

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N.º 327/2026

QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS: QUANDO A IRREGULARIDADE VIRA RESPONSABILIZAÇÃO – E PODE ALCANÇAR A ESFERA PENAL.

1. INTRODUÇÃO

A observância da ordem cronológica de pagamentos deixou de ocupar posição secundária na execução contratual para se consolidar como um dos principais eixos de controle e governança das contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021¹ reforçou o caráter vinculante dessa regra e instituiu um regime normativo mais rigoroso, estruturado a partir da organização dos pagamentos por fonte de recursos e por categoria contratual, da definição de hipóteses excepcionais taxativas, da exigência de motivação qualificada, da transparência ativa e da fiscalização sistemática pelos órgãos de controle interno e externo.

Nesse novo cenário normativo, o pagamento realizado fora da ordem cronológica, sem amparo legal e sem observância das formalidades exigidas, deixou de ser tratado como simples falha administrativa. A depender das circunstâncias concretas, da reiteração da conduta e da demonstração do elemento subjetivo, a quebra indevida da fila de pagamentos pode ensejar responsabilização pessoal do agente público e, em situações mais gravosas, alcançar a esfera penal.

2. OBSERVAR RIGOROSAMENTE A ORDEM CRONOLÓGICA

O artigo 141 *caput* e incisos da Lei nº 14.133/2021² estabelece que os pagamentos devidos pela Administração devem observar rigorosamente a ordem cronológica de exigibilidade, organizada por fonte diferenciada de recursos e subdividida por categoria contratual, abrangendo fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras. Essa estrutura normativa concretiza os princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade administrativa, assegurando que o credor cuja obrigação se tornou exigível primeiro.

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021. Acesso em: 05/02/2026.

² 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 finalidade da ordem cronológica não se limita à organização financeira. Trata-se de mecanismo de prevenção de favorecimentos indevidos, de redução de preterições arbitrárias e de garantia de previsibilidade aos contratados, além de criar um padrão objetivo e auditável para a atuação dos órgãos de controle. O gestor público, nesse contexto, não exerce discricionariedade sobre quem pagar, mas cumpre uma sequência previamente estabelecida, salvo nas hipóteses excepcionais expressamente autorizadas em lei.

3 - ESTRUTURA CORRETA DA FILA: não existe ‘fila única’ do órgão

É essencial destacar que a ordem cronológica não se traduz em uma fila única e genérica do órgão. A legislação exige que a sequência de pagamentos seja organizada simultaneamente por fonte de recursos e por categoria contratual, o que significa que eventuais análises de preterição devem ser realizadas dentro desses mesmos parâmetros. Comparações inadequadas entre contratos de fontes distintas ou categorias diversas podem gerar interpretações equivocadas e apontamentos inconsistentes.

4 – EXCEÇÕES LEGAIS: Flexibilização apenas em hipóteses taxativas (art. 141, §1º)

A Lei nº 14.133/2021 não consagra a ordem cronológica como absoluta, mas admite sua flexibilização apenas em hipóteses excepcionais, previstas de forma taxativa no §1º do artigo 141.³ Entre essas hipóteses estão situações de grave perturbação da ordem, emergência ou calamidade pública; pagamentos a microempresas, empresas de pequeno porte, microempreendedores individuais, agricultores familiares, produtores rurais pessoas físicas ou cooperativas, desde que demonstrado risco concreto de descontinuidade do contrato; serviços necessários à manutenção de sistemas estruturantes; situações envolvendo falência,

³ § 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.



recuperação judicial ou dissolução da contratada; e contratos imprescindíveis à integridade do patrimônio público ou à continuidade de serviços públicos relevantes.

5 – REQUISITO CENTRAL DAS EXCEÇÕES: Demonstração objetiva do risco de descontinuidade

Em todas essas situações, a lei impõe um requisito central e recorrente: a demonstração objetiva do risco de descontinuidade. Não basta a invocação genérica de urgência ou conveniência administrativa. Exige-se a comprovação, por meio de documentos técnicos e de nexos causais claros, de que a manutenção da ordem cronológica produziria dano efetivo ao interesse público.

6 – DESPESAS EXPRESSAMENTE EXCLUIDAS DA REGRA DA ORDEM CRONOLÓGICA

Cumpra registrar, ainda, que a própria legislação exclui expressamente determinadas despesas da aplicação da ordem cronológica, como aquelas relativas a diárias, adiantamentos de viagem, folha de pagamento, encargos sociais, verbas indenizatórias de natureza salarial, serviços públicos prestados sob regime de concessão, obrigações tributárias, precatórios, decisões judiciais, subvenções, auxílios financeiros, indenizações, restituições e rateios decorrentes de consórcios públicos.

7 – FORMALIDADES OBRIGATÓRIAS PARA ALTERAR A ORDEM

Mesmo quando presente uma das hipóteses legais de exceção, a alteração da ordem cronológica não se opera de forma automática. A lei exige a observância de um conjunto mínimo de formalidades, que funcionam como salvaguardas jurídicas da decisão administrativa. Entre essas exigências estão a justificativa prévia e fundamentada da autoridade competente, a comunicação ao controle interno do órgão, a comunicação ao Tribunal de Contas competente e a publicação mensal, em sítio eletrônico oficial, da ordem cronológica de pagamentos e das justificativas das alterações promovidas. A ausência dessas providências tende a descaracterizar a exceção legal e a converter a situação em quebra imotivada da ordem cronológica.



8 - RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONTROLE EXTERNO (art. 141, §2º + jurisprudência do TCU)

Nesse contexto, o artigo 141, §2º⁴, é expresso ao estabelecer que a inobservância injustificada da ordem enseja a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a fiscalização e a adoção das medidas cabíveis. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciada, entre outros, nos Acórdãos nº 3328/2023 – Segunda Câmara ⁵e nº 9209/2022 – Primeira Câmara,⁶ reforça o entendimento de que o descumprimento da ordem cronológica configura irregularidade grave, especialmente quando há reiteração da conduta ou indícios de favorecimento.

9 – REPERCUSSÕES PENAIS: tipificação e requisitos (art. 337-H do Código Penal)

No campo penal, é necessário tratamento técnico e cuidadoso. Nem toda quebra da ordem cronológica configura, automaticamente, crime. A responsabilização penal exige a demonstração dos elementos típicos, em especial do dolo. Contudo, o Código Penal, em seu artigo 337-H⁷, tipifica como crime a conduta de pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, quando praticada sem autorização normativa aplicável, no contexto das contratações públicas. Assim, pagamentos realizados fora da fila, sem enquadramento legal, sem motivação idônea, sem comunicação aos órgãos de controle e acompanhados de indícios de favorecimento podem ultrapassar o campo administrativo e alcançar a esfera penal, a depender da prova produzida.

10 – PAPEL DO CONTROLE INTERNO: prevenção, detecção e trilha documental

Nesse cenário, o controle interno assume papel decisivo na prevenção e na detecção de irregularidades, atuando na verificação da existência e da correta manutenção das filas por fonte e categoria, na auditoria da trilha documental dos pagamentos, na identificação de preterições indevidas, na conferência das publicações exigidas e na proposição de medidas

⁴ § 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.

⁵ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>. Acesso em 05/02/2026.

⁶ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo>. Acesso em 05/02/2026.

⁷ 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: [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)
Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.



corretivas e de apuração de responsabilidades. A inexistência de controles mínimos tende a transformar a ordem cronológica em regra meramente formal, esvaziando a finalidade buscada pelo legislador.

11. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 elevou a ordem cronológica de pagamentos à condição de verdadeiro instrumento de compliance na gestão pública. O pagamento das obrigações contratuais deve observar rigorosamente a sequência estabelecida por fonte de recursos e por categoria contratual, admitindo-se exceções apenas nas hipóteses taxativas previstas em lei, mediante motivação prévia, comunicação aos órgãos de controle e ampla transparência.

A quebra injustificada da ordem cronológica configura, no mínimo, irregularidade grave e impõe a apuração de responsabilidade do agente público envolvido. A depender do contexto fático, especialmente quando presentes dolo, favorecimento indevido ou reiteração da conduta, a irregularidade pode extrapolar o âmbito administrativo e ensejar repercussões na esfera penal, à luz do artigo 337-H do Código Penal.

Diante disso, recomenda-se que os órgãos públicos adotem controles robustos e preventivos, capazes de assegurar o cumprimento da ordem cronológica e reduzir riscos jurídicos, financeiros e institucionais.

Adamantina/SP, 05 de fevereiro de 2026.

Alan César Brumatti Delgado

Consultor Responsável pela elaboração

Antonio Moreno

Sócio-Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

