratações públicas aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 4.253/20). Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 63-75, jul./dez. 2020.



Mas nada impede, à vista da ausência de proibição legal, que cada ente federativo discipline a matéria de modo diverso, como sugere Juliano Heinen⁷:

[...] Regulamento a ser expedido por cada entidade pública deverá especificar com maior clareza e objetividade como se dará a ordem cronológica dos pagamentos: se por ordem de registro no sistema próprio, se por data da expedição do empenho etc.

[...]

O texto do art. 141 é muito similar ao art. 5º da revogada Lei nº 8.666/93. Mas difere dele na medida em que não diferenciava o pagamento pela espécie de contrato, mas pela fonte de recursos que era responsável por pagar o contratado. Além disso, a ordem cronológica era estabelecida a partir de “das datas de suas exigibilidades”, o que muitas vezes se mostrou problemático, porque a exigibilidade poderia ser controlada por critérios não tão republicanos assim. Desse modo, mostra imperiosa a regulamentação da matéria para determinar qual o critério objetivo para se fixar a cronologia.

A União, na Instrução Normativa SEGES n. 77/2022, disciplinou a ordem cronológica de seus pagamentos, nos termos do art. 4º⁸, fixando que a fila de pagamentos será organizada por unidade administrativa, por cada fonte diferenciada de recursos e conforme a categoria de contrato.

2.2. Das fontes diferenciadas de receitas (FR)

A Lei n. 14.133/202, na sequência, alude que a cronologia de pagamentos será feita para cada fonte diferenciada de recursos.

Essa classificação tem como objetivo agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa. Em regra, as fontes ou destinações de recursos reúnem recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes ou destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

⁷ HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. Págs. 933-934

⁸ Art. 4º 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:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços; e

IV - realização de obras.

§ 1º As fontes de recursos constituem-se de 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.

§ 2º Os credores de contratos a serem pagos com recursos vinculados à finalidade ou à despesa específica serão ordenados em listas próprias para cada convênio, contrato de empréstimo ou de financiamento, fundo especial ou outra origem específica do recurso, cuja obtenção exija vinculação.



A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema.

Este mecanismo contribui para o atendimento do parágrafo único do art. 8º da LRF e o art. 50, inciso I da mesma Lei:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. [...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Como se observa, fonte de recursos é a matriz autônoma de onde provém a verba a pagar aos contratados, como por exemplo o orçamento (tesouro), o convênio estadual “a”, o convênio federal “b”, a transferência específica e vinculada “a”, e assim por diante. Portanto, são potencialmente inúmeras as fontes diferenciadas de recursos públicos para esse fim.

A tabela a seguir, conforme sugere a Lei de Licitações, identifica como será organizada a ordem cronológica por fonte de recursos e categoria de contrato.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS							
FR: Tesouro							
Fornecimento de bens		Locações		Prestações de serviços		Realização de obras	
Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade
Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024
Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

FR: Convênio Estadual “A”							
Fornecimento de bens		Locações		Prestações de serviços		Realização de obras	
Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade	Credor	Data Exigibilidade
Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024	Empresa A	04/12/2024
Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024	Empresa B	05/12/2024
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024	Empresa J	24/12/2024
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]



O Senado Federal⁹, ao enunciar conceitos relativos ao orçamento público, visualiza a classificação das fontes de recursos conforme sua finalidade legal:

As fontes de recursos constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade.

Portanto, a Nova Lei de Licitações fixa uma ordem cronológica de pagamento específica para cada fonte de recursos (como verba orçamentária, convênios e transferências vinculadas) e para cada categoria de contrato prevista nos incisos I a IV do *caput* do art. 141, a saber: fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras.

2.3. Das categorias de contrato

Para a elaboração da ordem cronológica de pagamentos, além da identificação da unidade administrativa e da fonte de recurso, é imprescindível considerar a categoria do contrato. Desse modo, haverá ordens cronológicas distintas para contratos de fornecimento, locação, prestação de serviços (sejam eles contínuos ou não) e execução de obras, garantindo a equidade no atendimento às obrigações financeiras assumidas pela Administração.

3. O momento da inclusão na ordem cronológica: a irrelevância do recebimento provisório e definitivo da mercadoria e/ou serviço

Tarefa mais complexa do que o correto estabelecimento da ordem cronológica de pagamentos segundo os critérios acima explicitados, é a de situar a posição de cada crédito contratual dentro de sua ordem cronológica específica, ou seja, a partir de qual momento a obrigação se torna exigível.

Quando a Administração Pública formaliza uma relação contratual, seja por processo licitatório ou por contratação direta, ela busca que o objeto seja íntegro e fielmente executado pelo contratado, em conformidade com o art. 115, da Nova Lei de Licitações:

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

[...]

Exsurge como etapa fundamental a atinente ao do recebimento do objeto, que está disciplinada pelo art. 140, da Lei n. 14.133/2021:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

⁹ Disponível em: <https://adm.senado.leg.br/vcb/vocab/?ark=ark:/99152/t3w7n143xq4j6q>. Acesso em 04 de dezembro de 2024.



a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

[...]

Outrossim, são inúmeras as passagens legais que atribuem relevante importância à etapa do recebimento do objeto, como por exemplo o artigo 18, inciso III; o *caput* do artigo 25; o inciso II, § 1º, do artigo 40; o artigo 92, inciso VII.

Por recebimento provisório se entende o ateste inicial realizado pelos fiscais técnico, administrativo, setorial ou equipe de fiscalização, durante o acompanhamento da execução do contrato. O ato concretiza uma verificação preliminar para averiguar se o objeto entregue está livre de qualquer falseamento, irregularidade ou inexatidão. Recebimento definitivo, por sua vez, é o ato administrativo realizado pelo gestor do contrato para os efeitos de liquidação e posterior pagamento. É feito com base na análise dos relatórios e em toda a documentação apresentada pelos agentes de fiscalização técnica, administrativa ou setorial.

Nesse contexto, poder-se-ia suscitar que a exigibilidade do crédito teria como marco inicial a data do recebimento definitivo, pelo gestor do contrato.

Essa dúvida, contudo, não pode existir. A gestão e a fiscalização do contrato envolvem uma série de atividades de coordenação técnica, administrativa e setorial que se destinam a preparar uma série de informações atinentes à execução contratual. Através desse acompanhamento rigoroso, atesta-se, de forma objetiva e definitiva, que o particular cumpriu íntegra e fielmente as obrigações pactuadas. Apenas isso!

Inclusive, o § 7º, do art. 92, da Lei n. 14.133/2021 orienta que:

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

[...]

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.



Apesar de confirmar o cumprimento ou adimplemento da obrigação assumida pelo contratado, o recebimento definitivo não é suficiente para garantir a inclusão do crédito na ordem cronológica de pagamento. Inclusive, está longe disso. A finalidade do recebimento definitivo é diversa, como visto.

A inclusão do crédito na cronologia de pagamentos depende exclusivamente da formalização do ato de liquidação da despesa pelos serviços de contabilidade ou tesouraria, nos exatos termos do art. 63, da Lei n. 4.320/64:

Artigo 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 ser paga;

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 de entrega do material ou da prestação do serviço.

Posto isto, a inclusão do crédito na cronologia de pagamentos está condicionada ao ato formal de liquidação da despesa. Inclusive, modificando a previsão então contida na IN 2/2016¹⁰, essa foi a opção escolhida pela União, como se observa do art. 5º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES n. 77/2022:

Inclusão do crédito na sequência de pagamentos

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.

§ 1º Considera-se liquidação de despesa 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 ou de etapa do cronograma físico-financeiro do contrato, conforme o caso.

Em suma, a exigibilidade de pagamento somente se evidencia após o cumprimento, por parte do contratado, de todas as obrigações (principal e acessórias) que constituem o encargo contratual e cumprimento de requisitos de natureza formal exigidos por Lei e que constituem a efetiva liquidação da despesa. O recebimento definitivo tratado pelo art. 140 da Lei de

¹⁰ Art. 3º A ordem cronológica de exigibilidade terá como marco inicial, para efeito de inclusão do crédito na sequência de pagamentos, o recebimento da nota fiscal ou fatura pela unidade administrativa responsável pela gestão do contrato.

§1º Considera-se ocorrido o recebimento da nota fiscal ou fatura no momento em que o órgão contratante atestar a execução do objeto do contrato.



Licitações é irrelevante para fins de inclusão do crédito na cronologia de pagamentos, sobretudo porque desempenha papel preparatório para a expedição do ato tratado pelo art. 63, da Lei n. 4.320/64.

4. Dos prazos para a liquidação e pagamento da despesa

A Lei n. 14.133/2021 não fixou prazo para que a liquidação e pagamento da despesa ocorram. Apenas menciona que o contrato deverá dispor sobre isso, como se verifica do inc. VI, do art. 92:

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

[...]

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

Esses prazos devem ser avaliados na fase de planejamento da contratação, devendo ser fixado de modo razoável. Prazos alongados podem produzir riscos para a contratação, seja desinteresse ou aumento dos preços ofertados em razão das incertezas do fornecedor quanto ao momento do recebimento pela prestação realizada.

A Instrução Normativa SEGES n. 77/2022 normatizou a matéria no âmbito da União, estabelecendo limites, como se observa do art. 7º:

Art. 7º Os prazos de que trata o art. 6º serão limitados a:

I – 10 (dez dias) úteis para a liquidação da despesa, a contar do recebimento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente pela Administração;

II – 10 (dez dias) úteis para pagamento, a contar da liquidação da despesa.

§ 1º Para os fins de liquidação, deverá ser observado o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, certificando-se do adimplemento da obrigação do contratado nos prazos e forma previstos no contrato.

§ 2º 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, os prazos de que dos incisos I e II do *caput* serão reduzidos pela metade.

O normativo, que deverá ser aplicado e observado quando o município executar recursos voluntários repassados pela União, define que a liquidação deverá ocorrer no prazo máximo de dez dias úteis, contados do recebimento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente. O pagamento, por sua vez, deverá ser feito em até dez dias úteis, contados da formalização da liquidação.

Tratando-se de despesas de pequeno valor, consideradas aquelas cujos valores não excedam o limite de que trata o art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, os prazos para liquidação e pagamento são reduzidos pela metade, ou seja, será de até cinco dias úteis. Atualmente, o valor mencionado pelo dispositivo é de até R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos).



5. Da alteração motivada da ordem cronológica de pagamentos

A ordem cronológica de pagamentos determina que as obrigações contratuais sejam pagas na ordem em que se tornarem exigíveis. Esse princípio, como dito alhures, visa garantir a igualdade entre os credores e evitar discriminações arbitrárias e não republicanas.

Por outro lado, a Lei n. 14.133/2021, excepcionalmente, admite a alteração da fila de pagamentos ou cronologia. Obviamente, não se trata de comportamento discricionário do gestor. Essa modificação somente será admitida diante da presença de circunstâncias objetivas, devidamente comprovadas pela autoridade competente, sem prejuízo da necessária publicidade e comunicação dos órgãos de controle interno e externo, como se verifica:

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:

[...]

§ 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. [Destacamos].

Corroborar Justen Filho¹¹:

Incumbe à autoridade demonstrar a presença dos pressupostos indicados nos incisos e a necessidade da alteração da ordem cronológica. Não é cabível a mera invocação de uma necessidade considerada abstratamente. **É indispensável demonstrar que a observância da ordem cronológica**

¹¹ *op. cit.*, 2021/1519.



implicaria danos a valores protegidos pela ordem jurídica e indicados nos diversos incisos. [Destacamos].

Adicionalmente, o Autor¹² argumenta que a alteração da estrita ordem de pagamentos somente é justificável mediante demonstração cabal de que as razões invocadas são indispensáveis para evitar ou mitigar um dano maior, sem, contudo, gerar prejuízos irreparáveis a outros credores, como se verifica:

5.1) A proporcionalidade-necessidade

Como regra, não basta a ocorrência subjetiva da situação prevista nos incisos. Exige-se que a restrição à ordem cronológica seja uma providência necessária para evitar a consumação de um dano. A solução apenas será válida se as circunstâncias diferenciadas da realidade exigirem a preferência a determinado credor, em situação diferenciada e peculiar.

5.2) A proporcionalidade em sentido estrito

Mas a validade da decisão dependerá também da estimativa quanto aos efeitos da postergação relativamente a outros credores, que tenham prioridade cronológica. Não se admite que a decisão quanto à ordem de pagamento acarrete danos irreparáveis ou de difícil reparação aos demais credores.

Outrossim, Palaveri¹³ sustenta que a lista do § 1º, do art. 141, da Nova Lei de Licitações, é exclusiva, exaustiva e taxativa, como se verifica:

A par disso, as situações em que será possível alterar a ordem, **são exclusivas, exaustivas**, conforme nominadas nos incisos do parágrafo 1º do artigo 141, acima transcrito, tratando-se todas elas de evidente destaque de interesse público. A nosso ver, essa indicação expressa das situações, em que pese a amplitude semântica de alguns dos termos empregados, é extremamente salutar, havendo significativa evolução em relação à expressão *relevantes razões de interesse público* adotada pela Lei 8.666/93. [Destacamos].

Portanto, para a validade da alteração da fila de pagamentos, inclusive dos créditos inscritos na conta de restos a pagar, é fundamental que a administração pública demonstre a existência de uma situação excepcional que justifique a medida, isto é, a preferência por um dado credor em detrimento de tantos outros. Além disso, a organização deve informar esse fato ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, que exercerão, *a posteriori*, o devido controle do ato.

¹² *op. cit.*, 2021/518-519.

¹³ **PALAVÉRI**, Marcelo. Nova lei de licitações e contratações públicas para municípios. Volume 2. Leme-SP: Mizuno, 2023. P. 140



Por derradeiro, a IN SEGES n. 77/2022 estabeleceu que essa comunicação deverá ocorrer em até 30 dias contados da ocorrência do evento que motivou a alteração da ordem cronológica, nos termos do parágrafo único do art. 9º¹⁴.

6. Do crime de preterição à ordem cronológica de pagamentos

A cultura imoral de que o gestor público poderia “escolher quem receberá e quem não receberá”, levou à criação da norma que criminaliza a não observância da ordem cronológica de pagamentos, pelo Decreto-lei n. 201/67, seguido por sua incorporação na revogada Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93) e mantida na Lei n. 14.133/2021, que incluiu penalidade para essa prática.

O § 2º, do art. 141, da Lei n. 14.133/2021, c/c art. 337-H, do Código Penal, respectivamente, estipulam que:

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:

[...]

§ 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.

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. [Destacamos].

A inobservância imotivada da ordem cronológica, por derradeiro, constitui infração e pode sujeitar a autoridade pública competente a sanções administrativas e penais. Além disso, a alteração indevida da ordem cronológica pode gerar irregularidades nas contas públicas, sujeitando-as à apreciação dos tribunais de contas, que poderão aplicar as sanções cabíveis, especialmente a reprovação das contas.

Portanto, a decisão de alterar a ordem cronológica deve ser feita de modo concreto, com base em circunstâncias objetivas que demonstrem efetivamente a sua necessidade.

¹⁴ Art. 9º A alteração da ordem cronológica de pagamento somente ocorrerá mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União, exclusivamente nas seguintes situações:

[...]

Parágrafo único. O prazo para a comunicação às autoridades listadas no **caput** deste artigo não poderá exceder a 30 (dias) dias contados da ocorrência do evento que motivou a alteração da ordem cronológica de pagamento.



7. Do dever de divulgar informações detalhadas

A Lei n. 14.133/2021 exige que cada órgão ou entidade promova a divulgação mensal no próprio sítio eletrônico, em seção específica, a relação dos seus pagamentos, com indicação dos pagamentos realizados. A divulgação deve indicar inclusive as hipóteses de não observância da ordem cronológica e as justificativas para a sua prática, como se observa do § 3º, do art. 141:

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:

[...]

§ 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 legislação, ao enfatizar a importância da transparência nos processos de pagamento, estabelece requisitos como a divulgação de informações detalhadas em sítio eletrônico, em seção específica. Tal medida visa garantir o controle social e institucional sobre a gestão financeira pública, prevenindo a ocorrência de irregularidades, como o pagamento preferencial de determinados credores em detrimento de outros, sem a devida fundamentação legal.

8. Dos créditos inscritos em restos a pagar

O conceito de restos a pagar se relaciona com os três estágios da despesa pública: o empenho, a liquidação e o pagamento.

O primeiro estágio, como se verifica do art. 58 da Lei n. 4.320/64 “*é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*”. O segundo – a liquidação da despesa – “*consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito*” conforme estabelece o art. 63 da Lei n. 4.320/64. Por fim, o último estágio da despesa é o pagamento, sendo processado em dois momentos: i) emissão da ordem de pagamento (art. 64, da Lei n. 4.320/64); ii) o pagamento propriamente dito (art. 65, da Lei n. 4.320/64).

Sobre esse terceiro estágio da realização da despesa, Aguiar¹⁵ tem o seguinte posicionamento:

A última fase da despesa, que é o Pagamento, se define pela satisfação da obrigação financeira ao credor, quando a Administração Pública solve, em espécie, sua obrigação, extinguindo-a. Esta fase da despesa, porém, só pode ser realizada quando já houver se processado a segunda, isto é, a liquidação, que é o momento em que se examinam o direito adquirido pelo credor da

¹⁵ AGUIAR, A. G. Lei nº 4.320: comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. P. 352.



obrigação, a origem e o objeto que se deve pagar, a importância exata a ser paga, e a pessoa a quem se deve pagar para se extinguir, legalmente, a obrigação. Esta fase da despesa deve ser um momento de exame cauteloso, para que não se cometa enganos fatais, com ocorrência de danos às partes.

É desejável que todas as etapas da despesa sejam concluídas no mesmo exercício financeiro. Não obstante, é comum que despesas públicas sejam empenhadas e não pagas no mesmo ano. Nesses casos, a despesa passará a integrar uma escrituração contábil própria (conta), denominada de restos a pagar, como se verifica do art. 36, da Lei n. 4.320/64:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

As despesas empenhadas, liquidadas ou não, serão classificadas em grupos de “processadas” e “não processadas”. As primeiras são aquelas que já passaram pelo segundo estágio da realização da despesa, ou seja, já foram liquidadas e aguardam apenas o devido pagamento. Já as não processadas, por sua vez, são aquelas em que o contratado ainda não cumpriu todas as suas obrigações ou que já cumpriu, mas que ainda não tiveram o atesto de aceite do serviço ou do material pelo servidor responsável.

Corroborar Aguiar¹⁶, para quem:

Quando uma despesa é legalmente empenhada e liquidada dentro do exercício financeiro ao qual ela pertence, mas, por qualquer razão, somente vem a ter seu pagamento realizado no exercício seguinte, é que surge a necessidade temporária de se mandar ou de se inscrever essa despesa numa conta denominada Restos a Pagar. Restos a Pagar é a conta onde são inscritas todas as obrigações de natureza financeira de responsabilidade do Poder Público que foram empenhadas, liquidadas, mas não pagas até o último dia do exercício financeiro ao qual elas pertencem, isto é, até 31 de dezembro.

Restos a pagar, portanto, são aqueles compromissos efetuados pela Administração Pública que foram empenhados durante o exercício, mas acabaram não sendo pagos até o encerramento do exercício financeiro. Dito doutra forma, o empenho concretizou dentro do exercício, porém o efetivo pagamento só deverá ocorrer no exercício financeiro subsequente.

9. Da não alteração da estrita ordem cronológica de pagamentos dos créditos inscritos em restos a pagar

No início de uma nova gestão, muitos prefeitos se deparam com um acúmulo significativo de restos a pagar, tanto processados quanto não processados. Essa situação coloca os gestores em um dilema: priorizar o pagamento dessas dívidas antigas ou direcionar os recursos para as

¹⁶ *op. cit.*, 2005/281-282.



demandas da nova gestão. Não raras as vezes, os gestores não querem pagar as dívidas herdadas do antigo gestor.

A ordem cronológica de liquidação dos restos a pagar oriundos do exercício anterior mantém-se inalterada, independentemente da mudança de gestão. Os credores com restos a pagar processados têm direito à quitação dos valores devidos nas datas estabelecidas no ato de liquidação da despesa. É importante ressaltar que a responsabilidade pelo pagamento dos restos a pagar é atribuída ao Município enquanto pessoa jurídica de direito público interno, sendo irrelevante a identidade do gestor público no exercício do poder.

Inclusive, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Comunicado SDG n. 06/2017, transborda sua posição conservadora sobre o dever de pagamento dos restos a pagar oriundos de exercício anterior em estrita observância da ordem cronológica, como se verifica:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ALERTA sobre os riscos assumidos por Prefeituras Municipais quando da edição de decretos, sob o argumento de calamidade financeira, para suspender temporariamente pagamentos de despesas do exercício de 2016 e anteriores. A utilização desses instrumentos não encontra amparo **no artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e viola inúmeras regras do direito financeiro dentre outras, a quitação de Restos a Pagar e a ordem cronológica de pagamentos, o que poderá trazer implicações no exame de contas anuais.** [Destacamos].

SDG, 22 de fevereiro de 2017.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

Inclusive, a Instrução Normativa SEGES/ME n. 77, de 04 de novembro de 2022, que dispôs sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional, assenta que a despesa inscrita em restos a pagar não altera a posição da ordem cronológica de sua exigibilidade, inclusive não concorrendo com as liquidações do exercício corrente, como se verifica do § 4º, do art. 5º:

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.

A inscrição de uma despesa na conta de restos a pagar processados não prejudica a ordem cronológica de sua liquidação, a qual se dará com base na data de emissão do atestado de liquidação. É importante ressaltar que a obrigação de pagamento é do Município, independentemente do gestor que a originou. Consequentemente, o novo mandatário municipal



tem o dever de quitar os restos a pagar nas datas de sua exigibilidade, garantindo a regularidade da gestão financeira do ente público.

Conclusão

Esta Orientação foi elaborada para esclarecer que a ordem cronológica de pagamentos é uma regra que determina que as obrigações devem ser pagas na ordem das datas de exigibilidade. A liquidação formal da despesa é o marco inicial para a inclusão de um crédito na ordem cronológica de pagamento.

Foi também discorrido que a fila de pagamentos poderá ser alterada mediante justificativas solidas e concretas, sob pena de cometimento do crime de preterição à ordem cronológica, nos termos do art. 337-H do Código Penal. Esclareceu-se que diante de situações relevantes e devidamente justificadas pela autoridade competente, será admitida a alteração da ordem cronológica de pagamentos.

Conforme disposto no §1º do art. 141 da Lei n. 14.133/2021, a alteração da ordem cronológica de pagamentos está condicionada à ocorrência de situações específicas, expressamente previstas em lei. A doutrina compreende que o rol de hipóteses estabelecido no referido dispositivo legal possui natureza taxativa, ou seja, é exaustivo, não admitindo a inclusão de novas situações por meio de atos administrativos ou vontade subjetiva e arbitrária do mandatário.

A alteração da ordem cronológica de pagamentos, em favor de um determinado credor, exige a apresentação de uma justificativa robusta e fundamentada, demonstrando a existência de circunstâncias excepcionais que tornem imprescindível a modificação da fila de pagamentos. É imprescindível demonstrar que a medida não causará prejuízo aos demais credores com direito de preferência. A decisão de alterar a ordem de pagamento deve ser devidamente comunicada ao órgão de controle interno e ao tribunal de contas competente, bem como divulgada no sítio eletrônico do órgão público, em conformidade com as disposições do § 3º do art. 141 da Lei nº 14.133/2021.

É fundamental consignar que a preterição imotivada da ordem cronológica de pagamentos impacta negativamente as contas públicas, podendo resultar na reprovação das contas anuais pelo Tribunal de Contas. Além disso, tal conduta pode configurar infração e sujeitar o responsável a sanções administrativas e, em casos graves, a outras penalidades previstas em lei, incluindo a possibilidade de responsabilização criminal, nos termos do art. 337-H do Código Penal.

Finalmente, as despesas inscritas em restos a pagar representam obrigações financeiras do ente público, decorrentes de empenhos não quitados até o encerramento do exercício. Essas obrigações podem ser classificadas em restos a pagar processados, quando a liquidação já ocorreu, ou não processados, quando a liquidação ainda está pendente. A quitação dos restos a pagar processados obedece à ordem cronológica de seus respectivos atestados de liquidação pelo serviço de contabilidade ou tesouraria. Os restos a pagar não processados serão incluídos



na ordem cronológica a partir da data de emissão do atestado de liquidação. A Instrução Normativa SEGES/ME n. 77/2022 reafirma que a inscrição de uma despesa em restos a pagar não altera a posição original da mesma na ordem cronológica de pagamento. Outrossim, é de salientar-se que a responsabilidade pelo pagamento dos restos a pagar é do município, sendo dever do atual gestor garantir a regularidade da dívida pública.

Adamantina/SP, 13 de dezembro de 2024.

Rafael Antonio Shimada

Consultor Responsável pela Elaboração

Antonio Francisco Moreno

Sócio-diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

