FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

JORGE SOTTO MAYOR FERNANDES NETO

PAGAMENTOS ANTECIPADOS EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

SÃO PAULO
2025

JORGE SOTTO MAYOR FERNANDES NETO

PAGAMENTOS ANTECIPADOS EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Toledo da Silva

SÃO PAULO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Fernandes Neto, Jorge Sotto Mayor.
Pagamentos antecipados em contratos de obras públicas / Jorge Sotto Mayor Fernandes Neto. - 2025.
69 f.

Orientador: Leonardo Toledo da Silva.
Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Pagamento. 2. Contratos administrativos. 3. Obras públicas. 4. Brasil. [Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021]. 5. Brasil. Tribunal de Contas da União. I. Silva, Leonardo Toledo da. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351.712.2.032.3

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

JORGE SOTTO MAYOR FERNANDES NETO

PAGAMENTOS ANTECIPADOS EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Toledo da Silva.

Data de Aprovação:
12/08/2025.

Banca Examinadora:

_____
Prof. Dr. Leonardo Toledo da Silva (Orientador)
FGV Direito SP

_____
Profa. Dra. Vera Cristina Gaspari Monteiro
FGV Direito SP

_____
Prof. Dr. André Rodrigues Junqueira
Universidade de São Paulo

_____
Prof. Dr. Natalia Resende Andrade Ávila
Universidade de São Paulo

“Se pude ver mais longe, foi por estar sobre os ombros de gigantes.”

Isaac Newton, 1675

Dedico este trabalho ao meu pai, engenheiro, quem mostrou o potencial transformador da engenharia e construção sobre a vida das pessoas e, empresário e empreiteiro de obras públicas, em quem vi a realidade de ser um contratado da Administração.

À minha mãe, arquiteta, urbanista e advogada e, por muitos anos, funcionária pública, quem mostrou o desafio de planejar e ordenar em Manaus uma cidade mais humana aos seus habitantes.

À Camila, amor da minha vida, em quem passei a admirar a dedicação à ciência e à pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas, na pessoa do coordenador do Mestrado Profissional em Direito, Prof. Mário Engler, onde aprendi que a pesquisa acadêmica em direito, quando sai dos livros e vai ao mundo, é capaz de gerar impactos concretos sobre a vida.

Aos professores da linha de pesquisa em Direito Público. Eles, por meio de suas aulas e obras, apresentaram-me a um Direito Administrativo realizador, pautado sempre pela postura inquisitiva e inquieta, essencial a quem escolheu com ele lidar.

Ao meu orientador, Professor Leonardo Toledo, que, com sua experiência em obras privadas, apontou-me o caminho para construir um trabalho realmente capaz de transformar a realidade das contratações públicas brasileiras.

Sou grato também ao colega, líder e amigo Evaristo Pinheiro, cuja dedicação ao trabalho é exemplo de como o conhecimento aplicado é capaz de mudar a trajetória de instituições e das pessoas. Agradeço também aos colegas do Barral Parente Pinheiro Advogados, onde diariamente tenho a oportunidade desafiar os limites do Direito Público.

Agradeço à Camila Jreige, minha esposa, e à minha família, que sempre me incentivaram a ir mais longe.

RESUMO

Este estudo examina a viabilidade jurídica dos pagamentos antecipados em contratos de obras públicas no Brasil. O objetivo é esclarecer se a legislação permite sua adoção, analisar a interpretação dos tribunais de contas e identificar os requisitos e limitações impostos pela normatização vigente.

A pesquisa aborda a evolução legislativa sobre o tema, considerando dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decreto nº 93.872/1986 e da Lei nº 14.133/2021. Também analisa a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que condiciona o pagamento antecipado à presença de justificativa e garantias específicas. Embora a prática tenha sido historicamente tratada com restrições, verifica-se que não há vedação absoluta no ordenamento jurídico.

A conclusão do estudo é que os pagamentos antecipados podem ser utilizados pela Administração Pública, desde que observados os requisitos legais previstos no artigo 145 da Lei nº 14.133/2021, sendo proposta uma interpretação prática aos critérios autorizativos da norma que permita ao gestor público fundamentar adequada e pragmaticamente a sua adoção.

Para orientar a aplicação desse instrumento, o estudo apresenta diretrizes práticas, que tratam da definição do valor antecipado, da forma de liquidação do pagamento ao longo da execução contratual, das consequências do inadimplemento, das cautelas exigidas pela Administração e das garantias aplicáveis, como seguro-garantia e fiança bancária. Também são propostas cláusulas contratuais para disciplinar o pagamento antecipado, assegurando conformidade com as exigências normativas.

Palavras-chave: pagamento antecipado; contratos administrativos; obras públicas; Lei nº 14.133/2021; Tribunal de Contas da União (TCU).

ABSTRACT

This study explores the legal framework for advance payments in public works contracts in Brazil. It aims to determine whether current legislation allows their use, how audit courts interpret them, and what requirements and limitations apply.

The research traces the evolution of relevant laws, including Law No. 4.320/1964, Decree No. 93.872/1986, and Law No. 14.133/2021. It also examines case law from the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), which imposes conditions on advance payments, requiring justification and specific guarantees. While historically treated with restrictions, advance payments are not explicitly prohibited under Brazilian law.

The study concludes that advance payments can be legally adopted by public administration as long as they comply with the requirements set out in Article 145 of Law No. 14.133/2021. To support decision-making, a practical interpretation of these legal criteria is proposed, helping public managers justify their implementation in a structured and pragmatic way.

To guide the application of advance payments, the study outlines key practical considerations, including how to determine the amount to be advanced, structure payment settlements throughout the contract, address potential non-compliance, and implement necessary safeguards. It also evaluates the use of performance bonds and bank guarantees and proposes model contractual clauses to ensure compliance with legal standards.

Keywords: advance payments; public contracts; public works; Law n. 14.133/2021; Brazilian Federal Court of Accounts (TCU).

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Avanço físico e financeiro com antecipação de pagamentos 18

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acórdãos do TCU incluídos para avaliação de precedentes. 25
Tabela 2 - exemplo de faturamento de contrato de obra com pagamento antecipado de 20% do valor do contrato, em 2 parcelas, com descontos de 20% sobre as faturas subsequentes (R$ milhões) 45

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**11**
2	**PAGAMENTO ANTECIPADO EM OBRAS DE ENGENHARIA**	**13**
2.1	CONCEITO DE PAGAMENTO ANTECIPADO PARA OS FINS DESTE TRABALHO	**13**
2.2	FUNÇÃO DO PAGAMENTO ANTECIPADO	**13**
2.3	RISCOS DO PAGAMENTO ANTECIPADO	Erro! Indicador não definido.
3	**REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO**	**20**
3.1	PAGAMENTOS ANTECIPADOS NO DIREITO POSITIVO	**20**
3.2	PAGAMENTOS ANTECIPADOS NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS	**25**
3.3	PAGAMENTOS ANTECIPADOS NA DOUTRINA	**30**
4	**PAGAMENTOS ANTECIPADOS EM OBRAS PÚBLICAS**	**37**
4.1	INSEGURANÇA JURÍDICA PARA PAGAMENTOS ANTECIPADOS	**37**
4.2	PROPOSTA DE APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DO ARTIGO 145, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021	**38**
4.3	QUESTÕES PRÁTICAS NO USO DE PAGAMENTOS ANTECIPADOS	**43**
4.3.1	Valor e quantidade de pagamentos antecipados	43
4.3.2	Liquidação do pagamento antecipado	44
4.3.3	Cautelas e garantia pelo pagamento antecipado	46
4.3.4	Estruturação da contratação	50
5	**PROPOSTA DE REDAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS**	**53**
6	**CONCLUSÃO**	**59**
	REFERÊNCIAS	**63**

1 INTRODUÇÃO

Pagamentos antecipados são amplamente adotados em contratos privados de obras. No setor público, são encontrados comumente apenas em contratações realizadas por empresas estatais. A utilização recorrente nessas contratações indica potencial eficiência de pagamentos antecipados na estruturação de contratos de obras. Doutrina e jurisprudência apontam vantagens na sua utilização.

Apesar disso, há apenas raros casos de uso de pagamentos antecipados em contratos de obras a cargo de outros entes e órgãos da administração pública. A baixa incidência no seu uso pode ser resultado da controvérsia existente na sua adoção em contratos administrativos.

Durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, a posição de ilegalidade do instituto era sustentada pela ausência de regra em lei ordinária, por interpretações restritivas do princípio da legalidade e pela aplicação de dispositivos que não propriamente o disciplinavam.

A Lei nº 14.133/2021 resolveu essa lacuna ao expressamente admitir pagamentos antecipados em contratos públicos. Entretanto, segue existindo controvérsia, especialmente quanto à transferência do risco de inadimplência para a administração, que antes ficava exclusivamente com o contratado privado que prestava os serviços e posteriormente buscava o pagamento respectivo.

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 utiliza conceitos jurídicos indeterminados para autorizar a adoção de pagamentos antecipados, exige justificativa prévia e ações para mitigação dos riscos relacionados. Esse cenário se traduz em insegurança jurídica para o gestor público, especialmente quanto à caracterização da justificativa e quanto às medidas contratuais e administrativas aplicáveis.

O presente trabalho tem por objetivo prover elementos para preencher essa lacuna, adotando questão central de pesquisa sobre como estruturar pagamentos antecipados em contratos de obras públicas, com foco nos aspectos práticos que devem ser levados em conta pelo gestor.

O objetivo geral do trabalho é, portanto, sistematizar um conjunto de orientações práticas ao gestor público para utilizar pagamentos antecipados em obras públicas. Objetivos secundários são: identificar a viabilidade jurídica de pagamentos antecipados em obras públicas, avaliar a aplicação do instituto para além de contratações realizadas por empresas estatais, interpretar os critérios da Lei nº 14.133/2021 e orientar sobre como aplicá-los no caso concreto.

A relevância do tema está relacionada à natureza dos fatos e ao estágio atual da doutrina jurídica sobre obras. Quanto aos fatos, o pagamento antecipado é aplicável a obras

públicas em diversas situações, conferindo potencial relevante de melhoria das contratações de obras, pelas quais volume expressivo do orçamento público é empregado em prol da sociedade. De outro lado, há pouco conteúdo doutrinário prático a respeito de como pagamentos antecipados podem ser aplicados nesses contratos, dificultando sua utilização pela administração pública.

Para avaliação das questões de pesquisa, são adotadas metodologias de levantamento legislativo, jurisprudencial e doutrinário, alcançando legislação federal, jurisprudência do Tribunal de Contas da União e revisão de literatura, sob o formato de resolução de problema.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além de introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta o objeto de pesquisa a partir da experiência internacional em obras, apresentando os benefícios e riscos dele decorrentes. O segundo capítulo apresenta o referencial normativo, jurisprudencial e doutrinário adotados, a partir do levantamento focado na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e na literatura sobre pagamentos antecipados.

O terceiro capítulo analisa os desafios práticos na aplicação do instrumento em contratações públicas, propondo parâmetros de interpretação para os requisitos do § 1º do artigo 145 da Lei nº 14.133/2021 e aspectos a serem considerados na estruturação de contratos, como valor, quantidade, garantias, medidas administrativas e formato de liquidação do pagamento antecipado. O quarto e último capítulo apresenta minutas de cláusulas contratuais que buscam regular e que possam, assim, ser utilizadas pelos gestores públicos enquanto referência.

2 PAGAMENTO ANTECIPADO EM OBRAS DE ENGENHARIA

2.1 Conceito de pagamento antecipado para os fins deste trabalho

O termo pagamento antecipado em contratos pode ser utilizado referindo-se a diferentes situações em que é feito um desembolso de recursos do cliente ao empreiteiro antes de determinado marco.

Por exemplo, o termo é utilizado em precedentes referindo-se a um pagamento antes do momento que o contrato estabeleceu para que ele ocorresse, ou, em outra situação, para pagamentos periódicos que ocorrem sem a verificação de uma entrega específica do empreiteiro ao cliente e, ainda, para pagamentos que ocorrem conforme os marcos contratuais previstos, mas em montantes que, por equívoco na estruturação do contrato, não correspondem ao valor dos trabalhos entregues no *site* da obra. Por último, o termo também é utilizado para quando o contrato prevê explicita e intencionalmente um pagamento ao contratado em momento anterior à entrega efetiva do bem ou do serviço a que ele corresponde.

Este trabalho trata do último caso, situação em que o contrato designa um evento de pagamento do cliente ao empreiteiro em determinado momento contratual e sem vinculação a uma entrega específica, ou um evento de pagamento vinculado a um evento que, apesar de relacionado, não corresponde imediatamente a avanço de obra no local do projeto.

Portanto, o conceito de pagamento antecipado adotado é o de pagamento parcial do valor contratual ou de um item específico do contrato sem correspondência a uma entrega imediata de bem ou serviço no local da obra, em todos os casos conforme previsão explícita do contrato de que o pagamento não corresponde a avanço físico no local da obra.

2.2 Função do pagamento antecipado

O pagamento antecipado é ferramenta amplamente empregada em contratos públicos e privados na experiência internacional, tendo seu uso previsto em modelos contratuais-padrão de instituições de referência, como FIDIC, JCT e ICE[1]. No Brasil, a realidade é de uso amplo

[1] NETO, Jorge Sotto Mayor Fernandes. Por que não usamos verba de mobilização em contratações de obra pública no Brasil? **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 264, p. 21-34, dez. 2023. A FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* – Federação Internacional de Engenheiros Consultores) é uma organização internacional de engenheiros consultores reconhecida por elaborar modelos de contratos padrão para projetos de engenharia e construção em todo o mundo, consolidados em seus *Red, Yellow, Silver, Green, Gold* e outros livros. O ICE (*Institution of Civil Engineers*) é uma instituição profissional de engenharia civil, sediada no Reino Unido, que historicamente desempenhou papel relevante na padronização de contratos de obras de infraestrutura. Por meio de comitês conjuntos com representantes da indústria, a ICE desenvolveu as *ICE Conditions of Contract*, um conjunto clássico de cláusulas contratuais padrão para projetos de engenharia civil. O JCT (*Joint Contracts Tribunal*) é um organismo do setor de construção civil do Reino Unido responsável pela publicação de formulários contratuais padronizados amplamente utilizados em obras de edificação na Inglaterra e País de Gales.

apenas no mercado privado de obras, enquanto no setor público ocorrem apenas contratações realizadas por empresas estatais, como percebido na experiência profissional do autor deste trabalho.

Nos casos em que é utilizado, sua função é permitir o financiamento do empreiteiro para execução da obra com recursos do próprio cliente, o que pode levar a redução do custo de execução da obra[2].

Caso as empreiteiras tenham de iniciar os trabalhos, concluir parte deles e passar pelos trâmites de medição e pagamento para, então, receber o pagamento, elas incorreriam em todo o custo financeiro nesse ínterim[3]. Esse custo financeiro é o custo do capital empregado para execução da obra, podendo o cliente ou a empreiteira encontrar custos menores para aquisição do capital necessário.

A estruturação do contrato apenas com pagamentos posteriores aloca o custo do capital para execução da obra exclusivamente à empreiteira, o que seria naturalmente repassado ao preço de execução da obra e pago pelo cliente[4], e sobre o qual incidiram outros componentes de custo pagos pelo cliente, como tributos e seguros, contribuindo para a elevação do preço da obra.

Assim, o pagamento antecipado permite alocar esse custo ao cliente, pois caberá a ele, nesse caso, fornecer os recursos necessários à empreiteira para a execução da obra, com potencial de redução do custo de capital do projeto, quando o cliente obtiver melhores condições para tanto, bem como eliminar a incidência de outros custos indiretos, como tributos e seguros sobre o montante antecipado.

O instrumento também pode conter uma finalidade secundária mais específica, mas sempre diretamente relacionada à finalidade principal de financiamento do empreiteiro.

---

[2] AJE, Olaniyi Isaac; OLATUNJI, Oluwole Alfred; OLALUSI, Olanrewaju Augustine. Overrun causations under advance payment regimes. **Built Environment Project and Asset Management**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 86-98, 6 fev. 2017. Emerald. http://dx.doi.org/10.1108/bepam-06-2015-0028. p. 91. HUSSIN, Abdul Aziz; OMRAN, Abdelnaser. Advance Payment: to What Extend It "Save" The Construction Works? **The International Conference On Economics And Administration**: Faculty of Administration and Business, University of Bucharest, Bucareste, p. 238-247, nov. 2009. p. 239. OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance. **Engineering, Construction and Architectural Management**, [S.L.], v. 31, n. 13, p. 59-78, 16 out. 2023. Emerald. http://dx.doi.org/10.1108/ecam-03-2023-0254. p. 4.

[3] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance. **Journal of the Croatian Association of Civil Engineers,** [S.L.], v. 71, n. 11, p. 987-993, 11 nov. 2019. Croatian Association of Civil Engineers. http://dx.doi.org/10.14256/jce.2710.2019. p. 988.

[4] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14. BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. The Engineering Economist, [S.L.], v. 49, n. 4, p. 327-337, jan. 2004. Informa UK Limited. http://dx.doi.org/10.1080/00137910490888075.

A primeira é apenas financiar o capital de giro inicial para a execução da obra, de modo que ele, normalmente, é realizado imediatamente após a assinatura do contrato entre as partes[5], sem vinculação a etapas ou objetos específicos. Ou seja, trata-se de um pagamento antecipado relativo a todo o serviço contratado.

Outra função é a sua aplicação para viabilizar a aquisição de um equipamento ou serviço financeiramente significativo no fluxo de caixa do projeto e relevante para o avanço de sua execução[6], de modo que está vinculado diretamente a uma etapa relacionada a esse equipamento, como realização dos pedidos de compra, início da sua produção, dentre outros.

A necessidade do pagamento antecipado nesses casos é viabilizar o pagamento dos fornecedores de equipamentos pela empreiteira, que lhes exigem pagamentos enquanto os equipamentos ainda estão sendo desenvolvidos. Sem o pagamento antecipado no contrato de obra, as empreiteiras terão de arcar com os custos desses fornecedores, apenas recebendo recursos de seu cliente muito depois, quando os equipamentos forem fabricados, testados, transportados, instalados e aprovados, para além dos trâmites de pagamento.

Esses equipamentos usualmente possuem valores elevados e exigem prazo longo entre a contratação do fornecedor e a sua instalação no *site* da obra, gerando custo financeiro significativo. Assim, o pagamento antecipado harmoniza o fluxo de caixa das empreiteiras[7], que teriam de arcar com esse custo.

O pagamento antecipado também pode ser utilizado para demonstrar compromisso do cliente com a execução daquele projeto e com a contratação específica daquela construtora[8], por meio da demonstração de capacidade de pagamento e dedicação daqueles recursos ao projeto.

Também há usos de pagamento antecipado com a finalidade de que a construtora adquira previamente um volume relevante de insumos para utilização no decorrer do projeto, de modo a protegê-lo de variações nos preços desses insumos[9]. O pagamento antecipado estará vinculado à aquisição desses insumos, portanto. A relevância do pagamento antecipado dependerá da relevância do insumo no custo total do projeto, de eventual incerteza quanto ao seu preço futuro

---

[5] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.
[6] Conforme diversos julgados do Tribunal de Contas da União citados nesta pesquisa.
[7] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 2.102/2019-Plenário**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 04 set. 2019.
[8] OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.
[9] OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.

ou mesmo das condições gerais da economia, como inflação[10]. O instrumento atua como viabilizador da fixação do preço do insumo, porque permite ao contratado adquiri-los em um momento único e a preço certo.

Todas essas funções são voltadas ao financiamento do empreiteiro, variando apenas a finalidade secundária para a qual o recurso será destinado na execução do projeto, seja para um financiamento livre de capital de giro, financiamento da aquisição de um equipamento, demonstrar compromisso com a execução financeira do contrato por parte do cliente, ou financiamento para aquisição antecipada de insumos.

Do ponto de vista do cliente, o pagamento antecipado pode se traduzir em ganhos econômicos reais por meio da redução de custos para a execução do projeto.

Inicialmente, há redução do impacto do custo financeiro sobre a formação do preço ofertado pelo empreiteiro e que será pago pelo cliente. Como mencionado, com utilização do pagamento antecipado para financiar as suas atividades, o empreiteiro terá menor necessidade de capital de terceiros para a execução. A redução dessa necessidade fará com que o custo desse capital seja excluído do preço final cobrado do cliente[11].

Adicionalmente, o adiantamento de pagamento realizado no início do contrato assegura a imediata disponibilidade desse capital para execução do projeto, mitigando o risco de que a falta de capital inicial prejudique o início das obras. Os recursos também podem se traduzir em maior estabilidade na execução do projeto, vez que asseguram um "colchão" de liquidez ao empreiteiro que poderá amortecer eventuais variações na sua condição econômico-financeira para execução do projeto, reduzindo sua exposição a riscos financeiros e mitigando o risco de que esse fator prejudique o andamento da obra[12].

O pagamento antecipado para aquisição dos insumos necessários à obra permite a fixação do preço desses insumos para o projeto, permitindo a sua proteção quanto a variações nos preços desses itens[13].

---

[10] OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.

[11] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.

BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. *op. cit.* p. 14.

[12] PALLIYAGURU, Roshani Sandika; RAMEEZDEEN, Raufdeen; AMARATUNGA, Dilanthi. Financing Contractors in Developing Countries: Impact of Mobilization Advance Payment. In: **Proceedings of the 3rd International SCRI Symposium**. Salford, UK: University of Salford, p. 153-165, abr. 2006.

[13] OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.

Há também um eventual benefício indireto que decorre da redução das exigências econômico-financeiras sobre as empreiteiras que desejem executar a obra, o que, em um cenário competitivo, amplia o universo de empresas que possam executá-la, resultando em uma maior concorrência pelo projeto e, eventualmente, em preços mais baixos para sua execução[14].

As funções específicas para que se destina o pagamento antecipado influenciam a sua operação no que diz respeito a valor do adiantamento e forma e prazo da liquidação do saldo antecipado.

No caso de financiamento da obra desvinculado de etapas específicas, o valor do pagamento antecipado costuma ser entre 10% e 20% do valor total do projeto[15]. A liquidação dessa forma de adiantamento se dá por meio de descontos nos pagamentos seguintes devidos ao cliente[16].

O percentual de liquidação varia, havendo menções de que poderia chegar a até 25% de desconto sobre os pagamentos futuros, devendo ser fixado em montante que assegure que o pagamento antecipado seja integralmente restituído ao cliente pouco antes ou até o término da execução do contrato[17]. Na prática, depende das características específicas do projeto e da negociação contratual sobre ele.

No caso de um pagamento antecipado para financiar a aquisição bens ou insumos, o pagamento antecipado ocorre pela distribuição do pagamento por aquele item específico em vários eventos de desembolso a ele relacionados, como a contratação do fornecedor, o início da sua produção, montagem, testes ou transporte, até a sua efetiva entrega e utilização no projeto[18].

A liquidação do pagamento antecipado nesses casos ocorre por meio do emprego definitivo desses insumos ou equipamentos no local da obra, resultando em avanço físico concreto para o cliente.

O gráfico abaixo demonstra visualmente como os pagamentos antecipados influenciam nas curvas de avanço físico e financeiro de obras, ilustrando o exemplo concreto de projetos de exploração de óleo e gás da petroleira Royal Dutch/Shell (“Shell”), em que *VOWD* se refere ao

---

[14] SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. In: **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Aspectos Relevantes da Lei 14.133/21**. Eduardo Vieira Busch (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2023.

[15] OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance *op. cit.* p. 14.

[16] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance p. 990 *op. cit.* p. 14.

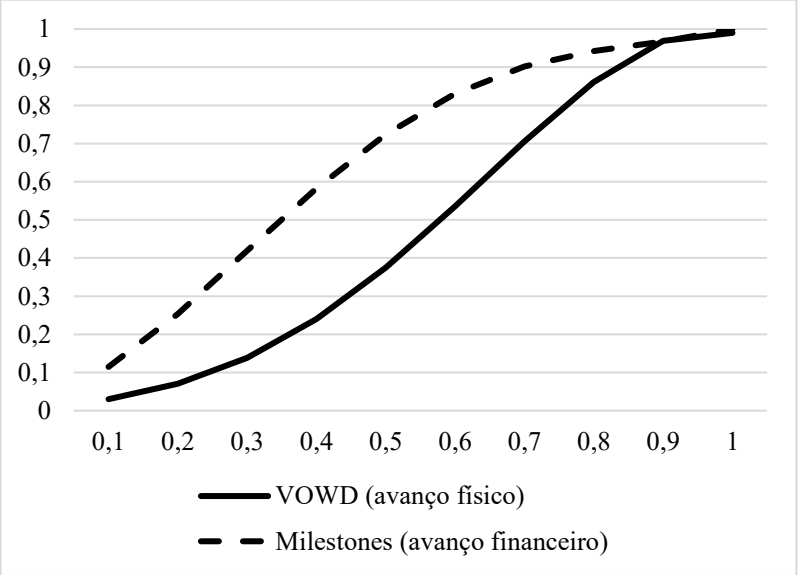
[17] BRALIC, Edvin. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance p. 990 *op. cit.* p. 14.

[18] Acórdãos do TCU: 819/2019-Plenário, 2.031/2019-Plenário, 2.102/2019-Plenário, 2.616/2020-Plenário, 3.233/2020-Plenário, 496/2021-Plenário, 75/2022-Plenário, 1.470/2022-Plenário, 1.333/2022-Plenário.

valor dos trabalhos entregues pela contratada à Shell (avanço físico) e *milestones* se refere aos pagamentos por marcos contratuais, conforme o recebimento pela contratada (avanço financeiro)[19].

O eixo vertical se refere a valores monetários, em percentual em relação ao total do projeto, e o eixo horizontal se refere ao transcurso do tempo de execução contratual, também em percentual quanto ao total do contrato.

Gráfico 1 - Avanço físico e financeiro com antecipação de pagamentos



Fonte: BERENDS, T.; DHILLON, J.. *An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. Op. cit.* p. 14.

O gráfico demonstra o descompasso da curva de avanço financeiro ("*milestones"*) em relação à curva de avanço físico dos trabalhos ("*VOWD"*), denotando pagamentos antecipados em favor da empreiteira. Ao final do prazo contratual, as curvas se encontram novamente, demonstrando a liquidação dos valores antecipados.

2.3 Riscos do pagamento antecipado

O pagamento antecipado também leva ao agravamento de determinados riscos, especialmente do risco financeiro para o dono do projeto. Uma vez que os recursos são pagos

[19] BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. p. 333. *op. cit.* p. 14.

antecipadamente à contratada, o risco de inexecução da obra implicaria a perda, pela contratante, dos recursos pagos de forma antecipada. Assim, os contratantes costumam exigir a apresentação de garantias adicionais – além do tradicional seguro de execução do contrato[20].

Além disso, uma antecipação de recursos em volumes muito altos em relação à totalidade do projeto pode representar um desestímulo à performance da contratada, que se empenhará menos na rápida execução dos serviços por já ter recebido parte relevante dos recursos[21]. Esses riscos permanecem enquanto não liquidados os pagamentos antecipados, de modo que os clientes exigem garantias quanto à execução do contrato no montante pagamento antecipado.

Essa garantia se dá, usualmente, pela apresentação de seguro-garantia, com valor de cobertura correspondente ao valor total do pagamento antecipado. Utilizando-se como referência o valor de prêmios pagos por seguros-garantia de performance, as empreiteiras costumam pagar prêmios em valores entre 0,3% a 1% do valor da cobertura[22]. Em caso de inadimplência, o sinistro é notificado para que seja paga a indenização cabível, após a devida verificação pela seguradora.

Outra forma de garantia é a apresentação de fiança bancária, também no valor total da antecipação de recursos. O instrumento é bastante distinto do seguro de performance. Como o nome sugere, é instrumento fornecido por bancos a seus clientes, consumindo parte do limite de crédito da construtora junto àquele banco.

No caso da fiança, caso qualquer evento que impeça a amortização do pagamento antecipado seja comunicado ao banco fiador pelo garantido, a instituição financeira pagará a quantia garantida à contratante independentemente de regulação do sinistro ou outro procedimento similar.

---

[20] PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação n. 0006467-10.2016.8.16.0035**. 10ª Câmara Cível. Relator Desembargadora Angela Khury. Julgado em 28/04/2022. Publicado em 29/04/2022.

[21] BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. *op. cit.* p. 14.

[22] FORTINI, Cristiana; DE AMORIM, Rafael Amorim. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 87–127, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i82.1521. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1521.. Acesso em: 11 jul. 2024.

3 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

3.1 Pagamentos antecipados no direito positivo

A Lei nº 14.133/2021 trata das contratações realizadas pela administração pública direta, autarquias ou fundações de qualquer ente[23] e possui aplicação subsidiária sobre contratações realizadas por empresas estatais, que são regidas diretamente pela Lei nº 13.303/2016[24].

O *caput* do artigo 145 desta Lei veda pagamentos antecipados, ao afirmar que "não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços."[25] Entretanto, o § 1º permite o pagamento antecipado se "propiciar sensível economia de recursos ou representar condição indispensável para obtenção do bem ou para a prestação do serviço", devendo ele contar com justificativa prévia durante o processo licitatório e previsão explícita no edital ou no instrumento de contratação direta.

O § 2º do artigo estabelece que a Administração contratante "poderá" exigir a apresentação de garantia adicional como condição para que seja efetuado o pagamento antecipado. O § 3º cuida de estabelecer o dever de devolver os recursos pagos caso o objeto do contrato não seja executado no prazo pactuado.

Outros dispositivos da mesma lei também tratam do tema. O artigo 92 define como cláusula obrigatória dos contratos o estabelecimento de garantias de execução, "quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento".

O artigo 40, I, impõe que o planejamento de compras considere "condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado". É o mesmo teor do dispositivo do artigo 15, III, da revogada Lei nº 8.666/1993, que já foi apontado como dispositivo permissivo e, até mesmo, impositivo da previsão de pagamento antecipado em determinados casos[26].

O artigo 6º, LVII, "d" define como superfaturamento o dano patrimonial à administração pública causado por "outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados (…)".

---

[23] Art. 1º, Lei nº 14.133/2021
[24] Título II da Lei nº 13.303/2021
[25] NETO, Jorge Sotto Mayor Fernandes. Por que não usamos verba de mobilização em contratações de obra pública no Brasil? *op. cit.* p. 13.
[26] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos** [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993. Marçal Justen Filho. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Sobre o mesmo tema, o artigo 124, II, "c" permite a alteração bilateral dos contratos regidos pela lei no que tange à forma de pagamento desde que mantido o preço original e "vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço".

A Advocacia-Geral da União emitiu a Orientação Normativa nº 76/2023 sobre os dispositivos da Lei nº 14.133/2021. O documento, na prática, reproduz os dispositivos da lei de referência, acrescentando apenas que a administração poderá exigir garantias ou cautelas adicionais no pagamento antecipado, citando como exemplos dessas últimas a comprovação de execução parcial do contrato, a emissão de título de crédito, o acompanhamento da mercadoria em transporte e certificação de fornecedor ou produto[27].

A Lei nº 8.666/1993, revogada pela Lei nº 14.133/2021, não continha previsão expressa sobre o tema. No seu texto original aprovado pelo Congresso Nacional, o § 1º do artigo 55 explicitava a possibilidade de pagamentos antecipados, limitando-os ao valor total da etapa de execução a que se refira e devendo ser prestada garantia nas modalidades de caução em dinheiro ou fiança bancária, que poderia ser superior ao limite de 5% do valor do contrato, como estipulado no § 2º do artigo 56[28].

O dispositivo acabou vetado pela Presidência da República, sob o argumento de que a ferramenta nulificaria a prévia qualificação econômico-financeira dos licitantes e que o interesse público impunha o "máximo de zelo e cautela", de modo que deveriam ser admitidos apenas pagamentos por fornecimentos já realizados[29]. O Congresso Nacional tentou reinserir o

---

[27] "II - A partir do exame das circunstâncias que são próprias de cada caso concreto, e para resguardar o interesse público e prejuízos ao erário, poderá, ainda, a administração exigir garantias adicionais para fins de admissão do pagamento antecipado, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como poderá adotar outras cautelas, tais como: comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; exigência de certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras." BRASIL. Advocacia-Geral da União. Orientação Normativa AGU nº. 76/2023, de 25 de julho de 2023. *op. cit.*

[28] BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto nº 335, de 21 de junho de 1993**. Mensagem de veto aos dispositivos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep335-L8666-93.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024. p. 4. Art. 55. §1º Os contratos de obras, de fornecimento para entrega futura de bens ou de serviços, especialmente os de serviços técnicos especializados que utilizem mão-de-obra intensiva, poderão prever adiantamentos de pagamentos, desde que não superiores ao valor de cada etapa em que subdividir a sua execução, e desde que seja prestada garantia numa das modalidades previstas no art. 56 desta Lei, sem o limite estabelecido no § 2º daquele artigo.

[29] BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto. nº 335, de 21 de junho de 1993**. Mensagem de veto aos dispositivos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 19933. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep335-L8666-93.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024. p. 4..

texto quando da conversão da MP nº 472/1994 na Lei nº 8.883/1994, mas o dispositivo foi novamente vetado[30].

A Lei nº 8.666/1993 continha, no entanto, as mesmas disposições da Lei nº 14.133/2021 a respeito da aplicabilidade das condições de pagamento semelhantes às do setor privado (artigo 15, III), da impossibilidade de alteração de contratos para prever antecipações de pagamento (artigo 65, II, "c"), e da necessidade de previsão contratual de "descontos, por eventuais antecipações de pagamento" (artigo 40, XIV, "d"), que eram utilizadas como referência normativa para o tema.

As normas de finanças públicas também eram utilizadas como referência interpretativa. A Lei nº 4.320/1964 afirma que o pagamento deve ser precedido de liquidação, etapa em que se verifica o direito adquirido do credor, compreendendo a comprovação de que os materiais foram entregues ou de que os serviços foram prestados[31]. Essa disposição é comumente invocada como um impedimento ao pagamento antecipado, vez que o inciso III do § 2° exigiria a comprovação de entrega dos bens ou de prestação do serviço[32].

O Decreto nº 93.872/1986, que regulamenta a lei, especifica que essa regra também se aplica para obras.[33] Entretanto, o seu artigo 38 afirma a impossibilidade de pagamento antecipado, exceto caso se trate de pagamento de "parcela contratual" no curso do contrato e se apresentadas cautelas ou garantias[34].

Outras normas esparsas também cuidaram de pagamentos antecipados pela administração direta, autarquias e fundações públicas. A Lei nº 14.065/2020 permitiu a realização de pagamentos antecipados durante o estado de calamidade pública relativo à pandemia de COVID-19[35] quando for "condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço" ou levarem a "significativa economia de recursos"[36].

---

[30] NETO, Jorge Sotto Mayor Fernandes. Por que não usamos verba de mobilização em contratações de obra pública no Brasil? *op. cit.* p. 13.
[31] Artigos 62 e 63, caput e §§ 1° e 2º, Lei nº. 4.320/1964.
[32] Por exemplo, veja-se a utilização do dispositivo legal em BRASIL. Ministério Público da União. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recomendação n.º 001/2023 – MPDFT/PDDC. Brasília, 2023.
[33] Artigo 36, §2º, Decreto nº. 93.872/1986.
[34] NETO, Jorge Sotto Mayor Fernandes. Por que não usamos verba de mobilização em contratações de obra pública no Brasil? *op. cit.* p. 13. Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.
[35] Reconhecido pelo Decreto Legislativo nº. 6/2020.
[36] Artigo 1º, Lei nº. 14.065/2020.

A norma ainda exigiu para o pagamento antecipado a sua previsão em edital e contrato, o dever de restituição dos valores em caso de inadimplemento[37], a execução parcial do contrato previamente ao pagamento antecipado, a prestação de garantias de até 30% do valor do contrato, a emissão de título de crédito em favor da administração, o acompanhamento da mercadoria em transporte e a certificação do produto ou do fornecedor[38].

A Exposição de Motivos da MP que resultou na lei esclarece que a finalidade da previsão de pagamento antecipado e de outras medidas era assegurar a aquisição de bens e serviços voltados ao combate da pandemia, visando a atender o gestor público que necessita de "regras diferenciadas" para tanto[39].

O mesmo documento afirma que as regras do pagamento antecipado foram baseadas em precedente do TCU[40] e que visavam a conferir maior segurança jurídica diante da exigência do mercado naquelas circunstâncias e da previsão do instrumento "de forma muito mitigada e sem instrumentos adequados" na Lei nº 8.666/1993, sendo necessário estipular regras que conferissem maior segurança jurídica[41].

Também há previsão de pagamento antecipado no marco legal das *startups* - Lei Complementar nº 182/2021. A norma estabeleceu o contrato público para solução inovadora ("CPSI") destinado à contratação pela administração pública de testes de soluções inovadoras para problemas enfrentados pelo poder público que posteriormente poderão gerar nova contratação direta de fornecimento contínuo da solução[42].

A lei previu em seu artigo 14, § 7º, que os pagamentos se darão após a prestação do serviço, entretanto com parcela paga antecipadamente "a fim de garantir os meios financeiros para que a contratada implemente a etapa inicial do projeto". Como cautelas, o § 8º prevê o dever de devolução dos recursos ou glosa em novos pagamentos em caso de inexecução injustificada da etapa cujo pagamento parcial foi adiantado.

No caso das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 não apresenta dispositivo expresso sobre pagamentos antecipados, atendo-se a reproduzir normas similares à antiga Lei nº

---

[37] Artigo 1º, § 1º, Lei nº. 14.065/2020.
[38] Artigo 1º, §2º, Lei nº. 14.065/2020.
[39] BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº. 00144/2020 ME, de 15 de abril de 2020**. Exposição de motivos da MP nº. 961, de 6 de maio de 2020. Brasília, DF, 15 abr 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm Acesso em: 20 fev. 2024. P. 1
[40] Acórdão 2.856/2019-Primeira Câmara.
[41] BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº. 00144/2020 ME, de 15 de abril de 2020**. Exposição de motivos da MP nº. 961, de 6 de maio de 2020. Brasília, DF, 15 abr 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm Acesso em: 20 fev. 2024. p. 1.
[42] Artigos 13 e 15 da Lei Complementar nº. 182/2021.

8.666/1993, como a aplicação de preceitos do direito privado[43], a caracterização de superfaturamento e a vedação de alterações contratuais que levam a antecipações de pagamento[44].

Algumas estatais passaram a prever a antecipação de pagamentos em seus regramentos próprios de licitações e contratos, com fundamento no artigo 40 da Lei nº 13.303/2016.

Levantamento realizado a partir das estatais federais listadas pelo Ministério da Inovação, Gestão e Serviços Públicos[45] demonstrou que 22[46] das 46 estatais federais – todas as estatais federais, excluídas aquelas que são parte de um grupo econômico, mas sem controlá-lo – preveem regras específicas a respeito de pagamento antecipado em seus regulamentos internos de licitações e contratos.

Esses normativos, em geral, exigem justificativa explícita para o pagamento antecipado na fase preparatória da licitação, o atendimento dos requisitos de propiciar economia de recursos ou ser indispensável para obtenção do bem ou serviço e possibilidade de exigência de garantias.

Pelo exposto, o pagamento antecipado em contratações realizadas pela administração direta, autárquica ou fundacional é regido primordialmente pelo artigo 145, *caput* e parágrafos, da Lei nº 14.133/2021.

A norma coloca como requisitos para sua utilização a demonstração de levar a "sensível economia de recursos" ou ser "indispensável para a obtenção" do objeto da contratação, devendo contar com justificativa no procedimento licitatório e previsão em edital. Possibilita, ainda, a exigência de garantias específicas e impõe a necessidade de devolução do valor pago antecipadamente em caso de inadimplemento.

A Lei nº 13.303/2016, por não conter dispositivo expresso sobre pagamentos antecipado, aplica as regras do direito privado ao instituto em contratações realizadas por empresas estatais. Parte relevante dessas entidades passou a prever a possibilidade de

---

[43] Artigo 68, Lei nº. 13.303/2016.
[44] Artigos 31, II, "d", e 81, V, Lei nº. 13.303/2016.
[45] BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos**. Empresas Estatais Federais - Identificação das Empresas Estatais.** Disponível em https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/empresas-estatais-federais---identificacao-das-empresas-estatais Acesso em 09/05/2025.
[46] As seguintes empresas estatais preveem expressamente, em seus regulamentos internos, hipóteses e condições para a realização de pagamento antecipado em contratações: CEITEC, Codevasf, EBSERH, EPE, HCPA, IMBEL, Eletronuclear, BASA, BNB, BNDES, CEF, CEASAMINAS, CODEBA, CDC, CDP, CODERN, Infraero, EMGEPRON, FINEP, NAV Brasil, PortosRio e INB. Não foi indetificada previsão específica sobre pagamento antecipado nos regulamentos internos de licitações e contratos das empresas Amazul, CBTU, CPRM, CONAB, EBC, EMBRAPA, Trensurb, GHC, ABGF, APS, BB, CMB, CEAGESP, PPSA, Correios, Hemobrás, ENBPar, DATAPREV, EMGEA, Petrobras, SERPRO, Telebras e NUCLEP.

pagamento antecipado explicitamente em seus regulamentos internos de licitações e contratos, condicionando-os à demonstração e aplicação dos mesmos requisitos da Lei nº 14.133/2021.

3.2 Pagamentos antecipados na jurisprudência dos tribunais

Foram levantados precedentes do TCU para avaliar o entendimento do tribunal sobre pagamentos antecipados em obras. Foram buscados acórdãos proferidos pelo plenário da corte entre os anos de 2019 e 2025, utilizando-se a ferramenta de busca do sítio eletrônico do tribunal[47] para pesquisar os termos "pagamento antecipado", "antecipação de pagamento" e "adiantamento de pagamento" associados ao termo "obra".

O alcance temporal da pesquisa era dos cinco últimos anos a partir do ano da realização da primeira versão da pesquisa, 2023. Posteriormente, a pesquisa foi atualizada para abranger resultados até abril de 2025.

Foram identificados 283 acórdãos. 113 acórdãos foram excluídos da análise por tratarem de outros assuntos orçamentários e de financiamento público, ou por tratarem de contratações de outra natureza, como aquisição de bens, cessão de imóveis, tecnologia da informação e outros.

Esses acórdãos foram novamente filtrados quanto ao seu conteúdo sobre pagamento antecipado em obras, o que levou à exclusão de 84 acórdãos em que o TCU utilizou os termos pesquisados para se referir à conduta de pagamento em desconformidade com o contrato, de 70 acórdãos em que os termos de pesquisa eram apenas mencionados e de 3 acórdãos em que o TCU entendeu que o caso concreto não tratava de pagamento antecipado. O resultado foram 13 acórdãos sobre pagamentos antecipados em obras incluídos para análise, listados abaixo.

Tabela 1 – Acórdãos do TCU incluídos para avaliação de precedentes.

Acórdão	**Data**	**Relator**
Acórdão 819/2019 Plenário	10/04/2019	Bruno Dantas
Acórdão 2.031/2019 Plenário	28/08/2019	Vital Do Rêgo
Acórdão 2.102/2019 Plenário	04/09/2019	Marcos Bemquerer
Acórdão 1.194/2020 Plenário	13/05/2020	Ana Arraes
Acórdão 2.269/2020 Plenário	26/08/2020	Aroldo Cedraz
Acórdão 2.616/2020 Plenário	30/09/2020	Vital Do Rêgo
Acórdão 3.233/2020 Plenário	02/12/2020	Augusto Sherman
Acórdão 496/2021 Plenário	10/03/2021	Vital Do Rêgo
Acórdão 1.512/2021 Plenário	23/06/2021	Jorge Oliveira
Acórdão 75/2022 Plenário	19/01/2022	Weder De Oliveira
Acórdão 1.333/2022 Plenário	08/06/2022	Vital Do Rêgo

[47] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada

Acórdão 1.470/2022 Plenário	22/06/2022	Bruno Dantas
Acórdão 1.302/2023 Plenário	28/06/2023	Augusto Nardes

Os 13 acórdãos que compõem a amostra de análise foram proferidos por 9 ministros-relatores diversos, havendo repetições de relatores apenas em 4. Não foram identificados julgados nos anos de 2024 e 2025. Dez julgados trataram de contratações realizadas por empresas integrantes do sistema Eletrobras[48] e os outros trataram de contratação realizada pelo próprio TCU, contratação realizada pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e um último sobre contratações em geral para soluções de combate à pandemia de COVID-19.

O TCU identificou irregularidades em 11 dos 13 casos analisados. As irregularidades, conforme sua prevalência, foram ausência da exigência de garantias específicas para o pagamento antecipado em nove casos[49], inobservância das condições financeiras do fornecedor em dois casos[50] e um caso de garantias inadequadas para o pagamento antecipado[51], situação em que também se verificou a irregularidade anterior.

A finalidade principal para a adoção de pagamentos antecipados tem sido para possibilitar o desenvolvimento de equipamentos a serem empregados na obra, situação verificada em 10 casos[52]. No acórdão 2269/2020-P, o pagamento antecipado avaliado no caso teve a finalidade declarada de garantia de reserva de capacidade da fornecedora para produção de equipamentos e início imediato da sua fabricação, de modo que também foi classificado no grupo acima.

Em um caso os pagamentos antecipados tiveram a finalidade de facilitar negociações com fornecedores e assegurar prioridade em contratações[53] e em outro caso a finalidade foi possibilitar a realização de despesas elevadas pela contratada no início da obra[54]. Em 2 casos não foi informada a razão do pagamento antecipado[55].

[48] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 2.269/2020-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.470/2022-P e 1.302/2023-P.
[49] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.470/2022-P e 1.302/2023-P.
[50] Acórdãos 2.269/2020-P e 1.512/2021-P.
[51] Acórdão 2.269/2020-P.
[52] Acórdãos 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 496/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P e 1.470/2022-P.
[53] Acórdão 1.512/201-P.
[54] Acórdão 1.333/2022-P.
[55] Acórdão 1.194/2020-P e 1.302/2023-P.

Houve a anuência implícita ou explícita do TCU quanto às razões do pagamento antecipado em 12 dos 13 casos analisados[56], e em um caso[57] houve concordância com uma situação de pagamento antecipado, mas não com outra. No caso em que não houve a concordância com o pagamento antecipado, o TCU afirmou que o pagamento antecipado não se justificava para custear despesas de canteiro de obras que já estavam relevantemente construídos.

Nos casos em que a finalidade do pagamento antecipado foi permitir o desenvolvimento de equipamentos, as entidades fiscalizadas e o TCU citam, como justificativa para sua adoção, a prática do setor econômico[58], o provimento de fluxo financeiro que permita o desenvolvimento dos equipamentos ou para harmonizar o fluxo de caixa dos contratados[59], o custo elevado dos equipamentos envolvidos[60], a especificidade dos equipamentos para aquele projeto[61], o ciclo longo de manufatura dos equipamentos[62] e evitar que o fornecedor tenha de utilizar capital próprio ou de terceiros, o que traria impacto ao preço do contrato[63].

Em 7 casos[64], os órgãos e entidades fiscalizados entenderam que o pagamento sob análise não se tratava de pagamento antecipado, enquanto em 6 casos não foi possível obter essa informação porque não está explícito nos acórdãos analisados[65].

O TCU afirmou a possibilidade, em abstrato, de pagamentos antecipados em 10 casos[66] e em 3 casos não mencionou o tópico[67]. Ao afirmar a possibilidade, o TCU utilizou como fundamento a jurisprudência do próprio TCU em 6 casos[68], o artigo 38 do Decreto n. 93.872/1986 em 2 casos[69] e a Lei nº 14.065/2020 em 1 caso[70].

Em nenhum caso foi realizada distinção entre regimes jurídicos aplicáveis à administração pública direta e indireta, ou entre empresas estatais e as demais entidades ou

---

[56] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 1.194/2020-P, 2.269/2020-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 496/2021-P, 1.512/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.407/2022-P, 1.302/2023-P.
[57] Acórdão 1.333/2022-P.
[58] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2020-P, 2.102/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 496/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P e 1.470/2022-P.
[59] Acórdão 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 2.616/2020-P, 496/2021-P e 1.470/2022-P.
[60] Acórdãos 819/2019-P, 2.102/2019-P, 496/2021-P e 1.470/2022-P.
[61] Acórdãos 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 3.233/2020-P e 1.470/2022-P.
[62] Acórdão 2.616/2020-P.
[63] Acórdão 1.333/2022-P.
[64] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 3.233/2020-P, 496/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P e 14.70/2022-P.
[65] Acórdãos 2.102/2019-P, 1.194/2020-P, 2.269/2020-P, 2.616/2020-P, 1.512/2021-P e 1.302/2023-P.
[66] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.102/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 1.512/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.470/2022-P e 1.302/2023-P.
[67] Acórdãos 1.194/2020-P, 2.269/2020-P e 496/2021-P.
[68] Acórdãos 2.031/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P e 1.470/2022-P.
[69] Acórdãos 819/2019-P e 2.102/2019-P.
[70] Acórdão 1.512/2021-P.

órgãos da administração. Em um caso[71], o TCU afirma implicitamente a possibilidade de pagamento antecipado em contratações da administração pública direta e a extensão desse entendimento à administração indireta.

O principal risco identificado pelo TCU é a inadimplência da obrigação principal do contrato e perda dos valores pagos, identificado em 7 casos[72], seguido pelo risco de falência do contratado mencionado em 3 casos[73] e risco de desinteresse do contratado em se empenhar na execução do contrato também mencionado nos mesmos 3 casos[74]. O TCU ainda menciona o risco de não aproveitamento, por outro fornecedor, dos equipamentos parcialmente produzidos em um caso[75] e o risco de execução insatisfatória da obrigação principal em outro[76].

Nos casos analisados, em apenas um[77] o contrato exigiu garantia específica pelo pagamento antecipado e em 9 casos foi previsto pagamento antecipado sem garantias[78], sendo que em um caso, no entanto, o TCU considerou suficiente para garantir o pagamento antecipado a exigência de garantia de fiel cumprimento do contrato em 10% do preço do equipamento e de garantia de perfeito funcionamento em 5% do preço do equipamento. Em 3 casos não há informação sobre a exigência de garantias para pagamento antecipado[79].

A garantia de cumprimento do contrato foi exigida em 9 casos[80]. Em 4 casos não houve informação a respeito das garantias de cumprimento do contrato[81].

Em 3 casos o TCU efetuou recomendações de medidas adicionais para mitigar os riscos do pagamento antecipado. Algumas dessa recomendações dizem respeito aos fornecedores contratados, como o acompanhamento de fabricação dos equipamentos[82], a verificação de condições de qualificação econômico-financeira e técnica da contratada[83] e a previsão de cláusulas que protejam os equipamentos da administração de pretensões de outros contratantes ou credores do fornecedor[84].

---

[71] Acórdão 3.233/2020-P.
[72] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.616/2020-P, 1.512/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P e 1.470/2022-P.
[73] Acórdãos 2.102/2019-P, 3.233/2020-P e 1.470/2022-P.
[74] Acórdãos 2.102/2019-P, 3.233/2020-P e 1.470/2022-P.
[75] Acórdão 2.616/2020-P.
[76] Acórdão 1.512/2021-P.
[77] Acórdão 2.269/2020-P.
[78] Acórdãos 819/2019-P, 2.031/2019-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 1.512/2021-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.470/2022-P, 1.302/2023-P
[79] Acórdãos 2.102/2019-P, 1.194/2020-P e 496/2021-P.
[80] Acórdãos 819/2019-P, 2.102/2019-P, 2.269/2020-P, 2.616/2020-P, 3.233/2020-P, 75/2022-P, 1.333/2022-P, 1.470/2022-P, 1.302/2023-P.
[81] Acórdãos 2.031/2019-P, 1.194/2020-P, 496/2021-P e 1.512/2021-P.
[82] Acórdão 2.031/2019-P
[83] Acórdão 2.031/2019-P.
[84] Acórdão 2.031/2109-P.

Outras dizem respeito a garantias de pagamento antecipado, consistindo em previsão de seguro de fornecimento com valor de cobertura no mínimo equivalente ao máximo da exposição total em pagamentos antecipados[85], verificação de regularidade das instituições emitentes dos instrumentos de garantia e adoção de rotina que avalie a eficácia e validade das garantias emitidas[86].

Utilizando a mesma metodologia de buscas, não foram identificados quaisquer precedentes judiciais que tratem da previsão contratual sobre antecipações de pagamentos no âmbito dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, 6ª regiões, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. A pesquisa não abrangeu precedentes do TRF da 3ª Região, pois a plataforma de pesquisa não permite a combinação simultânea de múltiplos filtros e marcadores, retornando uma quantidade de julgados inviável para análise neste trabalho.

Pelo exposto, a jurisprudência a respeito de pagamentos antecipados contratuais a nível federal é constituída tão somente por julgados do TCU a respeito de contratações de obras a cargo de empresas estatais com parcela relevante de equipamentos dentre seus custos. Esses julgados afirmam a possibilidade de adoção do pagamento antecipado em contratos conduzidos por empresas estatais, mas não restringem a aplicação desse entendimento apenas a elas.

A aceitação dos pagamentos antecipados pelo TCU depende da verificação da justificativa para sua adoção. Os resultados demonstram que são justificativas válidas a necessidade de financiar o desenvolvimento de equipamentos de alto custo, específicos para o projeto e a necessidade de equilibrar o fluxo de caixa das empresas contratadas. Reforçam essas justificativas os fornecedores exigirem pagamentos antecipados para a execução dessas atividades como prática de mercado do setor econômico em que a obra se insira.

Para o TCU, pagamentos antecipados constituem-se em quaisquer desembolsos realizados anteriormente à execução física da parcela correspondente do contrato no local da obra.

Os principais riscos identificados pelo TCU em situações de pagamento antecipado são o risco de inadimplência da obrigação principal do contrato, causando perda dos valores pagos antecipadamente pela administração, o desinteresse do contratado em se empenhar na boa execução do contrato, e a impossibilidade de a administração utilizar os equipamentos parcialmente produzidos.

O TCU coloca também como requisito para a regularidade do pagamento antecipado que sejam exigidas garantias financeiras específicas de sua liquidação, com valor

[85] Acórdão 2.102/2019-P.
[86] Acórdão 1.194/2010-P.

correspondente ao montante antecipado até o seu efetivo adimplemento. São recomendadas medidas de acompanhamento da situação econômico-financeira dos contratados para a realização do pagamento antecipado, o acompanhamento em fábrica do desenvolvimento dos equipamentos a serem entregues no local da obra e a avaliação rotineira da higidez das garantias apresentadas e das instituições emitentes dos instrumentos de garantia.

3.3 Pagamentos antecipados na doutrina

Para avaliar o estado atual da doutrina sobre o tema de pagamento antecipados foram utilizadas as bases de dados da Rede Virtual de Bibliotecas ("RVBI")[87], do Sistema de Bibliotecas da FGV[88], da Biblioteca ProView Thomson Reuters Revista dos Tribunais[89] e da biblioteca virtual de periódicos Thomson Reuters Revista dos Tribunais[90], bem como pesquisa livre.

Há poucas obras a respeito do tema. Apenas as bases de dados da RVBI e da Revista dos Tribunais apresentaram resultados relevantes. Há alguns poucos artigos específicos sobre o tema e capítulos de livros. Parte relevante das obras sobre o tema são encontradas em obras de comentários à Lei nº 14.133/2021.

A doutrina aponta controvérsia jurídica a respeito da possibilidade de pagamento antecipado em contratos administrativos durante a vigência da Lei nº 8.666/1993 que não trouxe regra expressa sobre o tema[91].

---

[87] Reúne o acervo das bibliotecas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Conselho da Justiça Federal, da Advocacia-Geral da União, do Superior Tribunal Militar, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, com mais de 1,5 milhão de itens em acervo.

[88] O Sistema de Bibliotecas da FGV confere acesso às bases de dados da Revista Jurídica Profissional da FGV, dos Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, do Journal of Public Policy and Management, da Revista de Direito Administrativo, da Revista de Direito Público e Ciência Política, da Revista Discente Direito GV, da Revista Direito GV e do Repositório Institucional Acadêmico, dentre outras.

[89] Reúne cerca de 2000 obras editadas pela Revista dos Tribunais.

[90] Reúne cerca de 45000 artigos em periódicos jurídicos da Revista dos Tribunais.

[91] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. **Sollicita**, 14 out. 2022. Disponível em: https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19760/pagamento-antecipado-nas-contrata%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-. Acesso em: 20 de abril de 2025. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. In: **Lei de Licitações e Contratos – Comentada – Lei nº 14.133/2021 – Volume III**. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Roberto Ricomini Piccelli; Carmen Silva L. de Arruda (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2022. BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. In: **Novas questões em licitações e contratos (Lei 14.133/2021)**. Karlin Olbertz Niebhur, Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (org.). 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

Disposições da Lei nº 8.666/1993 que vedavam alterações contratuais quanto ao pagamento e da Lei nº 4.320/1964 a respeito de liquidação de despesas eram utilizadas para afirmar a impossibilidade de pagamento antecipado. A ausência de norma específica também era indicada como proibitiva do uso a partir de uma compreensão estrita do princípio da legalidade[92].

De outro lado, a possibilidade de pagamento antecipado era sustentada pela ausência de vedação expressa nessas duas normas. A vedação contida na Lei nº 8.666/1993 aplicava-se apenas para impedir a inclusão posterior do pagamento antecipado no contrato[93] e a exigência de prestação do serviço para liquidação da despesa prevista na Lei nº 4.320/1964 aplicava-se apenas para pagamento posterior à execução do contrato, distinto do pagamento antecipado[94].

Com a edição da Lei nº 14.133/2021, a doutrina reconhece que o direito positivo passou a permitir expressamente a utilização excepcional do pagamento antecipado[95]. Alguns autores, no entanto, apontam a permanência da controvérsia que poderia ser uma causa de restrição no uso do instrumento[96].

---

[92] TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. LEITE, Célio. Possibilidade de antecipação de pagamento em contratos da Administração. **Inove Capacitação**, 26 set. 2019. Disponível em: https://inovecapacitacao.com.br/possibilidade-de-antecipacao-de-pagamento-em-contratos-da-administracao/. Acesso em: 27 maio 2025.

[93] PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública. **Licitação e Contrato**. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 11/07/2024. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17.

[94] GASPARINI, Diógenes. Pagamento antecipado nos contratos administrativos. **Revista de Direito Público**, v. 24, n. 97, p. 239-242, jan./mar. 1991. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

[95] SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodium, 2024. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Lei n. 14.133/2021 comentada: uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. LEITE, Célio. Possibilidade de antecipação de pagamento em contratos da Administração *op. cit.* p. 32. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. *op. cit.* p. 32. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

[96] PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. *op. cit.* p. 32.

Há consenso de que o TCU e órgãos de controle admitem a realização de pagamentos antecipados de forma excepcional, quando levar a sensível economia de recursos e ou for a única alternativa para obtenção do objeto a ser contratado[97], sendo mencionados precedentes que datam desde 1995 com esse entendimento[98].

A concordância do TCU com pagamentos antecipados ocorreria apenas se realizado estudo fundamentado na fase preparatória da licitação que demonstre a vantagem para a administração, se houver previsão explícita do pagamento antecipado no ato convocatório e a exigência de garantias suficientes[99]. O uso do pagamento antecipado sem justificativa adequada ou sem garantias seria considerado erro grosseiro pela corte[100].

A doutrina aponta que as hipóteses autorizadoras do pagamento antecipado previstas na Lei nº 14.133/2021 são conceitos jurídicos indeterminados, que exigem esforço argumentativo por parte do gestor para justificar o uso do instrumento à luz do caso concreto[101].

O significado de sensível economia de recursos poderia ser economia no preço final cobrado da administração[102] ou melhorias de condições no contrato ou no objeto contratado, para além do preço[103].

---

[97] SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. PINHEIRO, Igor; MANSUR, Jamylle; ALMEIDA, Bruno. **Nova lei de licitações anotada e comparada.** Leme, SP: Mizuno, 2021. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. In: **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos**. Leandro Sarai (org.). São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

[98] SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17.

[99] SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. PINHEIRO, Igor; MANSUR, Jamylle; ALMEIDA, Bruno. **Nova lei de licitações anotada e comparada.** *op. cit.* p. 33 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada. *op. cit.* p. 32. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31.

[100] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na lei de licitações**. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

[101] PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. In: **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Cristiana Fortini, Sérgio Oliveira, Tatiana Camarão (org.) 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na lei de licitações**. *op. cit.* p. 33.

[102] TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31.

[103] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31.

A lei não fixou parâmetro objetivo para aferição da economia[104], porém alguns autores afirmam que a economia gerada pelo pagamento antecipado deve ser elevada o suficiente para compensar os riscos desse formato de pagamento em detrimento do pagamento posterior à execução[105].

O critério de indispensabilidade para a obtenção do bem ou serviço é verificado quando os fornecedores daquele mercado específico apenas aceitam fornecer o produto ou serviço mediante pagamento antecipado, de modo que não haveria outra opção para a administração. Esse fenômeno ocorreria especialmente em cenário de escassez de oferta[106].

O benefício do pagamento antecipado seria a redução dos custos da administração pela obtenção de melhores condições contratuais, como prazo e prioridade, e melhores preços em suas contratações[107].

Esses benefícios seriam colhidos pela redução das exigências econômico-financeiras para cumprimento do contrato, ampliando o universo de licitantes capazes e interessados em atender à administração, vez que o pagamento posterior operaria como restrição indireta ao certame em favor apenas daqueles com capital de giro suficiente[108].

Essa realidade seria aplicável especialmente quando as contratações exigem investimentos relevantes[109]. O pagamento antecipado faria com que fosse retirado do preço do

---

[104] SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33.

[105] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (coord.) **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21.** 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

[106] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. **Blog Zênite**. Publicado em 19 jun. de 2020. Disponível em: https://zenite.blog.br/gestao-de-riscos-de-pagamentos-antecipados/ Acesso em: 11 jul. 2024. DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (coord.) **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21.** *op. cit.* p. 34. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31.

[107] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33.

[108] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. *op. cit.* p. 32. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17.

[109] BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** *op. cit.* p. 31. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31.

contrato o custo financeiro decorrente do prazo entre a execução do contrato e o recebimento dos valores pelo contratado[110].

O pagamento antecipado também possuiria o efeito de mitigar o risco de não pagamento ou atraso de pagamento por parte da administração, risco que permanece com o contratado em caso de pagamento posterior e que é por ele precificado em desfavor da administração[111].

Por último, o pagamento antecipado eliminaria a necessidade de reajuste ou recomposições extraordinárias de preço, pois os recursos já teriam sido pagos ao contratado[112].

A doutrina também aponta o incremento dos riscos de inadimplência em desfavor da administração, decorrendo da possibilidade de a administração não receber o objeto contratado e ainda arcar com o prejuízo decorrente do desembolso antecipado de recursos[113]. Há menções pontuais de que as exigências previstas pela Lei nº 14.133/2021 seriam insuficientes para proteção do erário[114].

A administração deve adotar ações específicas para maximizar os ganhos e minimizar os riscos decorrentes do pagamento antecipado. A previsão do pagamento antecipado no edital seria necessária para que os ganhos dele decorrentes influenciem a formação das propostas dos licitantes[115], o que também justifica a vedação à inclusão posterior do pagamento antecipado

---

[110] BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. *op. cit.* p. 32.

[111] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. MONTEIRO, Vera. Direitos do contratado diante da inadimplência do Poder Público contratante. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 131, ano XXXVI, 2016. p.31-41. ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. *op. cit.* p. 32. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

[112] BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** *op. cit.* p. 31. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. *op. cit.* p. 32.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

[113] NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34. TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. *op. cit.* p. 32. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33. NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32.

[114] NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32. RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Lei n. 14.133/2021 comentada: uma visão crítica**. *op. cit.* p. 32.

[115] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

no contrato[116]. Necessário, também, que a justificativa para a adoção do pagamento antecipado seja ampla e explícita na fase instrutória, para fins de controle dos motivos no seu uso[117].

Os instrumentos de mitigação de riscos também devem ser aplicados, sendo preponderante o entendimento de que a exigência de garantias é recomendável, mas nem sempre possível à luz do caso concreto, cabendo ao gestor estabelecê-las, ou, caso não o faça, justificar a dispensa[118].

Também são apontados outros instrumentos mitigadores, como a exigência de execução parcial do contrato prévia ao pagamento antecipado, o acompanhamento do transporte da mercadoria, a certificação do produto, a validação de amostras e medidas de gestão de fornecedores[119].

Essas medidas abrangem a aquisição de quantitativos menores no início do relacionamento comercial, visitas *in loco*, certificação da pessoa jurídica, adoção de procedimentos de *due diligence* de fornecedores e elaboração de cadastro de empresas para contratações de risco[120].

Em resumo, a doutrina reconhece a expressa possibilidade de pagamentos antecipados com base na Lei nº 14.133/2021, ainda que em caráter excepcional e condicionado a requisitos específicos, cuja utilização deve ser precedida de justificativa técnica, demonstrando o

---

[116] NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32.

[117] PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33. DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (coord.) **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21.** *op. cit.* p. 34.

[118] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (coord.) **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21.** *op. cit.* p. 34. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33. PINHEIRO, Igor; MANSUR, Jamylle; ALMEIDA, Bruno. **Nova lei de licitações anotada e comparada.** *op. cit.* p. 33.

[119] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34.

[120] NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32.

atendimento aos requisitos legais de indispensabilidade da medida ou de sensível economia de recursos – conceitos indeterminados que podem abarcar tanto a redução do preço final quanto a melhoria nas condições contratuais.

Os benefícios associados ao pagamento antecipado incluem a redução dos custos totais da contratação, o aumento da competitividade do certame e a eliminação do custo financeiro do capital de giro que seria embutido no preço. Por outro lado, a doutrina também alerta para os riscos de inadimplemento por parte da administração e para a insuficiência de proteção legal em certos casos.

Identifica-se consenso quanto à exigência de previsão expressa no instrumento convocatório e à adoção de medidas de mitigação de riscos, como a exigência de garantias e o uso de mecanismos complementares de controle e diligência.

4 PAGAMENTOS ANTECIPADOS EM OBRAS DA ADMINISTRAÇÃO

4.1 Possibilidade jurídica para pagamentos antecipados

A previsão da Lei nº 14.133/2021 encerra a discussão quanto à possibilidade ou não de pagamentos antecipados em contrato administrativos. A análise da jurisprudência e da doutrina revela que essa controvérsia possuía natureza mais teórica do que prática, considerando que o TCU admitia o pagamento antecipado mesmo sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, sem realizar distinção de regimes aplicáveis às empresas estatais ou à administração direta, autárquica ou fundacional.

Qualquer controvérsia remanescente não encontra amparo no direito positivo. A previsão de pagamento antecipado na Lei nº 14.133/2021 coexiste com os dispositivos de mesmo teor dos artigos da Lei nº 8.666/1993 que embasavam um entendimento de proibição do pagamento antecipado, bem como com as regras de liquidação de despesas previstas na Lei nº 4.320/1964.

A Lei nº 14.133/2021 manteve em seu artigo 124, II, "c" a regra antes prevista na Lei nº 8.666/1993 que proíbe alterações de contratos que levem a antecipações de pagamentos. A coexistência desse dispositivo com a permissão do pagamento antecipado no § 1º do artigo 145 deixa evidente que tratam de hipóteses diferentes.

O artigo 124, II, "c" apenas veda que os contratos sejam alterados após sua formação para que sejam realizadas antecipações de pagamentos, mas não impede que eles sejam assim estruturados inicialmente. A antecipação de pagamento vedada, portanto, é aquela que faz com que o contratado receba o pagamento em momento anterior ao que estava previsto inicialmente no contrato, hipótese distinta do pagamento previsto contratualmente, desde a formação do contrato, como antes da prestação a que se refere.

O artigo 62 da Lei nº 4.320/1964, que exige liquidação prévia ao pagamento da despesa, também não veda o pagamento antecipado. Segundo o artigo 63 da norma, a liquidação de despesa tem o objetivo de verificar o direito do credor ao recebimento do crédito e, de modo que se o contrato previr que o pagamento se dá antes da prestação a seu cargo, ele terá direito ao recebimento, pois satisfeito o critério da norma.

A exigência de comprovação da execução do contrato prevista no inciso III, § 2º do artigo 63 se aplica apenas ao caso de "fornecimentos feitos ou serviços prestados", o que não é a hipótese do pagamento antecipado, vez que os fornecimentos e serviços ainda serão realizados.

Com relação aos órgãos e entidades da administração alcançados pelo instituto, o pagamento antecipado é possível tanto em contratações realizadas pela administração direta

quanto nas realizadas pela administração indireta, uma vez que não há qualquer norma que vede a possibilidade e a legislação e os órgãos de controle não realizam distinção ou vedação nesse sentido.

Como mencionado, a comparação entre as Leis nº 8.666/1993, 14.133/2021 e 13.303/2016 revela que os pagamentos antecipados em contratos administrativos eram possíveis mesmo antes da inclusão do artigo específico sobre o tema na Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 13.303/2016 possuem dispositivos de conteúdo semelhante e, sendo os pagamentos antecipados possíveis em contratações de estatais, não havia razão para sustentar sua impossibilidade nas contratações da administração direta, à luz dos dispositivos similares que as regulam. A inserção do artigo 145 na Lei nº 14.133/2021 tem, portanto, caráter apenas declaratório quanto à possibilidade de pagamentos antecipados, conferindo maior segurança jurídica.

Além do debate quanto à possibilidade de pagamentos antecipados, há questões sobre como aplicá-los nos contratos administrativos. Os requisitos autorizativos da Lei nº 14.133/2021 exigem justificativa para sua adoção pelo gestor público. Qual economia de recursos é suficiente para que seja considerada sensível? Além disso, quais condições são indispensáveis e dispensáveis para que a contratação ocorra? São perguntas que surgem do texto legal e que o gestor deverá buscar responder.

A análise da jurisprudência provê subsídios para essas justificativas, a partir de casos de contratações singulares no setor elétrico, sendo necessária análise mais aprofundada para aplicação desse entendimento para outras obras.

4.2 Proposta de aplicação dos critérios do artigo 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

Para aferir a possibilidade de pagamento antecipado no caso concreto, exige-se prévio conhecimento do que constitui uma "sensível economia de recursos" ou o que caracteriza o pagamento antecipado como "indispensável para a obtenção do objeto contratado"[121].

A exigência de sensível economia de recursos significa que o pagamento antecipado deve acarretar alguma vantagem econômica para a administração, o que pode ser verificado a partir da comparação entre os cenários com e sem pagamento antecipado. Essa comparação deve levar em conta o preço do contrato, forma mais evidente de aferir a vantagem econômica,

[121] PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na lei de licitações**. *op. cit.* p. 33.

e a melhoria de condições contratuais, como prazo de execução, ou de qualidade do serviço ou do bem[122].

A opção pelo pagamento antecipado deve ser avaliada durante a estruturação do contrato, na fase preparatória do certame[123], de modo que a vantagem econômica exigida pela legislação é aquela que se possa afirmar, ainda que apenas em tese, na fase interna da licitação, a partir da verificação de elementos concretos do caso que indiquem o potencial de redução de custos.

Essa potencial redução pode decorrer da diminuição do custo de capital da parcela antecipada, que não seria mais incorrido pelos licitantes[124]. O capital é um insumo como os outros para a execução de obras, sendo a empreiteira responsável pela sua gestão e utilização. No caso de pagamento posterior, as licitantes terão de buscar recursos de terceiros para financiar a execução do contrato, pois elas não costumam manter estoque de capital suficiente para esse fim, incorrendo nos custos relativos ao financiamento. Caso tenham capital disponível, elas incorrerão, pelo menos, no custo de oportunidade do capital empregado.

O pagamento antecipado transfere esse custo de capital da parcela antecipada para a administração, permitindo aos licitantes focarem na execução técnica do objeto contratado. A economia de recursos para a contratação decorreria do fato de o custo de capital da administração, em geral, ser menor, uma vez que os recursos costumam já estar alocados unicamente para aquela finalidade[125], bem como pela eliminação de custos indiretos, como tributos e seguros gerais, incidentes sobre o montante antecipado.

Assim, a avaliação da economia de recursos pela redução do custo de capital pode se dar por meio de comparação entre vários modelos de contratação, um considerando apenas

---

[122] TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31.

[123] PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

[124] BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. *op. cit.* p. 32.

[125] BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** *op. cit.* p. 31. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31.

pagamentos posteriores e outros utilizando pagamentos antecipados, inclusive avaliando-se diferentes valores e quantidades de parcelas de antecipação.

Por exemplo, se a contratada tiver de financiar a execução do contrato utilizando-se capital de terceiros com juros mensais de 1,1% e o prazo entre a despesa e o pagamento for de 6 meses, haveria um acréscimo do custo de capital de pelo menos 7% quanto a essa parcela. Esse valor ainda seria acrescido pelo valor dos tributos e seguros, como mencionado.

Em contratações que envolvam longos prazos entre as despesas e o pagamento, e especialmente quando essas despesas forem relevantes, a utilização apenas do pagamento posterior pode aumentar os custos da contratação de forma igualmente relevante. De outro lado, caso a administração utilize pagamento antecipado, ela utilizará seus recursos já disponíveis para eliminar uma parte desse acréscimo de custos.

O pagamento antecipado permite também transferir o risco de inadimplência, que passa a ser da administração, mitigando riscos de atrasos ou não pagamento que são comumente precificados pelos licitantes[126], o que pode se traduzir em economia de recursos.

Novamente, em situações em que o pagamento posterior ocorreria muito depois de custos relevantes a serem incorridos pela empreiteira, a contratação enfrenta o risco de se dar por preços mais elevados para a administração decorrente da maior exposição do contratado ao risco de não-pagamento.

Um dos princípios de alocação de riscos é que sejam alocados ao contratado privado aqueles que possam ser objeto de seguro[127]. O atraso de pagamentos ou perda dos recursos destinados à obra é uma realidade comum em contratos públicos[128], podendo se tornar um risco relevante para a contratação quando a exposição do projeto a esse risco for significativa em razão do prazo e dos valores envolvidos.

Não há informação de produto de seguro disponível para cobertura do risco de inadimplência do setor público. Há possibilidade de cobertura de seguro, no entanto, para o risco de inadimplência do setor privado. Nesse caso, a transferência desse risco por meio do pagamento antecipado pode ser medida eficaz para reduzir o custo total da contratação, que

---

[126] ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. *op. cit.* p. 32. BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. *op. cit.* p. 33. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

[127] MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca; VIANA, Felipe Benedito. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **R. BNDES**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 51, p. 53-100, jun. 2019

[128] FORTINI, Cristiana; PICININ, Juliana. Pagamentos antecipados por bens adquiridos pelos órgãos públicos na pandemia. **Jota**. 16 abr. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pagamento-antecipado-por-bens-adquiridos-pelos-orgaos-publicos-na-pandemia Acesso em 20 mai. 2025.

estará associado ao custo das garantias exigidas em face do pagamento antecipado, e não mais à precificação do risco de inadimplência da administração.

Outros custos do pagamento antecipado devem também ser considerados, como os custos administrativos, que decorrem da necessidade de fiscalização mais acentuada do contrato, e os custos que decorrem das garantias a serem fornecidas pelos contratados, o que é também transferido ao preço do contrato.

A redução custo de capital e a melhor alocação do risco de inadimplência são dois exemplos de finalidades lícitas para o uso do pagamento antecipado, vez que aptos a gerar economia de recursos, devendo os aspectos mencionados serem considerados quando da estruturação do contrato, especialmente na fase de identificação dos riscos da contratação.

Nessa etapa, a demonstração da vantagem econômica do pagamento antecipado passa pela avaliação dos riscos da contratação, dos custos e prazos de execução do contrato, do capital necessário para tanto, dos custos para sua aquisição e dos custos administrativos e econômicos decorrentes do pagamento antecipado em si, elementos que devem ser apresentados em justificativa específica.

Quanto ao critério alternativo de que o pagamento antecipado seja indispensável para a contratação, ele é usualmente associado a casos em que os fornecedores de elementos relevantes da contratação – como equipamentos de alto custo – exigem pagamento antecipado das empreiteiras para fornecerem os produtos, de modo que o instrumento seria o único meio possível para a administração obter o objeto contratado.

Em que pese ser verdadeiro que se trata de uma situação em que o pagamento antecipado é justificável, a justificativa não está associada ao mero fato de fornecedores exigirem pagamento antecipado, mas, sim, de que seria ineficiente à administração adotar uma outra solução mais complexa de fornecimento que não realizar o pagamento antecipado exigido pelos fornecedores.

Trata-se de uma circunstância que não pode ser alterada pela administração e que decorre muitas vezes da conformação estrutural do mercado em questão. No caso de equipamentos específicos de alto custo, a experiência do autor desta obra é que há poucos fornecedores disponíveis e acentuada competição pela sua capacidade produtiva, de modo que o pagamento antecipado se torna necessário para que o cliente assegure a contratação daquele fornecedor.

Nesses casos, a avaliação dessa realidade é essencial para que o administrador público possa demonstrar a legitimidade do pagamento antecipado para a contratação. Essa avaliação

pode se dar por meio de consulta das condições comerciais dos fornecedores e avaliação de outras contratações da mesma natureza.

Essa é uma das hipóteses em que o pagamento antecipado é indispensável para a contratação. Como mencionado, a exigência legal não é de uma inviabilidade absoluta para a contratação daquele objeto sem o pagamento antecipado, mas que as circunstâncias do caso concreto tornem outras soluções envolvendo o pagamento posterior tão ineficientes a ponto de serem inviáveis na prática.

Assim, a interpretação mais adequada desse critério é que a indispensabilidade para a contratação signifique que não se poderia, sem o pagamento antecipado, estruturar a licitação naquelas condições específicas – preço, prazos, etapas de execução, mecanismos de incentivos, distribuição de riscos, e outras características. Ou seja, o pagamento antecipado é indispensável para a formatação daqueles elementos da contratação, que compõem o objeto contratado.

Essa interpretação não significa que basta ao gestor afirmar a necessidade do pagamento antecipado para aquele contrato como está – o que tornaria a ferramenta aplicável a qualquer caso, retirando a aplicabilidade adequada do dispositivo legal. O gestor deverá demonstrar que o pagamento antecipado está relacionado a uma ou mais características concretas da contratação ou do objeto contratado, sem a qual o interesse da administração restaria prejudicado.

Por exemplo, a necessidade de capital de giro para suportar o período entre a realização dos custos do contrato e o pagamento da administração pode restringir a competição no certame, especialmente quando necessário desembolsos e exposição de caixa relevantes dos licitantes[129].

Se realizado apenas pagamento posterior à execução do contrato, o foco da licitação pode se tornar a contratação da empresa com a melhor capacidade financeira, enquanto o objetivo da administração contratante pode ser contratar a empresa com melhor capacidade técnica ou que melhor equilibra essas duas capacidades. A antecipação dos recursos pela administração mitiga essa restrição, podendo levar a certames com maior foco na qualidade técnica dos licitantes quando a contratação for significativamente exposta aos riscos associados ao modelo de pagamento posterior.

---

[129] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. *op. cit.* p. 32. PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17.

O pagamento antecipado prevenir reequilíbrios contratuais, por meio da aquisição antecipada de insumos a preço certo[130]. Para tanto, deve-se avaliar adequadamente a exposição da administração a esse risco, considerando a relevância dos insumos e serviços a serem adquiridos, os períodos estimados para sua aquisição e para seu emprego na obra e eventuais históricos de preços ou situações atípicas no mercado específico, como escassez de oferta. Nesse caso, eventuais reduções de preço, assim como os eventuais aumentos, não serão absorvidas na execução do contrato, de modo que o benefício do pagamento antecipado estaria associado à redução da incerteza do preço do insumo, permitindo melhor tomada de decisão.

A justificativa para a adoção do pagamento antecipado condicionará a sua estrutura no contrato, alterando seu valor, quantidade de parcelas, forma e prazo de liquidação e formas de mitigação dos riscos dele decorrentes.

4.3 Questões práticas no uso de pagamentos antecipados

4.3.1 Valor e quantidade de pagamentos antecipados

A Lei nº 14.133/2021 não prevê qualquer restrição quanto ao valor do pagamento antecipado. Ele será definido a partir da justificativa para sua adoção, devendo ser aquele suficiente para o atendimento de sua finalidade, como o valor do bem ou dos insumos a serem adquiridos ou o suficiente para harmonizar as exigências de capital do projeto.

O incremento do valor antecipado, no entanto, aumenta proporcionalmente a exposição da administração ao risco de inadimplemento da parcela antecipada, como apontado pela doutrina e pela jurisprudência do TCU.

Também não há limitação quanto à quantidade de pagamentos antecipados, podendo ser realizados tantos pagamentos antecipados quanto necessário para a estruturação do contrato. Dividir o total antecipado em várias parcelas pode ser uma medida eficaz para reduzir a exposição da administração ao vincular a liquidação desses montantes a eventos distintos ou ainda ao realizar novos pagamentos antecipados apenas com a liquidação de anteriores.

O valor usualmente antecipado para o fornecimento de capital de giro é de 10% a 20% do valor do contrato. Se o valor for destinado à aquisição de equipamentos, é comum a divisão dos montantes a serem pagos em várias etapas prévias à sua entrega. Nos precedentes do TCU

---

[130] BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** *op. cit.* p. 31.
PEREIRA, César; ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei n. 14.133/2021. *op. cit.* p. 31. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. *op. cit.* p. 32.
HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

foram verificados percentuais que variaram de 14% a 40% do valor do contrato e de 15% a 55% do valor do item contratual específico[131], em se tratando de fornecimento de equipamentos.

Nesses casos, os pagamentos considerados como antecipados estavam distribuídos em eventos de várias naturezas, como aprovação de cronograma físico-financeiro, aprovação de projetos, emissão de ordens de compra junto a fornecedores terceiros, etapas intermediárias de fabricação, montagem em fábrica, testes e ensaios, entrega dos equipamentos, aceitação provisória, comissionamento, entrega de infraestruturas civis, entrega de manuais e especificações técnicas[132].

Se as informações estiverem disponíveis, recomenda-se a avaliação de outras contratações públicas ou privadas de itens similares ao objeto do contrato específico, de modo a identificar quais os valores de antecipação usualmente adotados naquele caso para avaliar a adequação da estrutura contratual planejada face à prática de mercado.

4.3.2 Liquidação do pagamento antecipado

A liquidação do pagamento antecipado é o adimplemento, pelo contratado, do crédito gerado em favor da administração quando ela realiza a antecipação de pagamento. Por isso, o contrato deve dispor explicitamente como e quando se dará a efetiva liquidação do pagamento antecipado, parcial e integralmente.

Verificar o momento da liquidação do pagamento antecipado também possui impacto sobre a garantia a ser apresentada pelo contratado. Conforme o adimplemento parcial ocorre, é possível a redução do valor da garantia, o que pode ser adotado para redução de custos com prêmios de seguro.

No pagamento antecipado com o intuito de financiar a empreiteira, a liquidação se dá mediante desconto no pagamento das medições futuras, em percentual a ser estabelecido no contrato. Por exemplo, em se tratando de antecipação de 20% do valor contrato, pode-se praticar o desconto de 20% nas medições futuras até a plena liquidação da parcela antecipada.

Abaixo, confira-se modelo exemplificativo dessa estrutura, em um contrato com prazo de execução de 36 meses, custo de 120 milhões de reais, em que foi antecipado 20% do valor contratual em duas etapas, com a liquidação das parcelas antecipadas mediante desconto de

---

[131] Acórdão 819/2019-Plenário: 40% do valor dos contratos; Acórdão 2.031/2019-Plenário: 50% e 15% do valor dos itens; Acórdão 2.102/2019-Plenário: 20% do valor do contrato; Acórdão 2.616/2020-Plenário: 44,2% do valor dos itens e 30,8% do valor do contrato; Acórdão 3.233/2020-Plenário: 14% do valor do contrato; Acórdão 4.548/2020-Plenário: 54,99% do valor do item e 28,89% do valor do contrato; Acórdão 1.333/2020-Plenário: 26% do valor do item; Acórdão 1.470/2022-Plenário: 30% do valor do item.

[132] Acórdãos 819/2019-Plenário, 2.031/2019-Plenário, 2.102/2019-Plenário, 2.616/2020-Plenário, 3.233/2020-Plenário, 496/2021-Plenário, 75/2022-Plenário, 1.333/2022-Plenário, 1.470/2022-Plenário.

20% nas faturas subsequentes. O avanço físico foi presumido de forma constante, como retratado na tabela.

Tabela 2 - exemplo de faturamento de contrato de obra com pagamento antecipado de 20% do valor do contrato, em 2 parcelas, com descontos de 20% sobre as faturas subsequentes (R$ milhões).

Fat.	Avanço físico	Pagamento	Desconto 20%	Saldo devedor	Fat.	Avanço físico	Pagamento	Desconto 20%	Saldo devedor
1	0	13.600	0	13.600	19	4.000	3.200	0.800	9.600
2	4.000	3.200	0.800	12.800	20	4.000	3.200	0.800	8.800
3	4.000	3.200	0.800	12.000	21	4.000	3.200	0.800	8.000
4	4.000	3.200	0.800	11.200	22	4.000	3.200	0.800	7.200
5	4.000	3.200	0.800	10.400	23	4.000	3.200	0.800	6.400
6	4.000	3.200	0.800	9.600	24	4.000	3.200	0.800	5.600
7	4.000	3.200	0.800	8.800	25	4.000	3.200	0.800	4.800
8	4.000	3.200	0.800	8.000	26	4.000	3.200	0.800	4.000
9	4.000	3.200	0.800	7.200	27	4.000	3.200	0.800	3.200
10	4.000	3.200	0.800	6.400	28	2.000	1.600	0.400	2.800
11	4.000	3.200	0.800	5.600	29	2.000	1.600	0.400	2.400
12	4.000	3.200	0.800	4.800	30	2.000	1.600	0.400	2.000
13	4.000	3.200	0.800	4.000	31	2.000	1.600	0.400	1.600
14	4.000	3.200	0.800	3.200	32	2.000	1.600	0.400	1.200
15	4.000	3.200	0.800	2.400	33	2.000	1.600	0.400	800
16	4.000	3.200	0.800	1.600	34	2.000	1.600	0.400	400
17	4.000	3.200	0.800	800	35	1.000	800	0.200	200
18	4.000	13.600	0.800	10.400	36	1.000	800	0.200	0
					Tot.	**120.000**	**120.000**	**24.000**	**0**

Veja-se que houve antecipações de pagamentos – pagamentos a maior que o avanço físico – nas faturas 1 e 18. Na fatura 18, houve tanto o adimplemento do último desconto referente à primeira antecipação, quanto o pagamento de nova antecipação pela administração. A medida pode ser adotada como forma de reduzir o montante de recursos da administração em poder do contratado. Por último, veja-se que ao final do contrato o saldo devedor é 0, indicando o total adimplemento das parcelas antecipadas.

No caso de pagamento antecipado para aquisição de equipamentos ou insumos, usualmente a liquidação do pagamento antecipado se dá com o efetivo cumprimento integral do item contratado, mediante recebimento dos equipamentos ou insumos implantados no local da obra, e não da íntegra do contrato.

Por exemplo, na construção de parques eólicos em que há antecipação de pagamento para aquisição de aerogeradores, a liquidação do pagamento antecipado se daria apenas com a

aceitação provisória do item “aerogeradores” – uma vez que a aceitação definitiva ocorreria apenas no término do contrato. No caso de aquisição de insumos, a liquidação se dá com o implemento destes no curso da execução do contrato.

Como medida de administração contratual, recomenda-se que o contrato preveja a emissão de termo de liquidação da antecipação de recursos quando da ocorrência do pleno adimplemento do pagamento antecipado realizado pela administração à empreiteira, que deverá conter descritivo dos pagamentos realizados a ela e dos marcos de liquidação.

4.3.3 Cautelas e garantia pelo pagamento antecipado

A administração pode adotar cláusulas contratuais e medidas de administração contratual, para além da exigência de garantias financeiras, como forma de mitigação dos riscos do pagamento antecipado.

Parte dessas cautelas envolvem diretamente a finalidade para a qual o pagamento antecipado é adotado. Se o pagamento antecipado é para viabilizar a aquisição de equipamentos ou insumos, a estruturação dos marcos de pagamento pela administração à empreiteira deverá refletir essa tarefa, utilizando-se, como mencionado, eventos relacionados à fabricação e aquisição desses equipamentos e insumos. Desse modo, assegura-se que os recursos antecipados estão sendo empregados à sua finalidade.

Se a finalidade do pagamento antecipado for mitigar o risco de futuros reequilíbrios contratuais por meio da aquisição antecipada de insumos, por exemplo, recomenda-se que o contrato explicite essa finalidade, de forma a proteger a administração de futuras exigências por parte do contratado relacionadas a variação de custos quanto a esses insumos

Outras medidas devem envolver a verificação permanente do atendimento da qualificação econômico-financeira da contratada, da higidez das garantias apresentadas e da regularidade das instituições emitentes junto à Superintendência de Seguros Privados ou ao Banco Central do Brasil. O contrato deve prever a substituição da garantia em caso de irregularidades e, caso não ocorra a substituição, prever o vencimento antecipado do montante, tornando exigível sua restituição ou desconto integral em faturas subsequentes.

O pagamento antecipado pode ser realizado em parcelas, como já mencionado, em uma estrutura que preveja a sua liquidação por meio de eventos independentes ou que novas antecipações apenas ocorram quando liquidadas as anteriores.

A administração deve acompanhar eventos relevantes na aplicação dos recursos, como a fabricação de equipamentos e insumos junto aos fornecedores, realização de testes em fábrica,

transporte e entrega em obra de insumos e equipamentos, bem como prever regras mínimas de acondicionamento e armazenagem de equipamentos e insumos e fiscalizar sua aplicação.

O contrato deve disciplinar claramente as consequências do inadimplemento da liquidação do pagamento antecipado por parte da empresa contratada, sendo exigível a integral restituição do montante antecipado corrigido monetariamente pelo índice de atualização monetária do contrato.

O contrato pode prever a possibilidade de a administração receber os insumos e equipamentos adquiridos pelo contratado como forma de liquidação alternativa do pagamento antecipado, ainda que parcial. Essa cláusula confere à administração a prerrogativa de definir se desejará utilizar os insumos e equipamentos já adquiridos ou declarar a inadimplência integral do contratado no que diz respeito ao pagamento antecipado, exigindo-lhe restituição integral.

O inadimplemento do dever de liquidação ainda importará o descumprimento do contrato, sujeitando a contratada às penas de advertência, multa e impedimento de licitar e contratar previstas nos §§ 2º, 3º e 4º do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021, que serão aplicadas com base nos critérios objetivos e subjetivos estipulados no § 1º do mesmo dispositivo.

Por último, o instrumento contratual deve conter cláusula que imponha o vencimento antecipado da dívida em caso de rescisão do contrato por culpa da contratada antes da total liquidação do pagamento antecipado, autorizando a administração a adotar todas as medidas contratuais e extracontratuais cabíveis para liquidação do montante antecipado.

A garantia do adimplemento do pagamento antecipado, por sua vez, é a medida que mitiga o risco de perda dos valores antecipados, risco mais grave decorrente da adoção do instrumento. Apesar de o § 2º do artigo 145 da Lei nº 14.133/2021 prever sua exigência como uma possibilidade, os riscos da adoção do pagamento antecipado em obras públicas tornam sua exigência obrigatória na maioria dos casos, conforme a jurisprudência do TCU.

Essa garantia deve ser exigida de forma autônoma, não se confundido com a garantia típica de cumprimento do contrato e não sendo abrangida pelos limites de garantia previstos nos artigos 98 e 99 da Lei nº 14.133/2021. O montante do valor de garantia deve ser igual ao valor antecipado pela administração, podendo ser reduzido conforme ocorra a sua liquidação parcial.

O prazo da garantia, igualmente, deverá ser igual ao prazo previsto para liquidação do valor antecipado, devendo ser estendida se seu prazo expirar e a liquidação integral do pagamento antecipado ainda não houver ocorrido.

Quanto às formas de garantia, podem ser exigidas garantias sob os formatos estabelecidos no artigo 96, § 1º da Lei nº 14.133/2021: "caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública", "seguro-garantia", "fiança bancária" ou "título de capitalização". As formas mais comumente utilizadas no setor público e privado costumam ser seguro-garantia ou fiança bancária. O TCU, por sua vez, entende que a garantia deve se dar sob a forma de seguro-garantia específico para a parcela contratual adiantada[133].

No seguro-garantia, o tomador do seguro é quem solicita o instrumento junto à seguradora, pagando-lhe o prêmio. O segurado é um terceiro perante o qual o tomador se responsabiliza a cumprir determinada obrigação, atuando o seguro como garantia dessa obrigação. A cobertura significa que a seguradora pagará a indenização em favor do segurado ou poderá cumprir a obrigação no lugar do tomador em caso de inadimplemento deste[134].

A subscrição de um seguro-garantia apenas ocorre se a seguradora entender que o tomador do segurado é capaz de cumprir a obrigação principal garantida, de modo que essas instituições realizam detalhada avaliação econômico-financeira e técnico-operacional da tomadora, bem como monitoram o contrato durante sua execução[135].

Caso sejam identificados riscos relevantes, a seguradora poderá exigir contragarantias de natureza financeira da tomadora, de forma a assegurar-se dos riscos assumidos na operação[136]. Outra característica do seguro-garantia é que, mesmo em casos de não pagamento do prêmio pelo tomador à seguradora, a apólice segue vigente, garantindo plena cobertura ao segurado[137].

A utilização do seguro-garantia significa para a administração contratante que o tomador do seguro foi certificado pelo mercado segurador como capaz de cumprir as obrigações do contrato principal e importa em aumento da fiscalização do contrato, em função do monitoramento do contrato pela seguradora.

De outro lado, as apólices de seguro possuem condicionantes de verificação de sinistro e de cobertura que devem ser seguidas estritamente por tomador e segurado para que o instrumento se mantenha válido. São gerados ônus a essas partes, especialmente ao segurado,

---

[133] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº. 2.031/2019-Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 28 ago. 2019.

[134] GALIZA, Francisco. **Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas.** Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2015. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/estudos_ed29_fgaliza_1.pdf Acesso em: 11 jul. 2024.

[135] FORTINI, Cristiana; DE AMORIM, Rafael Amorim. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações *op. cit.* p. 19. GALIZA, Francisco. Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas *op. cit.* p. 49.

[136] GALIZA, Francisco. Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas *op. cit.* p. 49.

[137] Artigo 16, § 1º da Circular SUSEP n. 662/2022.

na verificação dos termos da apólice, para certificar-se de que o instrumento atende às condições estabelecidas no contrato principal, e no monitoramento de eventos que importem em aumento do risco segurado ou de alterações contratuais que exijam notificação da seguradora.

Disputas judiciais demonstram que a conduta das seguradas durante o contrato tem sido razão para negativas de cobertura por parte das seguradoras, inclusive quanto ao cumprimento de cláusulas contratuais não diretamente relacionadas à antecipação de recursos e a prestação de informações à seguradora[138]. Por isso, recomenda-se que a administração reporte de modo ordinário a situação do contrato, bem como reporte em caráter extraordinário quaisquer situações relevantes com a brevidade possível após a sua ocorrência.

As diferenças em geral entre o seguro-garantia e a fiança bancária decorrem da natureza puramente financeira do segundo instrumento. As fianças bancárias se prestam apenas para cobrir riscos financeiros[139], de modo que a análise efetuada pelas instituições afiançadoras é apenas econômico-financeira[140]. Em caso de inadimplemento da obrigação principal, a instituição afiançadora apenas pagará a importância garantida, não havendo a possibilidade de cumprimento da obrigação pela emitente da garantia[141].

A emissão da fiança bancária utiliza parte do limite de crédito da empresa garantida junto à instituição financeira[142], bem como os custos pelo serviço bancário são geralmente maiores que os prêmios de seguro cobrados pelas seguradoras.

O ônus fiscalizatório decorrente da fiança bancária é menor para a administração. Essa modalidade de garantia possui viés essencialmente financeiro, sendo acionável à primeira ordem em caso de inadimplemento, o que a torna um instrumento com maior liquidez que o seguro-garantia, em benefício do contratante garantido.

Portanto, de um lado, o seguro-garantia possui custos financeiros menores para a empresa privada contratada e para a administração, confere elemento adicional de certificação das capacidades econômico-financeira e operacional da empresa contratada e importa maiores

---

[138] SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 1086795-22.2019.8.26.0100 Relator: Desembargador L. G. Costa Wagner. 16 nov. 2020. PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação n. 0006467-10.2016.8.16.0035. 10ª Câmara Cível. Relator Desembargadora Angela Khury. Julgado em 28/04/2022. Publicado em 29/04/2022. SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível n. 1105080-73.2013.8.26.0100. 28ª Câmara de Direito Privado. Relatora Berenice Marcondes Cesar. Julgado em 18 mai. 2021.

[139] FORTINI, Cristiana; DE AMORIM, Rafael Amorim. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações *op. cit.* p. 19.

[140] GALIZA, Francisco. Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas *op. cit.* p. 49.

[141] GALIZA, Francisco. Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas *op. cit.* p. 49.

[142] GALIZA, Francisco. Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas *op. cit.* p. 49.

custos administrativos para verificar a manutenção da higidez da garantia. De outro, a fiança bancária gera menor ônus de administração da garantia, possui custo mais elevado, inclusive pela mobilização do capital das empresas contratadas, e atesta apenas a existência de crédito da empresa contratada junto àquela instituição financeira.

São esses elementos que devem ser levados em consideração pelo administrador público ao estruturar a contratação, podendo optar por uma única modalidade ou prever as duas possibilidades.

A fiança bancária pode ser mais adequada quando se prestar a garantir um pagamento antecipado que se destina a adiantar recursos para que a empresa contratada adquira equipamentos de alto custo junto a outros fornecedores, o que significa que a antecipação de pagamento tinha uma finalidade puramente financeira.

Se o emprego desses equipamentos no site da obra, ou a conclusão da etapa cujos recursos foram antecipados, dependem de serviços técnicos relevantes da contratada, o seguro-garantia pode se prestar melhor à garantia do pagamento antecipado, uma vez que confere maior certeza quanto à capacidade operacional da empresa contratada.

O montante dos recursos a serem garantidos também é relevante, uma vez que a garantia de valores elevados pode se traduzir em aumento significativo de custos da contratação, o que pode tornar desejável que se utilize o seguro-garantia como garantia do pagamento antecipado em função de seu menor custo financeiro.

Além disso, em caso de exigência de garantias elevadas, a fiança bancária pode restringir significativamente o universo de potenciais licitantes ao exigir que eles possuam limite de crédito suficiente para tanto. Em alguns casos, a disponibilidade de crédito pode se tornar um gargalo mais relevante que a capacidade técnico-operacional em cumprir o contrato na definição do universo de potenciais licitantes.

O gestor público também deve considerar a capacidade do ente contratante em administrar adequadamente o contrato e as garantias a ele relacionadas, em função do ônus administrativo gerado pelo seguro-garantia ou pela fiança bancária.

4.3.4 Estruturação da contratação

Todos os elementos acima mencionados devem ser objeto de estudo específico no processo administrativo que embasa a contratação de forma a prover motivação clara do enquadramento legal de seu uso e das características específicas de sua adoção, conforme

exigido pelo § 1º do artigo 145 da Lei nº 14.133/2021[143]. Além disso, sua aplicabilidade e condições devem constar explicitamente do edital e da minuta de contrato administrativo na fase licitatória.

A exigência de previsão em edital é essencial para que os efeitos positivos do pagamento antecipado sejam colhidos pela administração, vez que é nesse momento que as propostas dos licitantes são estruturadas com todos os custos aplicáveis[144].

Com relação às cláusulas contratuais prevendo o pagamento antecipado, o TCU analisou e aprovou modelo de cláusula padrão para as contratações das empresas do sistema Eletrobras[145], que contou com a seguinte redação:

> CLAÚSULA 5ª
>
> GARANTIA ADICIONAL DE PERFORMANCE
>
> 5.1 Para garantia da fiel e perfeita performance do fornecimento objeto deste Contrato, a CONTRATADA deve, dentro de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da assinatura do Contrato, prorrogáveis por igual período, a critério da CONTRATANTE, apresentar garantia adicional referente às parcelas destinadas à mobilização de insumos prévios necessários à fabricação, no valor equivalente a xx% (xxxxx por cento) do somatório dos valores totais dos itens 'xxxxxxxxxxx' e 'xxxxxxxxxx' das Planilhas de Quantidades e Preços, anexas ao Contrato, que se estenderá até xxxxxxxxxxxx, devendo ser renovada a cada prorrogação ou renovação contratual e complementada em casos de aditivos e apostilas para reajustes.
>
> 5.2 A CONTRATADA deve prestar garantia numa das modalidades previstas no subitem 4.1.1 deste Contrato.
>
> 5.3 A inobservância do prazo fixado no subitem 5.1 desta cláusula para apresentação da garantia adicional acarreta a aplicação de multa de 0,1% (um décimo por cento) sobre os valores totais dos itens 'xxxxxxxxxxx' das Planilhas de Quantidades e Preços, por dia de atraso, limitada a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) sobre o valor total do Contrato.
>
> 5.4 O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias consecutivos para a apresentação da garantia adicional autoriza a CONTRATANTE a:

---

[143] PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. *op. cit.* p. 34. SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. *op. cit.* p. 17. TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. *op. cit.* p. 31. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32. NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. *op. cit.* p. 32. SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. *op. cit.* p. 33. DAL POZZO, Augusto; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. (coord.) **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21.** *op. cit.* p. 34.

[144] BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. *op. cit.* p. 14. ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. *op. cit.* p. 31. HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 14.133/21.** *op. cit.* p. 32.

[145] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº. 1.470/2022-Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 22 jun. 2022.

> a) Promover a rescisão do Contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas obrigações; ou
>
> b) Reter o valor da garantia dos pagamentos eventualmente devidos à CONTRATADA até que a garantia seja apresentada.
>
> 5.5 A garantia deve ser considerada extinta com a devolução da apólice, carta-fiança ou autorização para o levantamento de importâncias depositadas em dinheiro a título de garantia, acompanhada de declaração da CONTRATANTE, mediante a emissão do xxxxxxxx.

A cláusula se refere a garantia específica para o pagamento antecipado, que, no caso, se referia ao custeio prévio de equipamentos, contendo prazo de 10 dias para sua apresentação, sob pena de multa de 0,1% do valor de determinados itens contratuais, limitada a 2,5% do valor total do contrato.

A redação não determina quais itens possuem o valor de referência para cálculo da multa, mas é razoável supor que se trata dos itens referentes à parcela antecipada. Caso a garantia não fosse apresentada após 25 dias do término do prazo de 10 dias, a contratante ficaria autorizada a promover a rescisão do contrato ou a reter, de pagamentos futuros, o valor da garantia até que ela fosse apresentada.

A redação aprovada pelo TCU pode ser utilizada, com adaptações, para tratar da garantia de liquidação do pagamento antecipado.

5 PROPOSTA DE REDAÇÃO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS

Com base nos elementos analisados, foram elaboradas minutas de cláusulas contratuais como referência para o uso de pagamentos antecipados em contratos de execução de obras públicas.

Foram previstos dois grupos distintos de cláusulas, sendo uma para antecipação de pagamentos para o fornecimento de capital de giro para atividades gerais do contrato e outro para viabilizar o fornecimento de equipamentos ou insumos específicos.

A proposta de redação das cláusulas busca adotar as cláusulas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União no âmbito das contratações da Eletrobras e os aspectos práticos recomendados ao longo do trabalho. Primeiro, considera-se o objetivo do pagamento antecipado no caso concreto, o que define o marco ou marcos de pagamento da antecipação.

Foram incluídas cláusulas que preveem as cautelas a serem adotadas pela administração pública para garantia da execução do contrato e liquidação do pagamento antecipado, bem como são definidas contratualmente as consequências em caso de inadimplência do pagamento antecipado, especialmente o dever de restituição integral da parcela ainda não amortizada.

Também foi considerada a possibilidade de mitigação do risco de inadimplência pela subdivisão do pagamento antecipado ao longo do contrato, a formalização da liquidação parcial e total do pagamento antecipado nos documentos de administração contratual, o formato de pagamento e a documentação exigida para tanto.

Por fim, mencione-se que o setor privado costuma adotar cláusulas mais simplórias em relação ao pagamento antecipado, possivelmente pela familiaridade do mercado de obras privados com o instituto, inibindo maiores discussões sobre as situações mais usuais decorrentes do uso do instrumento.

No caso de obras públicas, em função de se tratar de uma medida com as quais tanto gestores públicos quanto as empreiteiras e órgãos de controle terão de se familiarizar, torna-se necessário estabelecer regramento mais exaustivo para tratar das hipóteses fáticas que podem advir do uso do pagamento antecipado, ainda que estruturas contratuais mais complexas possam engessar sua execução.

Abaixo, as minutas de cláusulas contratuais para o caso de antecipação de recursos para financiamento livre das atividades da contratada.

CLÁUSULA XX – ANTECIPAÇÃO DE RECURSOS

XX.1 Como forma de financiamento à execução do contrato, a Contratada fará jus ao recebimento de [10%-20%] do valor total do contrato, a título de antecipação de pagamento, na forma estabelecida abaixo.

XX.2 Após a assinatura do Contrato e 10 dias após a apresentação e aceitação da garantia para adiantamento de pagamento, consoante modelo da Cláusula [--]. previamente à emissão da primeira Ordem de Serviço, a Contratada receberá [10%-20%] do valor de pagamento previsto para os próximos doze meses de execução contratual, conforme valores contidos no cronograma financeiro.

XX.3 Posteriormente ao desembolso da primeira antecipação de recursos, a Contratante descontará [10%-20%] do valor dos pagamentos subsequentes a título de liquidação do crédito decorrente da antecipação de recursos, ocorrendo a liquidação integral do pagamento antecipado quando os referidos descontos alcançarem montante total equivalente à parcela contratual antecipada.

XX.4 Com a total liquidação da antecipação de recursos anterior, e desde que apresentada nova garantia para adiantamento de pagamento, a Contratada receberá nova antecipação de recursos no montante de [10%-20%] do valor de pagamento previsto para os próximos doze meses ou, quando inferior a doze meses, do período restante de execução do contrato, conforme o cronograma financeiro.

XX.5 A antecipação de recursos será efetuada segundo a forma de pagamento prevista neste Contrato, no que couber, devendo ser emitido recibo pela Contratada em favor da Contratante relativo ao pagamento antecipado, e mediante a verificação da manutenção dos requisitos de capacidade econômico-financeira e de regularidade fiscal previstos no Edital e neste Contrato.

XX.6 A Contratada deverá manter todos os requisitos de capacidade econômico-financeira e de regularidade fiscal previstos no Edital e neste Contrato, sob pena de vencimento antecipado do saldo referente à antecipação de recursos ainda não liquidada.

XX.7 Quando os valores descontados forem suficientes à total liquidação da antecipação de recursos realizada, a Contratante emitirá, em favor da Contratada, no prazo de 10 (dez) dias úteis, o Termo de Liquidação de Antecipação de Recursos, que deverá discriminar a data e valor do pagamento antecipado realizado, as datas e valores dos pagamentos subsequentes e dos respectivos descontos realizados à Contratada.

XX.7 Para garantia da fiel e perfeita liquidação do pagamento antecipado previsto neste Contrato, e como condição prévia ao desembolso das antecipações de recursos, a Contratada deverá apresentar à Contratante [apólice de seguro-garantia, emitida por instituição seguradora regularmente inscrita na SUSEP, em seu favor com valor de cobertura no mínimo idêntico ao valor máximo da antecipação de recursos, com duração no mínimo idêntica à prevista para a liquidação da parcela contratual antecipada, devendo a apólice expressar sua plena vigência mesmo em caso inadimplemento do prêmio a ser pago pela tomadora do seguro] [ou] [carta fiança bancária, emitida por instituição financeira regularmente inscrita no Banco Central do Brasil, com valor afiançado no mínimo idêntico ao valor máximo da antecipação de recurso, com duração no mínimo idêntica à prevista para a liquidação da parcela contratual antecipada, devendo a carta expressar a sua natureza de pagamento à primeira ordem em favor da administração].

XX.8 No caso da primeira antecipação de recursos, a Contratada deverá apresentar a garantia pelo pagamento antecipado em até 10 (dez) dias úteis da assinatura do contrato, prorrogáveis por igual período. No caso de antecipações de recursos subsequentes, a garantia deverá ser apresentada em até 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, do adimplemento total da parcela anteriormente antecipada.

XX.9 Após a apresentação da garantia, a Contratante deverá avaliar o instrumento para aceitá-lo ou recusá-lo, sendo que, em caso de recusa, a Contratante deverá apresentar à Contratada os motivos específicos da recusa, ofertando-a o prazo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, para apresentação de novo instrumento de garantia.

X.10 Em caso de término do prazo da garantia, ou verificação de qualquer irregularidade no instrumento, sem que tenha havido pela Contratada a total liquidação da antecipação de recursos, a Contratante notificará a Contratada para que realize a substituição ou prorrogação da garantia apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, sob pena de vencimento antecipado do débito referente à parcela antecipada e sem prejuízo de demais sanções e consequências aplicáveis.

XX.11 O atraso superior a 15 (quinze) dias consecutivos para a apresentação da garantia adicional autoriza a Contratante a:

XX.11.1 Promover a rescisão do Contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas obrigações; ou

XX.11.2 Reter o valor da garantia dos pagamentos eventualmente devidos à Contratada até que a garantia seja apresentada.

XX.12 A garantia será extinta com a sua devolução, acompanhada do Termo de Liquidação da Antecipação de Recursos.

XX.13 Em caso de rescisão deste Contrato por culpa da Contratada, a administração poderá, a seu exclusivo critério, transferir para si a propriedade dos bens, equipamentos e insumos adquiridos pela Contratada utilizando-se dos recursos antecipados e ainda não liquidados, de forma a reduzir os prejuízos decorrentes da não liquidação integral do pagamento antecipado.

XX.14 A Contratada deverá informar à Contratante, em prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após seu conhecimento, fatos que possam afetar o adequado cumprimento do contrato e a conclusão da obra respectiva.

XX.15 Sem prejuízo de outras disposições deste Contrato no que tange à fiscalização da Contratada e de suas atividades, enquanto não liquidado integralmente o pagamento antecipado, a administração poderá fiscalizar as instalações da Contratada, inspecionar insumos, bens, equipamentos ou serviços fornecidos ou adquiridos pela Contratada, bem como solicitar todos os documentos e informações necessários à verificação da capacidade efetiva de liquidação do pagamento antecipado por parte da Contratada.

A seguir, as minutas de cláusulas contratuais para o caso de antecipação de recursos para financiamento da aquisição de equipamentos ou insumos pela contratada.

CLÁUSULA XX – ANTECIPAÇÃO DE RECURSOS

XX.1 Como forma de viabilizar [a aquisição de bens e insumos estratégicos ao cumprimento do Contrato] [ou] [a aquisição antecipada de bens e insumos, como forma de prevenção de futuras variações de preços e custos] , a Contratada fará jus, a título de pagamento adiantado, ao recebimento de R$ [valor a ser antecipado], na forma estabelecida abaixo.

XX.2 Após a assinatura do Contrato e 10 dias após a apresentação e aceitação da garantia do pagamento antecipado, a Contratada receberá os valores a título de pagamento antecipado, e conforme a comprovação da ocorrência dos seguintes eventos de pagamento:

a. [Descrição do primeiro evento de pagamento – geralmente associado à comprovação de encomenda ou assinatura de contrato entre a Contratada e o terceiro que produzirá ou fornecerá equipamentos ou insumos]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

b. [Descrição do segundo evento de pagamento – geralmente associado à etapa inicial de elaboração de projetos ou produção de equipamentos ou insumos]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

c. [Descrição do terceiro evento de pagamento – geralmente associado à etapa intermediária de produção de equipamentos ou insumos, como testes bem-sucedidos em fábrica]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

d. [Descrição do quarto evento de pagamento – geralmente associado à etapa intermediária de transporte de equipamentos ou insumos]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

e. [Descrição do quinto evento de pagamento – geralmente associado à etapa intermediária de entrega de equipamentos ou insumos no local da obra]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

g. [Descrição do sexto evento de pagamento – geralmente associado à etapa intermediária de implantação de equipamentos ou insumos conforme projeto]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

h. [Descrição do sétimo evento de pagamento – geralmente associado à etapa intermediária de testes de comissionamento do equipamento]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

i. [Descrição do oitavo evento de pagamento – geralmente associado à etapa final de recebimento dos equipamentos ou insumos instalados em definitivo no local da obra]: [valor proporcional de pagamento em relação ao total a ser antecipado] % do valor previsto no item XX.2.

XX.3 A liquidação do pagamento antecipado somente se efetivará mediante a ocorrência comprovada do último evento de pagamento, hipótese em que a Contratante emitirá em favor da Contratada, no prazo de 10 (dez) dias úteis, o Termo de Liquidação de Antecipação de Recursos, que deverá discriminar as datas e valores e justificativa dos pagamentos antecipados realizados, permanecendo os valores antecipados como não liquidados até esse momento.

XX.4 A antecipação de recursos será efetuada segundo a forma de pagamento prevista neste Contrato, no que couber, devendo ser emitido recibo pela

Contratada em favor da Contratante relativo ao pagamento antecipado e mediante a verificação da manutenção dos requisitos de capacidade econômico-financeira e de regularidade fiscal previstos no Edital e neste Contrato.

XX.5 A Contratada deverá manter todos os requisitos de capacidade econômico-financeira e de regularidade fiscal previstos no Edital e neste Contrato, sob pena de vencimento antecipado do débito referente à antecipação de recursos ainda não adimplida.

XX.6 Para garantia da fiel e perfeita liquidação do pagamento antecipado previsto neste Contrato, e como condição prévia ao desembolso das antecipações de recursos, a Contratada deverá apresentar à Contratante [apólice de seguro-garantia emitida por instituição seguradora regularmente inscrita na SUSEP, em seu favor e com valor de cobertura no mínimo idêntico ao valor máximo da antecipação de recursos, com duração no mínimo idêntica à prevista para a liquidação da parcela contratual antecipada, devendo a apólice expressar sua plena vigência da apólice mesmo em caso inadimplemento do prêmio a ser pago pela tomadora do seguro] [ou] [carta fiança bancária, emitida por instituição financeira regularmente inscrita no Banco Central do Brasil, com valor afiançado no mínimo idêntico ao valor máximo da antecipação de recurso, com duração no mínimo idêntica à prevista para a liquidação da parcela contratual antecipada, devendo a carta expressar a sua natureza de pagamento à primeira ordem em favor da administração].

XX.7 Após a apresentação da garantia, a Contratante deverá avaliar o instrumento para aceitá-lo ou recusá-lo, sendo que, em caso de recusa, a Contratante deverá apresentar à Contratada os motivos específicos da recusa, ofertando-a o prazo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, para apresentação de novo instrumento de garantia.

X.8 Em caso de término do prazo de cobertura, ou verificação de qualquer irregularidade no instrumento, sem que tenha havido pela Contratada a total liquidação da antecipação de recursos, a Contratante notificará a Contratada para que realize a substituição ou prorrogação da garantia apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, sob pena de vencimento antecipado do débito referente à parcela antecipada e sem prejuízo de demais sanções e consequências aplicáveis.

XX.9 O atraso superior a 15 (quinze) dias consecutivos para a apresentação da garantia adicional autoriza a Contratante a:

XX.9.1 Promover a rescisão do Contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas obrigações; ou

XX.9.2 Reter o valor da garantia dos pagamentos eventualmente devidos à Contratada até que a garantia seja apresentada.

XX.10 A garantia será extinta com a sua devolução, acompanhada do Termo de Liquidação da Antecipação de Recursos.

XX.11 Em caso de rescisão deste Contrato por culpa da Contratada, a administração poderá, a seu exclusivo critério, transferir para si a propriedade dos bens, equipamentos e insumos adquiridos pela Contratada utilizando-se dos recursos antecipados e ainda não liquidados, de forma a reduzir os prejuízos decorrentes da não liquidação integral do pagamento antecipado.

XX.12 A Contratada deverá informar à Contratante, em prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após seu conhecimento, fatos que possam afetar o adequado cumprimento do contrato e a conclusão da obra respectiva.

XX.13 Sem prejuízo de outras disposições deste Contrato no que tange à fiscalização da Contratada e de suas atividades, enquanto não liquidado integralmente o pagamento antecipado, a administração poderá fiscalizar as instalações da Contratada, inspecionar insumos, bens, equipamentos ou serviços fornecidos ou adquiridos pela Contratada, bem como solicitar todos os documentos e informações necessários à verificação da capacidade efetiva de liquidação do pagamento antecipado por parte da Contratada.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo investigar por que e como utilizar o pagamento antecipado em contratos de obras públicas, a partir da análise dos critérios legais que autorizam sua adoção e da identificação de medidas práticas para sua adequada estruturação contratual.

A pesquisa buscou responder se o ordenamento jurídico e os órgãos de controle permitem o uso desse instrumento nesse tipo de contratação, se há distinções quanto à sua aplicação entre órgãos da administração direta e empresas estatais, e de que modo o gestor público pode interpretar os conceitos jurídicos indeterminados previstos na Lei nº 14.133/2021 para justificar, com segurança jurídica, a adoção do pagamento antecipado.

Foram utilizadas as metodologias de levantamento legislativo, doutrinário e jurisprudencial, de modo a verificar o que a legislação federal determina sobre pagamentos antecipados e qual a compreensão da doutrina e dos tribunais federais quanto ao tema.

A Lei nº 14.133/2021 pacificou o tratamento de pagamentos antecipados em contratos administrativos, expressamente admitindo sua aplicabilidade no artigo 145, § 1º, o que já era aceito pela jurisprudência do TCU e pela doutrina ainda na vigência da Lei nº 8.666/1993.

No âmbito das empresas estatais, a Lei nº 13.303/2016 aplica as regras do direito privado ao tema, e parte significativa das empresas estatais federais passaram a prever a possibilidade de pagamento antecipado em seus regulamentos internos de licitações e contratos.

Não há em legislação, jurisprudência ou doutrina distinção quanto à possibilidade de pagamentos antecipados em contratações realizadas por empresas estatais em comparação com as realizadas por outros órgãos ou entidades do Estado, sendo ele aplicável em ambos os casos.

A Lei nº 14.133/2021 exige, para a aplicação do pagamento antecipado, que seja demonstrado que ele propicie "sensível economia de recursos" ou represente "condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço", conceitos jurídicos indeterminados que exigem esforço interpretativo para sua verificação.

O trabalho propõe critérios para interpretação desses requisitos. A "sensível economia de recursos" abrange a possibilidade de redução do preço e de melhoria nas condições da contratação ou do objeto contratado que gerem vantagem econômica para a administração.

A análise dessa vantagem econômica deve ocorrer na fase interna da licitação, como exigido pela lei e jurisprudência, com base nos aspectos concretos do caso. Assim, a economia de recursos que legitima o pagamento antecipado é aquela que se pode afirmar no momento da fase preparatória da contratação, com base em comparação de cenários da contratação com e sem o pagamento antecipado, considerando-se também os riscos e custos dele decorrentes.

As vantagens podem decorrer da mitigação do custo de capital para execução do projeto, do aumento da competição no certame, da viabilização da compra de equipamentos e insumos ou da mitigação do risco de inadimplência por parte da administração. Os riscos e custos envolvidos abrangem a transferência do risco de inadimplemento para a administração, a contratação de garantias financeiras e a adoção de medidas de fiscalização e monitoramento.

O critério de "condição indispensável para obtenção do bem ou serviço" não significa que o pagamento antecipado é a única alternativa hipotética para que se obtenha o objeto contratado, pois essa interpretação retira aplicabilidade do instituto, ante a possibilidade virtual de que qualquer contrato possa ser estruturado sem ele.

Ele deve ser entendido como indispensabilidade do pagamento antecipado para que a contratação ocorra com aquelas características específicas, como preço, prazo, prioridade de entrega, qualidade, dentre outros e que outras opções de contratação seriam ineficientes o suficiente a ponto de serem consideradas inviáveis. Essa realidade é especialmente verificada quando o objeto a ser contratado pela administração é ofertado por poucos fornecedores que exigem a antecipação de recursos.

Essa condição deve ser avaliada na fase interna da licitação, devendo o gestor demonstrar que o pagamento antecipado está diretamente relacionado com uma ou mais características concretas da contratação à luz, por exemplo, de características específicas do mercado analisado, como a quantidade de fornecedores, a prática usual do mercado, os prazos e competição pela oferta desses fornecedores.

Nessa hipótese, o pagamento antecipado pode levar à mitigação do risco de variação de preços de insumos, protegendo a administração de reequilíbrios e reajustes, e à estruturação de uma licitação focada na qualidade técnica das propostas e dos licitantes, evitando que a capacidade financeira das empresas se torne o principal elemento para a contratação.

O pagamento antecipado é instrumento eficaz para reduzir custos do contrato ou viabilizar a contratação quando verificado que as exigências de capital do projeto levariam a exposição de caixa significativa dos contratados, agravando o risco de inadimplência que permanece com o contratado e que seria incorporado ao preço do contrato.

O pagamento antecipado permite transferir esse risco do contratado para a administração, reconfigurando o risco que antes era de não-pagamento pela administração para inexecução contratual pelo contratado. Esse risco é segurável no mercado financeiro, o que significa que o incremento no custo do contrato não corresponderia diretamente à incerteza do pagamento administrativo, mas ao custo do prêmio de seguro ou da fiança bancária exigida.

Esses benefícios poderão ser colhidos pela administração apenas se o pagamento antecipado estiver previsto no edital do certame, como determinado pela legislação e jurisprudência, pois é a partir dele que as propostas dos licitantes serão estruturadas.

O TCU e a doutrina identificam como riscos decorrentes do pagamento antecipado um potencial desinteresse do contratado em se empenhar na execução do contrato, a perda de valores pagos antecipadamente e a impossibilidade de aproveitamento de equipamentos parcialmente produzidos com os recursos antecipados.

Assim, em que pese a Lei nº 14.133/2021 preveja apenas a possibilidade de previsão de garantias, o TCU determina a sua exigência enquanto garantia específica para a regularidade do pagamento antecipado em obras, sob pena de caracterização de erro grosseiro.

Doutrina e jurisprudência recomendam a adoção de medidas de fiscalização e monitoramento da execução do contrato, da qualificação econômico-financeira da contratada e da higidez das garantias e das instituições garantidoras, e a adoção de medidas de *due diligence* de fornecedores e gestão de riscos pelo ente contratante.

O trabalho propõe aspectos práticos a serem levados em consideração para a estruturação de contratos de obras públicas com o pagamento antecipado.

Não há limite fixo quanto ao valor o número de parcelas para o pagamento antecipado, que deverão ser definidos com base na justificativa e finalidades para sua adoção. Para financiamento da contratada, o pagamento antecipado costuma se dar entre 10% e 20% do valor do contrato, ou abranger parcela relevante ou total do custo de equipamentos ou insumos.

A fragmentação do pagamento antecipado em mais de um evento é recomendável para mitigar o risco de inadimplência, sendo adotada para o caso de aquisição de equipamentos, que costumam ter como marcos de pagamento a contratação de fornecedores, aprovação de projetos, etapas intermediárias de fabricação, realização de testes, transporte, dentre outros.

O formato de liquidação do pagamento antecipado deve ser previsto em contrato, podendo ocorrer por descontos proporcionais em pagamentos futuros ou pela entrega dos equipamentos e insumos com ele adquiridos, sendo recomendável a emissão de termo de liquidação do pagamento antecipado.

As garantias financeiras pelo pagamento antecipado devem ser exigidas, sendo aplicáveis as modalidades de seguro-garantia e fiança bancária. A administração pode definir a modalidade exigível, devendo considerar a natureza das obrigações a serem garantidas, se técnica ou puramente financeira, os custos de gestão e a liquidez dessas garantias, a capacidade administrativa do ente contratante e potenciais restrições de acesso ao certame.

O contrato deve prever que os valores antecipados sejam restituídos em caso de inadimplemento, sendo recomendável que contenha a possibilidade de a administração, a seu critério, optar pela transferência da propriedade dos equipamentos e insumos adquiridos com os recursos antecipados, caso lhes sejam úteis.

Ao final do trabalho são propostos conjuntos de cláusulas contratuais para os casos de pagamento antecipado voltado ao financiamento de capital de giro da contratada ou à aquisição de insumos e equipamentos relevantes. As cláusulas abrangem o formato, valor e quantidade de parcelas, a forma de liquidação, a regulação de garantias, a manutenção da qualificação econômico-financeira da contratada e o dever de restituição do pagamento antecipado.

As propostas acima visam a conferir ao gestor público um guia prático da utilização de pagamentos antecipados. Questões de pesquisas futuras que podem ser extraídas do trabalho são medidas para mitigação do risco de negativa de cobertura por instituições asseguradoras, a regulação do descompasso físico-financeiro quando implícito na orçamentação de obras, e a estruturação de mitigadores do risco de inadimplência da administração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1512/2021-Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 23 jun. 2021.

AJE, Olaniyi Isaac; OLATUNJI, Oluwole Alfred; OLALUSI, Olanrewaju Augustine. Overrun causations under advance payment regimes. **Built Environment Project and Asset Management**, [S.L.], v. 7, n. 1, p. 86-98, 6 fev. 2017. Emerald. http://dx.doi.org/10.1108/bepam-06-2015-0028. p. 91.

BARRAL, Daniel. Do pagamento antecipado. In: **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Cristiana Fortini, Sérgio Oliveira, Tatiana Camarão (org.) 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BERENDS, T.; DHILLON, J.. An Analysis of Contract Cost Phasing on Engineering and Construction Projects. **The Engineering Economist**, [S.L.], v. 49, n. 4, p. 327-337, jan. 2004. Informa UK Limited. http://dx.doi.org/10.1080/00137910490888075.

BITTERNCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando arrigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRALIC, Edvin. Experience in the use of FIDIC contracts on rail infrastructure projects. **Journal of the Croatian Association of Civil Engineers,** [S.L.], v. 71, n. 11, p. 987-993, 11 nov. 2019. Croatian Association of Civil Engineers. http://dx.doi.org/10.14256/jce.2710.2019. p. 988.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Orientação Normativa AGU nº 76/2023, de 25 de julho de 2023**. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2023, seção 1, p. 5.

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**. Ofício-Circular n. 3488/2023/DIR/DNIT SEDE. Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº 00144/2020 ME, de 15 de abril de 2020**. Exposição de motivos da MP nº 961, de 6 de maio de 2020. Brasília, DF, 15 abr 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm p. 1 Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Ministério Público da União. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Recomendação n.º 001/2023 – MPDFT/PDDC**. Brasília, 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto. nº 335, de 21 de junho de 1993**. Mensagem de veto aos dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 19933. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep335-L8666-93.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024. p. 4.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.314/2023-Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.770/2021-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 28 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.148/2021-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 15 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.154/2022-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 28 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.428/2020-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 09 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.917/2019-Plenário**. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, DF, 04 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.194/2010-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 26 mai. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.302/2023-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.333/2022-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 08 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.383/2011-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 25 mai. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.470/2022-Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 22 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.879/2011-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 20 jul. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.031/2019-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 28 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.102/2019-Plenário**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 04 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.269/2020-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 26 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.616/2020-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 30 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.19/2021-Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 24 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.233/2020-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 02 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.74/2011-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, 16 fev. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.87/2023-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 08 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.548/2020-Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 09 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 496/2021-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF, 10 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 75/2022-Plenário**. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Brasília, DF, 19 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7.592/2021-Primeira Câmara**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 04 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 819/2019-Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 10 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 9.209/2022-Primeira Câmara**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 29 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ata de Sessão Plenária n. 44, de 09 de julho de 1987**. Brasília-DF. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/atas/1987/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_1987_44.pdf p. 32 Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ata de Sessão Plenária n. 93, de 10 de dezembro de 1986**. Brasília-DF, publicada em 08 de janeiro de 1987. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/atas/1986/PLENARIO/TCU_ATA_0_N_1986_93.pdf p. 54

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal**. Brasília: 2022. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/. Acesso em: 15 fev. 2024.

DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada (Lei.14.133/21)** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

DIAS, Ana Lúcia C. Freire Pires O. MOREIRA, Lucas Pessôa. Aporte de recursos em PPPs - notas sobre a natureza, tratamento tributário e modificações implementadas pela Lei no 12.766/12. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 77/78, p. 315-330, jan./dez. 2013.

ENEI, José Virgílio Lopes. Financiamento das Parcerias Público-Privadas: experiências e lições nos primeiros dez anos de vigência da Lei nº 11.079/2004. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 169, p. 42-49, jan. 2016.

FORTINI, Cristiana; DE AMORIM, Rafael Amorim. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 20, n. 82, p. 87–127, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i82.1521. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1521.. Acesso em: 11 jul. 2024.

FORTINI, Cristiana; PICININ, Juliana. Pagamentos antecipados por bens adquiridos pelos órgãos públicos na pandemia. **Jota**. 16 abr. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pagamento-antecipado-por-bens-adquiridos-pelos-orgaos-publicos-na-pandemia Acesso em 20 mai. 2025.

GALIZA, Francisco. **Estudos sobre Seguros n. 29: uma análise comparativa do Seguro Garantia em obras públicas**. Rio de Janeiro: ENS-CPES, 2015. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br/v2/phocadownload/estudos_ed29_fgaliza_1.pdf Acesso em: 11 jul. 2024.

GASPARINI, Diógenes. Pagamento antecipado nos contratos administrativos. **Revista de Direito Público**, v. 24, n. 97, p. 239-242, jan./mar. 1991.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21.** 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

HUSSIN, Abdul Aziz; OMRAN, Abdelnaser. Advance Payment: to What Extend It "Save" The Construction Works? **The International Conference On Economics And Administration**: Faculty of Administration and Business, University of Bucharest, Bucareste, p. 238-247, nov. 2009.

HYARI, Khaled Hesham. Payment Procedures Under FIDIC Construction Contract. **Proceedings Of International Structural Engineering and Construction**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 1-6, jul. 2022. ISEC Press. http://dx.doi.org/10.14455/isec.2022.9(1).ldr-05., p. 1.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos** [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993. Marçal Justen Filho. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LEITÃO, Antônio Jorge. **Obras públicas: artimanhas e conluios**. São Paulo: Leud, 2013.

LEITE, Célio. Possibilidade de antecipação de pagamento em contratos da Administração. **Inove Capacitação**, 26 set. 2019. Disponível em: https://inovecapacitacao.com.br/possibilidade-de-antecipacao-de-pagamento-em-contratos-da-administracao/. Acesso em: 27 maio 2025.

LIMA, Edcarlos Alves. A questão do pagamento antecipado no âmbito das contratações públicas, sobretudo as destinadas ao enfrentamento do COVID-19. **Revista JML de Licitações e Contratos – RJML**, v. 14, n. 55, p. 45-50, abr./jun. 2020.

MARQUES, Tulio Henrique Moreira. OGASAVARA, Mario Henrique. TUROLLA, Frederico Araujo. Seguro Garantia em Infraestrutura no Brasil: Perspectivas de Custos de Transação e Teoria da Agência. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 26, n. 3, e-200401, 2022. Disponível em: scielo.br/j/rac/a/Zt6Kn89vRgmZp6PGLfCXXJy/?format=pdf&lang=pt Acesso em: 11 jul. 2024.

MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca; VIANA, Felipe Benedito. Alocação de riscos em contratos de parceria público-privada: a (expressiva) distância entre teoria e prática. **R. BNDES**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 51, p. 53-100, jun. 2019

MASONS THELEN REID LLP. **Managing Payment Risks on International Construction Projects**. 23 jan. 2006. Disponível em: https://fidic.org/sites/default/files/11%20Managing%20Payment%20Risks%20on%20International%20Construction%20Projects.pdf Acesso em: 10 fev. 2024.

MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na lei de licitações**. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

NETO, Jorge Sotto Mayor Fernandes. Por que não usamos verba de mobilização em contratações de obra pública no Brasil? **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 264, p. 21-34, dez. 2023

NIEBHUR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NIEBHUR, Joel Menezes de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Gestão de riscos de pagamentos antecipados. **Blog Zênite**. Publicado em 19 jun. de 2020. Disponível em: https://zenite.blog.br/gestao-de-riscos-de-pagamentos-antecipados/ Acesso em: 11 jul. 2024.

NÓBREGA, Marcos. NETTO, Pedro Dias de Oliveira. O seguro-garantia na nova Lei de Licitação e os problemas de seleção adversa e risco moral. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 218, n. 1, p. 185-205, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85657/80836 Acesso em: 11 jul. 2024.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson. **O que o prêmio Nobel de Economia de 2020 tem a ensinar a Hely Lopes Meirelles?** 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-

analise/colunas-acervo/coluna-da-abde/premio-nobel-economia-2020-ensinar-hely-lopes-meirelles-15102020. Acesso em: 10 fev. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OMOPARIOLA, Emmanuel Dele; WINDAPO, Abimbola Olukemi; EDWARDS, David John; AIGBAVBOA, Clinton Ohis; YAKUBU, Sunday Ukwe-Nya; OBARI, Onimisi. Modelling the domino effect of advance payment system on project cash flow and organisational performance. **Engineering, Construction and Architectural Management**, [S.L.], v. 31, n. 13, p. 59-78, 16 out. 2023. Emerald. http://dx.doi.org/10.1108/ecam-03-2023-0254.

PALLIYAGURU, Roshani Sandika; RAMEEZDEEN, Raufdeen; AMARATUNGA, Dilanthi. Financing Contractors in Developing Countries: Impact of Mobilization Advance Payment. In: **Proceedings of the 3rd International SCRI Symposium**. Salford, UK: University of Salford, p. 153-165, abr. 2006.

PALLIYAGURU, Roshani; AMARATUNGA, Dilanthi; RAMEEZDEEN, Raufdeen. Financing Contractors in Developing Countries: impact of mobilization advance payment. **The 3rd International Scri Symposiun: University of Salford**, Salford, p. 153-165, jan. 2006.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação n. 0006467-10.2016.8.16.0035**. 10ª Câmara Cível. Relator Desembargadora Angela Khury. Julgado em 28/04/2022. Publicado em 29/04/2022.

PEDRA, Anderson Sant'Ana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; TORRES Ronny Charles Lopes de. A Mística da Impossibilidade de Pagamento Antecipado pela Administração Pública. **Licitação e Contrato.** Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 11/07/2024.

PEREIRA, César. ROCHA FILHO, Jolivê Alves da. O regime de pagamentos na Lei nº 14.133/2021. In: **Novas questões em licitações e contratos (Lei 14.133/2021).** Karlin Olbertz Niebhur, Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (org.). 1. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

PINHEIRO, Igor. MANSUR, Jamylle. ALMEIDA, Bruno. **Nova lei de licitações anotada e comparada.** Leme, SP: Mizuno, 2021.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Lei nº 14.133/2021 comentada: uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível n. 1105080-73.2013.8.26.0100**. 28ª Câmara de Direito Privado. Relatora Berenice Marcondes Cesar. Julgado em 18 mai. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 1086795-22.2019.8.26.0100.** Relator: Desembargador L. G. Costa Wagner. 16 nov. 2020.

SILVA, Michelle Marry Marques da. XLV. A Utilização do Pagamento Antecipado como Instrumento de Racionalidade Administrativa. In: **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Aspectos Relevantes da Lei 14.133/21**. Eduardo Vieira Busch (Coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2023.

SOUZA, Alyne Gonzaga de. Art, 145. In: **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos**. Leandro Sarai (org.). São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. CÂMARA, Jacintho Arruda. MONTEIRO, Vera. Direitos do contratado diante da inadimplência do Poder Público contratante. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 131, ano XXXVI, 2016. p.31-41.

TARFUR, Diego Jacome Valois; SOUZA, Fábio Bezerra Cavalcanti de. II. Comentário específico – A previsão de pagamento antecipado na Nova Lei de Licitações. In: **Lei de Licitações e Contratos – Comentada – Lei nº 14.133/2021 – Volume III**. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Roberto Ricomini Piccelli; Carmen Silva L. de Arruda (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2022.

TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodium, 2024.

VERNALHA, Fernando. Um Réquiem para as Prerrogativas Contratuais da Administração Pública. **Direito do Estado**. Publicado em 12 dez. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/um-requiem-para-as-prerrogativas-contratuais-da-administracao-publica Acesso em: 20 mai. 2024.

ZANOTELLO, Simone. Pagamento antecipado nas contratações públicas. **Sollicita**, 14 out. 2022. Disponível em: https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19760/pagamento-antecipado-nas-contrata%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-. Acesso em: 20 de abril de 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos**. Empresas Estatais Federais - Identificação das Empresas Estatais.** Disponível em https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/empresas-estatais-federais---identificacao-das-empresas-estatais Acesso em 09/05/2025.