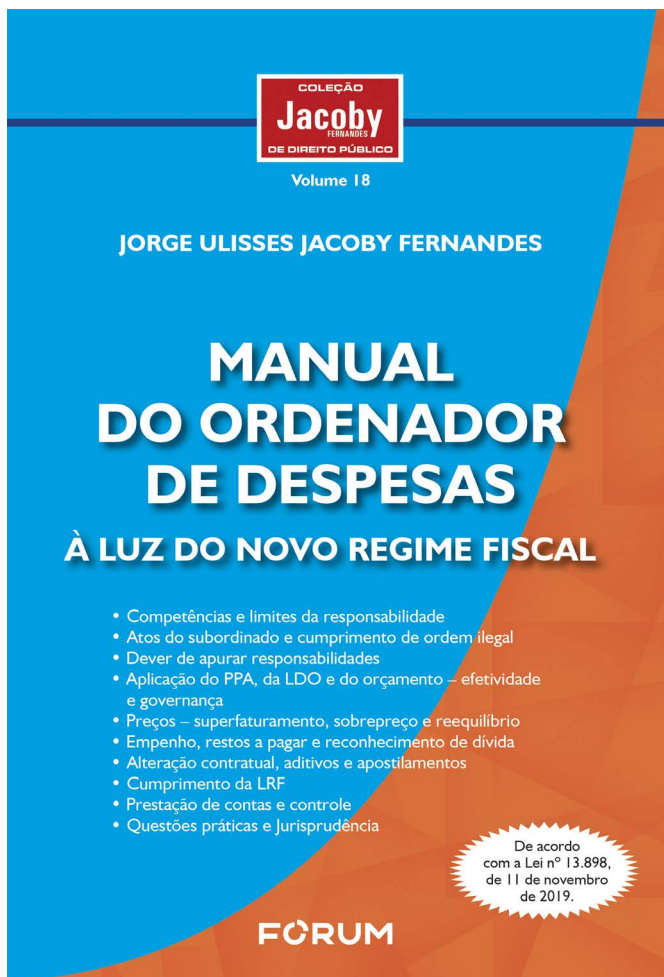


Jorge Ulisses Jacoby Fernandes



# MANUAL DO ORDENADOR DE DESPESAS

## À LUZ DO NOVO REGIME FISCAL

**Área específica**

DIREITO FINANCEIRO

- Competências e limites da responsabilidade
- Atos do subordinado e cumprimento de ordem ilegal
- Dever de apurar responsabilidades
- Aplicação do PPA, da LDO e do orçamento – efetividade e governança
- Preços – superfaturamento, sobrepreço e reequilíbrio
- Empenho, restos a pagar e reconhecimento de dívida
- Alteração contratual, aditivos e apostilamentos
- Cumprimento da LRF
- Prestação de contas e controle
- Questões práticas e Jurisprudência

**Áreas afins**

DIREITO PÚBLICO, DIREITO ADMINISTRATIVO,  
CONSTITUCIONAL, ADMINISTRAÇÃO  
FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

**Público-alvo/consumidores**

PROFESSORES; PESQUISADORES; ACADÊMICOS E  
OPERADORES DE DIREITO EM GERAL

FORMATO: 17 X 24 cm  
CÓDIGO: 10001685

J17m Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses

Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal / Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.– Belo Horizonte: Fórum, 2020.

271 p.; 17cm x 24cm

Coleção Jacoby de Direito Público. v. 18

ISBN: 978-85-450-0735-7

1. Direito Financeiro. 2. Direito público. 3. Direito administrativo. I. Título.

CDD 341.38

CDD 347.73

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Manual do ordenador de despesas: à luz do novo regime fiscal. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 271 p. ISBN 978-85-450-0735-7.

**Jorge Ulisses Jacoby Fernandes** é Mestre em Direito Público. Professor de Direito Administrativo. Escritor. Consultor. Palestrante e Conferencista. Participou de mais de 1.100 eventos como palestrante. Ao longo de sua carreira no serviço público, dentre outros foi Membro do Conselho Interministerial de Desburocratização, Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao TCDF. É autor dos Manuais de Gestão de Contratos do TSE, TRE-SP e STJ e também autor de várias obras, dentre elas o Vade-Mécum de Licitações e Contratos, considerada a obra mais completa sobre o tema, e o Vade-Mécum de Recursos Humanos.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| PREFÁCIO.....  | 13 |
| APRESENTAÇÃO .....   | 15 |
| Ao Leitor.....   | 17 |
| <br>   |    |
| Capítulo 1 - O ORDENADOR DE DESPESAS .....   | 19 |
| 1.1 Servidor público .....   | 21 |
| 1.2 Conceito legal... ..   | 21 |
| 1.3 Ordenador de despesa: cargo ou função? .....   | 22 |
| 1.4 Quem pode ser Ordenador de Despesas? .....   | 23 |
| 1.5 Cargo de confiança .....   | 23 |
| 1.6 Direito à qualificação – dever de qualificar .....   | 24 |
| 1.7 É possível que o Ordenador de Despesas seja um empregado terceirizado? .....                 | 25 |
| 1.8 Ordenador de despesas: agente político .....   | 26 |
| 1.9 Prefeito Ordenador de Despesas .....   | 27 |
| 1.10 Princípios a serem seguidos pelo Ordenador de Despesas .....                                | 31 |
| 1.10.1 Legalidade... ..  | 31 |
| 1.10.2 Fidelidade funcional .....  | 31 |
| 1.10.3 Cumprimento dos programas de trabalho .....   | 32 |
| 1.11 O Rol de Responsáveis .....   | 33 |
| 1.11.1 Nível hierárquico do Ordenador de Despesas .....  | 34 |
| 1.11.2 Organização do rol de responsáveis .....  | 35 |
| 1.11.3 Informações necessárias .....   | 35 |
| 1.11.4 Consequências do Ordenador de Despesas figurar no rol de responsáveis .....               | 36 |
| 1.12 Término da Responsabilidade .....   | 36 |
| 1.12.1 Intercorrências da TCE .....  | 36 |
| 1.12.2 Instauração de TCE após julgamento das contas anuais .....                                | 37 |
| 1.12.2.1 Prescrição. ....  | 37 |
| 1.13 Matriz de responsabilidade e LRF .....  | 40 |
| 1.13.1 O limite da responsabilização .....   | 41 |
| 1.13.1.1 Identificar o fato que é incompatível ao interesse público, irregular e danoso. ..      | 42 |
| 1.13.1.2 Verificar se o fato decorre de ato e em qual espécie esse ato pode ser classificado ... | 43 |
| 1.13.1.3 Analisar a definição de competências legais ou regimentais .....                        | 44 |
| 1.13.1.4 Indicar com precisão a competência e o agente .....                                     | 44 |
| 1.13.1.5 Contrapor a competência com o ato para verificar a aderência .....                      | 45 |
| 1.13.1.6 Estabelecer as competências ascendentes e descendentes .....                            | 45 |
| 1.13.1.7 Avaliar o nível de comprometimento do agente no exercício da competência ...            | 48 |
| 1.13.1.8 Avaliar os meios necessários e suficientes para a efetivação da conduta regular .       | 48 |
| 1.13.1.9 Avaliar se os efeitos da conduta irregular foram avaliados .....                        | 48 |
| 1.13.1.10 Avaliar os efeitos da regularização .....  | 48 |
| 1.13.1.11 Complexidade da prova para responsabilização por omissão .....                         | 49 |
| 1.13.2 Diferença entre gestor, gestor de finanças e Ordenador de Despesas .....                  | 50 |
| 1.14 Agravamento de penalidades .....  | 51 |
| 1.15 Atos de despesa e atos de arrecadação de receita .....                                      | 51 |

|   |     |
|---|-----|
| CONSELHOS AO ORDENADOR DE DESPESAS SOBRE FUNÇÃO DE ORDENAR DESPESAS.....                    | 51  |
| <br>  |     |
| Capítulo 2 - ATOS DO ORDENADOR DE DESPESAS .....  | 55  |
| 2.1 Atos de Ordenador de Despesas e atos de gestão .....                                    | 57  |
| 2.1.1 Empenho.....  | 57  |
| 2.1.1.1 Nota de Empenho .....   | 58  |
| 2.1.1.2 Empenho e correspondência de valor: exceções .....                                  | 59  |
| 2.1.1.3 Compatibilidade com o Plano Plurianual e com a LDO .....                            | 60  |
| 2.1.2 Declaração do Ordenador de Despesas .....   | 62  |
| 2.1.2.1 Adequação financeira da despesa .....   | 62  |
| 2.1.2.2 Momento de firmar a declaração – contratos de serviços contínuos .....              | 63  |
| 2.1.2.3 Dispensa da declaração de compatibilidade e adequação financeira .....              | 64  |
| 2.1.3 Limitação de Empenho .....  | 65  |
| 2.1.3.1 Limitação de Empenho e LDO .....  | 66  |
| 2.2 Pagamento.....  | 68  |
| 2.2.1 Liquidação e atesto.....  | 68  |
| 2.2.2 Gestor do contrato e Ordenador de Despesas .....                                      | 69  |
| 2.2.3 Pagamento – terceira etapa da despesa .....   | 69  |
| 2.2.3.1 Cautelas exigidas para o pagamento .....  | 70  |
| 2.2.3.1.1 Regularidade com a Seguridade Social .....  | 70  |
| 2.2.3.1.2 Prazo de pagamento .....  | 72  |
| 2.2.3.1.3 Pagamento antecipado .....  | 75  |
| 2.2.3.1.4 Atualização monetária e multa .....   | 76  |
| 2.3 Atos equivalentes a ordenar despesas .....  | 76  |
| 2.3.1 Restos a pagar .....  | 77  |
| 2.3.2 Suprimento de Fundos .....  | 81  |
| 2.4 Declaração que autoriza a licitação .....   | 83  |
| 2.5 Declaração do Ordenador de Despesas que homologa a licitação .....                      | 84  |
| 2.6 Ratificação da Dispensa e Inexigibilidade de licitação .....                            | 86  |
| 2.7 Multas contratuais .....  | 86  |
| 2.8 Acordos administrativos que geram despesas .....  | 88  |
| 2.9 Despesa não aplicável .....   | 88  |
| 2.10 Folha de pagamento de salários/vencimentos .....                                       | 89  |
| 2.11 Geração e Aumento de Receitas .....  | 90  |
| <br>  |     |
| CONSELHOS AO ORDENADOR DE DESPESAS SOBRE ATOS DO ORDENADOR DE DESPESAS.....                 | 90  |
| <br>  |     |
| Capítulo 3 - O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS ..... | 95  |
| 3.1 Omissão no dever de prestar contas .....  | 98  |
| 3.1.1 Conselhos aos novos gestores .....  | 99  |
| 3.1.2 O que o Ordenador de Despesas precisa saber sobre a TCE .....                         | 101 |
| 3.2 Responsabilidade e Defesa do Ordenador de Despesa .....                                 | 103 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2.1 Atos decorrentes de ordem superior e manifestamente ilegais .....   | 104 |
| 3.2.2 O Ordenador de Despesas e os atos de seu subordinado .....  | 105 |
| 3.2.3 O ato do Ordenador de Despesas amparado em parecer .....  | 106 |
| 3.2.4 Princípios de controle: princípio da aderência a diretrizes e normas e princípio da deferência.....                   | 108 |
| 3.2.5 Ausência de alerta pelo Tribunal de Contas .....  | 113 |
| 3.2.6 Princípios estritamente vinculados à gestão da despesa em entidade para estatal que explora atividade econômica. .... | 115 |
| 3.2.7 Falhas estruturais e inexigibilidade de conduta diversa .....   | 116 |
| 3.2.8 Ausência da declaração prevista no art. 16, inc. II da LRF .....  | 117 |
| 3.2.9 Defesa perante o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário .....  | 118 |
| 3.2.10 Denúnciação caluniosa contra o Ordenador de Despesas .....   | 121 |
| 3.2.11 Quem paga a defesa do servidor? .....  | 121 |
| 3.2.12 A defesa dos servidores das empresas estatais .....  | 122 |
| 3.2.13 Força dos precedentes judiciais e de controle .....  | 123 |
| <br>  |     |
| CONSELHOS AO ORDENADOR DE DESPESAS SOBRE RESPONSABILIZAÇÃO ...  | 124 |
| <br>  |     |
| Capítulo 4 - O ORDENADOR DE DESPESAS E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS ....  | 127 |
| 4.1 Final de exercício financeiro .....   | 129 |
| 4.2 Direito adquirido e ato jurídico perfeito .....   | 129 |
| 4.3 A despesa pública e o crédito do particular .....   | 129 |
| 4.4 Empenho e dotação orçamentária .....  | 130 |
| 4.5 Liquidação e exequibilidade do crédito .....  | 130 |
| 4.5.1 Liquidação.....   | 131 |
| 4.5.2 Exequibilidade do crédito .....   | 131 |
| 4.5.2.1 Prazo para declarar a exequibilidade do crédito .....   | 131 |
| 4.5.2.2 Competência para atestar faturas .....  | 131 |
| 4.5.2.3 Efeitos jurídicos do atesto da fatura .....   | 131 |
| 4.6 Pagamento.....  | 132 |
| 4.6.1 Pagamento sem critério discricionário .....   | 132 |
| 4.6.2 Prazo para pagamento .....  | 132 |
| 4.7 Superávit e a lei de responsabilidade fiscal .....  | 133 |
| 4.8 Limitação de empenho .....  | 133 |
| 4.9 Cancelamento de empenho.....  | 134 |
| 4.10 Restos a pagar .....   | 134 |
| 4.11 Tutela judicial .....  | 134 |
| 4.12 Forma dos contratos e dispensa de formalização .....   | 135 |
| 4.13 Contrato – dever de cumprir – Pacta sunt servanda .....  | 136 |
| 4.14 Cautela com contratos de empresas estatais .....   | 137 |
| 4.15 Reajuste, revisão, repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro .....   | 137 |
| 4.15.1 Reequilíbrio .....   | 138 |
| 4.15.2 Variação Cambial .....   | 140 |
| 4.15.3 Revisão.....   | 142 |
| 4.15.4 Reajuste.....  | 142 |
| 4.15.5 Repactuação .....  | 144 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.15.5.1 Marco temporal para a repactuação .....                                       | 147 |
| 4.15.5.2 Criminalização da alteração contratual .....                                  | 148 |
| CONSELHOS AO ORDENADOR DE DESPESAS SOBRE CONTRATOS .....                               | 149 |
| Capítulo 5 - PESQUISA DE PREÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                         | 151 |
| 5.1 Como realizar uma pesquisa de preços? .....  | 154 |
| 5.1.1 Preços praticados no âmbito de órgãos e entidades da Administração Pública ..... | 155 |
| 5.1.2 Preços obtidos por meio a consulta a bancos de preços .....                      | 156 |
| 5.1.3 Preços obtido por meio da mídia especializada .....                              | 157 |
| 5.1.4 Preços obtido por meio de consulta a fornecedores .....                          | 158 |
| 5.2 Estimativa de preço em uma contratação direta sem licitação .....                  | 159 |
| 5.3 Estimativa de preço em uma contratação por meio de ata de registro de preços ..... | 160 |
| 5.4 Edição de normas próprias sobre a estimativa de preços .....                       | 162 |
| CONSELHOS AO ORDENADOR DE DESPESAS SOBRE PESQUISA DE PREÇOS ...                        | 162 |
| Capítulo 6 - QUESTÕES PRÁTICAS .....   | 165 |
| 6.1 Abrangência da LRF e Conselhos Profissionais – Art. 1º, § 2º .....                 | 167 |
| 6.2 Abrangência da LRF e Administração Indireta – Art. 2º, inc. III.....               | 168 |
| 6.3 LRF, estatais e despesa de custeio – Art. 2º, inc. III .....                       | 168 |
| 6.4 Receita corrente líquida e duplicidade – Art. 2º, § 3º .....                       | 169 |
| 6.5 Encaminhamento do Plano Plurianual – Art. 3º .....                                 | 169 |
| 6.6 Encaminhamento da LDO – Art. 4º .....  | 169 |
| 6.7 Metas fiscais – Art. 9º, § 4º .....  | 170 |
| 6.8 Aumento de despesas e ação governamental – Art. 16.....                            | 170 |
| 6.9 Abertura de processo licitatório – Art. 16, § 1º, inc. I .....                     | 171 |
| 6.10 LRF e Sistema de Registro de Preços – Art. 16 .....                               | 172 |
| 6.11 Necessidade de recursos financeiros em caixa – Art. 16, inc. II .....             | 173 |
| 6.12 Declaração do Ordenador de Despesas – Art. 16, inc. II .....                      | 173 |
| 6.13 Declaração do Ordenador e Comissão de Orçamento– Art. 16, inc. II .....           | 173 |
| 6.14 Responsabilidade do ordenador por atos delegados – Art. 16, inc. II .....         | 174 |
| 6.15 Despesa irrelevante na LRF – Art. 16, § 3º .....                                  | 174 |
| 6.16 Equilíbrio e despesa de pessoal – Art. 18 .....                                   | 174 |
| 6.17 Despesa de pensões – Art. 18 .....  | 175 |
| 6.18 Despesa com pessoal inativo – Art. 18 .....                                       | 175 |
| 6.19 Despesa com agentes políticos – Art. 18 .....                                     | 175 |
| 6.20 Adoção de regime de competência – Art. 18, § 2º .....                             | 176 |
| 6.21 Conceito de exercício financeiro – Art. 18, § 2º .....                            | 176 |
| 6.22 Empresa pública e limite de despesa com pessoal – Art. 19 .....                   | 176 |
| 6.23 Reenquadramento de grupo de servidores – Art. 19, § 1º, inciso IV .....           | 176 |
| 6.24 Competência de período anterior – Art. 19, § 1º, inciso IV .....                  | 177 |
| 6.25 Despesa de pessoal decorrente de sentença judicial – Art. 19, § 2º .....          | 177 |
| 6.26 Sentença judicial e limite de despesa– Art. 20 .....                              | 178 |
| 6.27 Defensoria pública e LRF – Art. 20 .....  | 178 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.28 LRF e repartição de receitas com estados– Art. 20, inc. II, alínea “a” .....   | 179 |
| 6.29 LRF e repartição de receitas com municípios– Art. 20, inc. III, alínea “a” .....   | 179 |
| 6.30 LRF e repartição de receitas com municípios – Art. 20, § 2º, inc. II, alínea “d” ....  | 179 |
| 6.31 Tribunal de Contas do Município – Art. 20, § 2º, inc. II, alínea “d” .....   | 180 |
| 6.32 Limite prudencial– Art. 22, parágrafo único .....  | 180 |
| 6.33 Dispensa de pessoal– Art. 23 .....   | 180 |
| 6.34 Transferências voluntárias– Art. 25 .....  | 181 |
| 6.35 Operações de crédito por antecipação de receita– Art. 38 .....   | 182 |
| 6.36 Obrigações antes do fim do mandato – Art. 42.....  | 182 |
| 6.37 Prorrogação contratual – Art. 42 .....   | 183 |
| 6.38 Empenho de despesas em fim de mandato – Art. 42 .....  | 184 |
| 6.39 Empenho de despesas no fim do exercício financeiro – Art. 42 .....   | 184 |
| 6.40 Inscrição em restos a pagar financeiro – Art. 42 .....   | 185 |
| 6.41 Despesas contraídas antes dos dois quadrimestres do término do mandato – Art. 42 .   | 185 |
| 6.42 Emissão de Relatório de Gestão Fiscal – Art. 54 .....  | 186 |
| 6.43 Indicação de medidas corretivas no Relatório de Gestão Fiscal – Art. 55, inc. II, alínea “b” .....                               | 186 |
| 6.44 Julgamento de contas de prefeitos pelas cortes de contas – Art. 56 .....   | 186 |
| 6.45 Consolidação de contas pelos Tribunais Superiores – Art. 56, § 1º .....  | 187 |
| 6.46 Julgamento de contas dos tribunais de contas – Art. 56, § 3º.....  | 187 |
| 6.47 Papel do controle interno – Art. 59 .....  | 187 |
| 6.48 Ato de alerta e atenuante de responsabilidade – Art. 59, § 1º .....  | 187 |
| 6.49 Ato de alerta e atenuante de responsabilidade – Art. 59, § 1º .....  | 187 |
| 6.50 Auxílio para modernização das administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária dos municípios – Art. 64 ..... | 188 |
| 6.51 Abertura de Crédito suplementar .....  | 190 |
| 6.52 Ordenador de despesas participando de eventos privados.....  | 191 |
| 6.53 Ordenador de despesas e participação social .....  | 192 |
| 6.54 Arbitragem e solução de conflitos .....  | 193 |
| 6.55 Patrimônio público – cessão de uso .....   | 193 |
| 6.56 Patrimônio – uso eventual de bens por particular .....   | 195 |
| 6.57 Patrimônio – concessão de uso .....  | 195 |
| 6.58 Patrimônio – concessão de direito real de uso .....  | 195 |
| 6.59 Apuração de responsabilidade do gestor público .....   | 195 |
| 6.60 Análise da culpa do agente .....   | 196 |
| 6.61 Pagamento com sobrepreço .....   | 196 |
| 6.62 Atrasos e preços acima do mercado .....  | 197 |
| 6.63 Atuação de equipe de auditoria .....   | 197 |
| 6.64 Ônus da prova na aplicação de recursos .....   | 198 |
| 6.65 Rol de responsáveis .....  | 198 |
| 6.66 Responsabilização dos prefeitos .....  | 198 |
| 6.67 Defesa do ordenador de despesas – processo .....   | 199 |
| <br>  |     |
| Capítulo 7 - TÁBUA DE JURISPRUDÊNCIA .....  | 201 |
| <br>  |     |
| ÍNDICE REMISSIVO .....  | 215 |