

A TRANSPARÊNCIA NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS DAS DESPESAS ORIUNDAS DE LICITAÇÕES ENQUANTO MECANISMO MORALIZADOR DA GESTÃO PÚBLICA¹.

Jeilton do Nascimento do Lago²

RESUMO

O presente trabalho discute acerca da moralização da gestão pública no viés da transparência da ordem cronológica de pagamento dos contratos administrativos. O objetivo do texto foi demonstrar que a divulgação de uma ordem cronológica de pagamento por parte da administração pública, possibilitando à sociedade acompanhar tais processos de quitações de obrigação, enseja, potencialmente, maior controle social, se consubstanciando, portanto, enquanto mecanismo moralizador da gestão, tornando-a mais legítima e participativa.

PALAVRAS CHAVES: Panorama normativo. Despesa pública. Transparência; ordem cronológica de pagamentos.

ABSTRACT

The present work discusses about the moralization of public management in the bias of transparency of the chronological order of payment of administrative contracts. The objective of the text was to demonstrate that the disclosure of a chronological order of payment by the public administration, enabling society to monitor such obligation discharge processes, potentially gives rise to greater social control, thus becoming a moralizing mechanism for management. , making it more legitimate and participatory.

KEYWORDS: Normative overview. Public expenditure. Transparency; chronological order of payments.

¹ Artigo Científico apresentado à Faculdade Baiana de Direito e Gestão como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Licitações e Contratos Administrativos.

² Pós Graduando em Licitações e Contrato Administrativo pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB.

1. INTRODUÇÃO

Busca-se analisar neste artigo, sem pretensão de esgotamento do tema, a transparência praticada no instituto da ordem cronológica de pagamentos dos contratos administrativos enquanto mecanismo moralizador da despesa pública. Imbuído desta tarefa, inicia-se apresentando o panorama normativo que disciplina a matéria, destacando as principais normas jurídicas que dedicam atenção ao tema, procurando focar sempre às disposições que versam sobre a transparência.

Posteriormente, discute-se acerca das fases que compõem a despesa pública, à luz do direito financeiro, ou seja, da Lei nº. 4.320/1964, visando dar realce ao pagamento, enquanto última fase desse processo, e, etapa sobre a qual a ordem cronológica incide. Por fim, faz-se o enfileiramento da moralização da despesa pública, sob o enfoque da transparência no instituto da ordem cronológica de pagamentos, considerando a orientação normativa de tornar público lista de pagamento de credores de contratos administrativo. Em arremate, se tece algumas considerações finais acerca do tema debatido, externando pensamento crítico sobre o discorrido, com o intuito de sedimentar o pensamento formado em volta do objeto analisado.

2.PANORAMA NOMARTIVO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS.

O instituto da ordem cronológica de pagamentos decorrentes dos contratos administrativos firmados pela administração pública encontra previsão normativa em diversos diplomas da legislação pátria, que abarcam tanto a área administrativa quanto outras áreas. Destarte, considerando, mormente, o enfoque dado por este trabalho no aspecto da transparência enquanto mecanismo moralizador da gestão, esboça-se uma análise desses diplomas legislativos. Neste sentido, traz-se à baila, de início, a LEI GERAL DE LICITAÇÕES e CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI Nº. 8.666/93, cujo art. 5º, caput, disciplina a matéria. Vejamos:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da

Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. BRASIL. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, LEI Nº 8.666/93.

No âmbito da administração pública federal, regulamentando o dispositivo retro citado, encontra-se a Instrução Normativa nº. 02/2016, da secretaria de gestão do ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão, cujos termos são:

IN Nº. 02/2016, SECRETARIA DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO.

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – Sisg.

Art. 5º A quebra da ordem cronológica de pagamentos somente ocorrerá quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente.

§2º Com o fim de salvaguardar a transparência administrativa, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, na seção específica de acesso à informação de seu sítio na Internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentam a eventual quebra da ordem. BRASIL.

Entretanto, sabe-se que a Lei nº. 8.666/93 tem seus dias de vigência contados, haja vista a publicação da Nova Lei Geral de Licitação e Contratos Administrativos, Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021, cujo art. 193, II, revoga totalmente, após o período de *vacatio legis* de dois anos, contados a partir de sua publicação, a norma de 1993. Sendo assim, a partir de 01 de abril de 2023, o instituto legislativo que disciplinará a ordem cronológica de pagamentos será a Lei nº. 14.133/2021, motivo pelo qual a atenção a seus termos faz-se necessário, também.

Ante a pertinência temática, cita-se *in verbis* o dispositivo legal que disciplina a matéria, merecendo destaque, contudo, o art. 141, *caput*, e, § 3º.

NOVA LEI DE LICITAÇÕES – LEI Nº. 14.133/2021

Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

- I - fornecimento de bens;
- II - locações;
- III - prestação de serviços;
- IV - realização de obras.

§ 1º A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

- I - grave perturbação da ordem, situação de emergência ou calamidade pública;
- II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
- III - pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;
- IV - pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada;
- V - pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional.

§ 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no caput deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

§ 3º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem. BRASIL. NOVA LEI DE LICITAÇÕES. LEI Nº. 14.133/2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-22/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 02/12/2021.

Neste diapasão, há que se destacar, outrossim, que a secretaria especial de desburocratização, gestão e governo digital do ministério da economia, durante os dias 20/04/2021 e 27/04/2021, divulgou, em consulta pública, minuta da instrução normativa que regulamentará o tema consoante a égide da Nova Lei de Licitações e Contatos. Vejamos os termos propostos

pelo órgão estatal, atentando-se, especialmente, quanta ao tema da transparência.

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 7º O órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seção específica de acesso à informação em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem. BRASIL. MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA.

Em continuidade desse aprofundamento acerca das normas que versam acerca da ordem cronológica de pagamentos, tem-se o Decreto Lei nº. 201/1967, que dispõe sobre crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, cujo art. 1º, XII, dedica atenção à temática em enredo, criminalizando o comportamento do gestor público (prefeitos e vereadores) que antecipar ou inverter a ordem de pagamentos dos credores. Vejamos:

DECRETO LEI Nº. 201/1967.

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

Na mesma perspectiva de criminalizar a conduta de desrespeitar a ordem cronológica de pagamentos, a Nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, assim dispõe em seu art. 337-H:

CRIMES DA LEI DE LICITAÇÕES.

Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

No âmbito estadual, mais especificamente, no Estado da Bahia, em matéria de licitações, tem-se legislação própria, editada com supedâneo

constitucional, cujos termos delegam aos Estados a competência para legislar, supletivamente, em matéria de licitações públicas. Desta feita, a Lei do Estado da Bahia nº. 9.433/2005, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, prevê, em seu art. 6º, a ordem cronológica de pagamentos nas obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realizações de obras e prestações de serviços.

O aspecto da transparência está presente na norma (art. 6º, §§ 1º, 2º), não só obrigando a divulgação de lista com todas as faturas emitidas por contrato, como também, obrigando ao administrador a divulgar previamente justificativa para eventual burla a ordem cronológica de credores.

Art. 6º - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

§ 1º - A administração de cada Poder fará publicar nos respectivos sites oficiais, na Internet, a relação de todas as faturas emitidas por seus contratados, indicando as datas de entrada nos órgãos e dos respectivos vencimentos e pagamentos.

§ 2º - Qualquer pagamento fora da ordem de que trata o caput deste artigo, somente poderá ocorrer quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

§ 3º - Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos pelos critérios previstos no ato convocatório, e que lhes preservem o valor.

§ 4º - A correção de que trata o parágrafo anterior, cujo pagamento será feito junto com o principal, correrá à conta das mesmas dotações orçamentárias que atenderam aos créditos a que se referem.

§ 5º - Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

Na mesma perspectiva, traz-se a regulamentação da matéria no âmbito do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, TCE-Ba, onde o Ato da Presidência do Órgão, nº 163/2008, disciplina a temática nos termos abaixo indicados. Destaca-se, também nesta norma, a preocupação com a transparência na lista de credores que compõem a ordem cronológica, bem como a necessidade de publicação de justificativa para que se proceda ao pagamento em desacordo com a ordem estabelecida.

Art.1º O presente Ato institui procedimentos, rotinas, deveres e responsabilidades para a adequada observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), em cumprimento ao artigo 6º da Lei Estadual nº 9.433, de 1º de março de 2005.

Art.2º O Tribunal de Contas do Estado da Bahia manterá listas consolidadas de credores, classificadas por fonte diferenciada de recursos e ordenadas pela ordem cronológica das datas de exigibilidade dos créditos.

Art.11 O pagamento em desacordo com a ordem cronológica será precedido da publicação, no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, de justificativa elaborada pelo Presidente do Tribunal.

Art.12 As listas de credores serão divulgadas em tempo real no Sítio do Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Internet, contendo no mínimo as seguintes informações.

Percebe-se, à luz do ordenamento jurídico que o legislador se preocupou com a criação de um instituto que garantisse a maior transparência e isonomia nos pagamentos procedidos pela administração pública, buscando afastar comportamentos abjetos, imbuídos de ânimos antidemocráticos. Sem sombra de dúvidas, a transparência na condução dos pagamentos dos contratos administrativos, mediante à obediência de uma ordem cronológica de credores, representa vetor democrático, possibilitando o acompanhamento e até mesmo a participação da sociedade nos assuntos da *res publica*, o que contribui, sobremaneira, para o fortalecimento da cidadania.

Neste sentido, as palavras de Felipe de Macedo Teixeira, pesquisador do Núcleo de Estudo sobre os BRICS, são esclarecedoras,

Tendo em vista a efetividade do direito fundamental de acesso à informação, cabe que a aplicação desta legislação pautar-se no princípio de publicidade que norteia a Administração Pública. Dessa forma, tem-se o sigilo da informação como medida de exceção, visando a transparente divulgação dos dados públicos à sociedade civil, além do uso de meios de comunicação para trazer a sociedade mais próxima ao Estado, mediante uma cultura de transparência e participação social no andamento das atividades públicas.

Ante a sistemática de normas apresentadas, pode-se afirmar que há diplomas jurídicos que dedicam espaço à temática ora em discussão, tanto na ordem Federal quanto na órbita do Estadual, sendo, pois, salutar aos Municípios, principalmente aqueles com grandes volumes de compras, editarem suas normas próprias, regulamentando o tema em seus respectivos campos de atuação.

2.1.FASES DA DESPESA PÚBLICA.

A Lei nº. 4.320/1964 estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em decorrência da competência legislativa prevista no do art. 5º, XV, b, que assim dispõe:

Art 5º - Compete à União: XV - legislar sobre: normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário;

Pois bem. A despesa pública é tratada na Lei 4.320/1964, no Capítulo III, entre os artigos 58 e 70, a partir dos quais se pode inferir que ela, na sua execução, compõe-se de 03 (três) fases, quais sejam empenho, liquidação e pagamento.

O empenho, primeira fase, é assim conceituado na norma:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. BRASIL. LEI Nº. 4.320/1964. Disponível em:

A liquidação por sua vez, tem a seguinte definição:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. BRASIL. LEI Nº. 4.320/1964.

Por sua vez, o pagamento, propriamente dito, é assim definido:

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. BRASIL. LEI Nº. 4.320/1964.

Com efeito. O instituto da ordem cronológica de pagamentos incide, portanto, na última fase da execução da despesa pública, destinando-se a ela os comandos das Leis de Licitações (Lei nº. 8.666/93; Lei nº. 14.133/2021; Lei do Estado da Bahia, nº. 9.433/2005) e Instruções Normativas retro analisadas.

2.2.TRANSPARÊNCIA NA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS ENQUANTO MECANISMO MORALIZADOR DA DESPESA PÚBLICA

A temática que contorna a quitação das obrigações contraídas pela administração pública, sem sobra de dúvidas, representa discussão das mais caras no âmbito das contratações procedidas pelo Estado. Nesta perspectiva, o instituto da ordem cronológica de pagamentos absorve relevo ímpar, na medida em que permeia esta conjuntura jurídica. Desta feita, é imprescindível que o ordenamento contemple instrumentos ou mesmo mecanismos que conforme o citado instituto, numa concepção jurídica apta à prover eficácia social, consubstanciada em resultados práticos que assegure proteção ao interesse público e a todos os credores das avenças administrativas.

Neste diapasão, sobreleva destacar a necessidade de transparência no manejo dos gastos públicos, inclusive, na etapa do pagamento. Momento ao qual a instituição de uma ordem cronológica de pagamento, visa assegurar lisura, boa-fé, isonomia, moralidade, evitando comportamentos espúrios, totalmente proscritos no âmbito da administração pública. Eis o ponto nevrálgico deste escólio. A transparência na ordem cronológica de pagamentos representa, diretamente, mecanismo protetor dos credores, porém, ainda, representa uma ramificação de um feixe de comandos jurídicos que visam moralizar a administração pública, apresentando ao cidadão/administrado a possibilidade de exercer seu papel ativo na sociedade, fiscalizando a atuação do administrador.

Dito em franco resumo, a transparência nos pagamentos procedidos pelo administrador, mediante a divulgação de uma lista cronológica, representa medida típica de uma administração democrática, na medida em que possibilita ao cidadão não só tomar conhecimento desta realidade, num aspecto passivo, como também, questionar eventuais inversões indevidas ou mesmo pagamentos em desacordo com o cronograma divulgado, numa verdadeira atitude participativa. De acordo com Costa (2005, p. 5) dão respaldo ao fundamento sustentado:

A participação da sociedade na administração pública emerge como forma de garantir a legitimidade desta, fazendo crer que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente não são exigências contraditórias. Acredita-se que governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que os governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação.

Também nesta perspectiva, Vanusa da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira dos Santos, discorrendo sobre a “Transparência e controle social na administração pública”, sustentam que:

A transparência permite que o cidadão acompanhe a gestão pública, analise os procedimentos de seus representantes e favoreça o crescimento da cidadania, trazendo às claras as informações anteriormente veladas nos arquivos públicos. Um país transparente possibilita a redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas, proporcionando benefícios para toda a sociedade e para imagem do país nas políticas externas.

Depreende-se das palavras do Doutor e Mestre da Faculdade de Administração e Finanças da UERJ, que a transparência está diretamente vinculada ao crescimento da cidadania, na medida em que possibilita redução dos desvios de verbas e o cumprimento das políticas públicas.

No mesmo sentido, FRANCISCO ALENCAR DE VASCONCELOS NETO, valendo-se de ensinamentos de HEINEM, Juliano, 2014, discute que:

A prestação de informação pela Administração Pública inspira um ar democrático de potência cidadã, de fortalecimento e crença nas instituições democráticas, e, conseqüentemente, de melhoria dos serviços públicos. A publicação de dados para efeito de conhecimento e avaliação por qualquer pessoa é possível em meios oficiais, como o portal da transparência e, em meios casuais, como as redes sociais. Com o crescente uso das ferramentas tecnológicas de comunicação, a Lei de Acesso a Informação considerou o espaço virtual, bem como a acessibilidade, a simplicidade e a veracidade das informações. Com isso, o número de informações públicas aumentou e a quantidade de pessoas que as acessa.

Gruman (2012, p. 104) *apud* Elizabete Maria Zilli argumenta que argumenta:

A finalidade principal da transparência só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação do cidadão, o que nem sempre é algo fácil de alcançar. [...] A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social

Nota-se assim, que as ideias presentes nos excertos acima referenciados corroboram o argumento de que o acesso à informação, através da transparência pública, são fatores que contribuem para a construção de uma gestão democrática, escorreita e legítima, amplamente afastada de comportamentos imorais, carregados de nódoas subjetivas impuras. Decorre disso, de maneira elementar, que a participação ativa, e não meramente

figurativa do administrado, indubitavelmente, contribui para uma administração escorreita, garantidora dos deveres de lealdade, moralidade e boa-fé, eis que comportamentos escusos, em descompasso com a lei serão, inevitavelmente, expostos e censurados.

Nesta perspectiva, Vanusa da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira dos Santos dissertam que:

À luz dessas premissas, extraem-se importantes contribuições à Administração Pública, a partir de uma preocupação com o fortalecimento e a criação de instrumentos fomentadores do controle da moralidade na gestão pública, como pelo incremento de mecanismos de maior participação democrática, de consulta à população, de amplificação do acesso às informações públicas, dentre outros. FIGUEREDO, Vanusa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. Revista Temas de Administração Pública.

Caneviva e Farah (2006) *apud* Vanusa da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira dos Santos destacam que:

Caneviva e Farah (2006) afirmam que os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem dos agentes públicos. Sacramento (2007) observa na transparência um instrumento capaz de contribuir para redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre o Estado e a sociedade.

2.3. HÁ INSTRUMENTOS LEGAIS, INCLUSIVE DE CARÁTER INTERNO, NO ÂMBITO DISTRITAL, QUE GARANTAM O CUMPRIMENTO DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO EXIGIDA PELO ART. 5º DA LEI Nº 8.666/93?

Atualmente, não há instrumento legal que garanta aderir à ordem cronológica de pagamento exigida pelo art. Art. 5º da Lei nº 8.666/93, não há definição do prazo de exigibilidade e da situação de interesse público que justifique a prioridade da ordem de pagamento. Cumprimento do art. 5º da Lei de Licitações pressupõe que: funcionamento isonômico e ético da administração pública. O referido ato não especificou, porém, qual seria o

momento em que a ordenação seria exigida”. Consequentemente, foram enviados questionários às jurisdições para determinar o momento considerado exequível. Em resposta, cerca de 78% das unidades responderam que consideravam a despesa a pagar no momento da certificação. Cerca de 17% indicaram a data de lançamento do NL no sistema informático, isso comprova o funcionamento desigual da administração pública, (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2016, p.09).

O atestado, conforme Cartilha do Executor de Contratos e Convênios, é uma das responsabilidades do executor do contrato e consiste na declaração de cumprimento da obrigação. A cartilha também afirma que, no momento da apresentação da fatura pela empresa, o executor deve verificar a documentação e os certificados que acompanham a fatura. A despesa passaria a ser paga pelo contratante logo após o certificado, que é composto tanto por verificação do cumprimento da obrigação (recibo definitivo), bem como verificação de documentação e certidões.

Outra questão levantada foi sobre a existência de regulamentação quanto aos prazos de atestação e de liquidação. As respostas mais comuns obtidas foram a Cartilha do Executor de Contratos, o Decreto 32.598/10 e a Lei de Licitações. De fato, o Cartilha do Executor de Contratos tem prazos para a comprovação, (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2016, p.10). No entanto, apenas 8 unidades indicaram conhecimento desses prazos, o que leva a supor que não é disseminado em todas as unidades de gestão. Quanto ao prazo para liquidação, a legislação vigente é omissa a esse respeito. A matéria deverá ser regulamentada em regulamento próprio do GDF, e todos os prazos reforçados no edital e no contrato, a fim de possibilitar a simetria de informações entre as peças e permitir um melhor controle de qualidade.

Ainda na arte. 5º da Lei nº 8.666/93, consta que o despacho cronologia desejável pode ser descumprida quando houver “razões relevantes de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade, devidamente publicada”, (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2016, p.13). Assim, é imprescindível que haja legislação que identifique os casos de relevante interesse público, pois é preciso, ao mesmo tempo, dar margem de atuação dos gestores e proteção contra a pressão política. No entanto, a obrigatoriedade da justificativa prévia e a sua publicação são ainda mais

urgentes do que a lista com casos de relevante interesse público. Ressalta-se que essa exigência já consta na própria lei de licitações e cujo cumprimento independe de regulamentação. Dada a lista em ordem cronológica, para efetuar o pagamento em desordem, é necessário que o gestor justifique e publique o motivo do descumprimento da ordem pré-estabelecida.

2.4 PAGAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.4.1 Previsão de pagamentos

A previsão de pagamento das obrigações da Administração Pública encontra-se na Lei nº 4.320/64, que no Capítulo III trata das Despesas. O art. 58 desta lei define compromisso como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não da implementação de uma condição (BRASIL, 1964). Em seu art. 61, a referida Lei destaca que para cada compromisso, será extraída uma "nota de compromisso", que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (BRASIL, 1964). Nota-se a diferença entre os termos "Empenho" e "Nota de Empenho".

A Lei nº 4.320 data de 1964, muito antes da Constituição Federal de 1988, pela qual foi aprovada, é conhecida como um verdadeiro Estatuto das Finanças Públicas e trouxe definições importantes, como a de empenho, já citado. A Lei nº 8.666/93, a conhecida Lei de Licitações, trata da "Nota de Empenho" como um dos estatutos, mas não o único, que vincula o compromisso financeiro do Estado com o Vencedor da Licitação. Assim, fica claro que não há confusão entre os conceitos de empenho e nota de empenho, uma vez que o primeiro trata do compromisso financeiro, enquanto o segundo é uma das formas de materializar esse compromisso e viabilizar o seu pagamento. Como o uso do termo compromisso na administração direta é extremamente comum, e as devidas considerações foram feitas, segue a análise da Lei nº 4.320/64 quanto à forma de pagamento.

De acordo com Brasil (1993, p. 34):

Em seu artigo 63, a norma em questão trata da liquidação da despesa, fase destinada a verificar o direito do credor ao recebimento do crédito por meio de títulos e documentos. Os principais aspectos da liquidação são a origem e o objeto do que deve ser pago, o valor exato e o destinatário do crédito, a fim de esgotar a obrigação. O Estatuto das Finanças Públicas traz, ainda em fase de liquidação, o § 2º, os Instrumentos aptos a servir de base de pagamento, entre os quais a referida nota de compromisso, mas também outros estatutos, como contrato, ajuste ou respectivo acordo e comprovante de entrega de fornecimento de material ou serviço.

O próximo passo é a autorização de pagamento, um despacho da autoridade competente, que estabelece quais despesas devem ser pagas. Ressalte-se que os prazos de pagamento também foram previstos na Lei nº 8.666/93, nos artigos 5º e 40, onde informa que as licitações devem ter condição de pagamento com prazo máximo, contado da data final do prazo de desempenho de cada parcela. Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações serão expressos em moeda nacional, salvo o disposto no artigo 5º. O art.42 desta Lei estabelece que cada unidade administrativa deve observar rigorosamente a ordem cronológica de datas para cada fonte de recursos no cumprimento de suas obrigações relacionadas ao fornecimento de bens, arrendamento, execução de obras e prestação de serviços. A sua responsabilidade, salvo motivo relevante de interesse público, previamente certificado pela autoridade competente e anunciado oficialmente, (BRASIL, 1993 p. 36).

§ 1º Os créditos mencionados no documento da licitação têm seu valor corrigido e mantido de acordo com os critérios estabelecidos no edital. § 2º As correções mencionadas no parágrafo anterior, a serem pagas juntamente com o principal, serão creditadas na mesma dotação orçamentária dos créditos por elas mencionados. (Redação dada pela Lei 8.883 de 1994). § 3º Pagamentos decorrentes de honorários que não ultrapassem os limites estabelecidos na Seção II observados os limites máximos e acordo com o art.24. Sem prejuízo do disposto em seu parágrafo único, deverá ser feito no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a contar da apresentação da fatura. Incluído na Lei nº 9.648, de 1998) (...) Art. 40.

De acordo com Brasil (1993, p.40) o art. 73, § 3º, da Lei nº 8.666/93 estabelece que, para obras e serviços, as autoridades competentes terão prazo de até 90 dias para a entrega definitiva dos bens, salvo em casos especiais

previstos no edital. No item “a”, o recibo provisório deverá ser fornecido em até 15 dias da conversa contratual. O recebimento final, tornando-o compatível com os termos da Lei nº 4.320/64, faz parte da fase de liquidação, que consiste em verificar a anuência do objeto para execução da taxa correspondente. Nessa perspectiva, fica claro que pode haver um atraso considerável entre a conclusão da obra ou dos serviços e o recebimento do pagamento pelo credor, o que ainda constitui um atraso no pagamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Ante toda a argumentação expendida, sobreleva ressaltar algumas pontuações crepusculares em derredor do tema explorado, sendo estridente, de já, externar a inexorável contribuição que a conjugação entre a transparência e ordem cronológica de pagamentos de contratos administrativos pode proporcionar na moralização da administração pública, incrementando a democracia participativa, que é espaço, indispensável, para a concretização de direitos subjetivos.

Neste passo, a transparência dada à lista sequencial de credores da administração pública fornece amplo potencial a ser explorado pelos administradores, que almejam produzir uma gestão legítima e aberta aos cidadãos, franqueando-os informações claras, precisas e de alcance geral. Assim, cabe criticar aos gestores que se mantêm inertes quanto a disponibilizações de tais informações, seja por ausência de regulamentação legal no âmbito Municipal ou mesmo Estadual, seja por obsolescência daquelas divulgadas nos respectivos canais oficiais de transparência.

REFERENCIAS:

ARTIGONAL. Impactos Da Lei Complementar Nº 123/06 Nas Licitações Públicas. Disponível em:< <http://www.artigonal.com/direito-artigos/impactos-da-lei-complementarn-12306-nas-licitacoes-publicas-1181660.html> >. Acesso em: 20 Jan 2022

ANTUNES, Paulo de Bessa et al. O Inquérito Civil (Considerações Críticas). In: _____. Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

BAHIA. LEI Nº. 9.433/2005. Lei de licitações e contratos administrativos do estado da bahia. Disponível em: < <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-9433-de-01-de-marco-de-2005> >. Acesso em 02 Dezembro 2021

BAHIA. ATO DA PRESIDENCIA DO TCE-BA Nº. 163/2008. Disponível em: < https://www.tce.ba.gov.br/images/ato_163_2018.pdf >. Acesso em 08 Dezembro 2021

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. São Paulo: Manole, 2004. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 Mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 Jun. 1993.

BRASIL(a). Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União – Edição Extra, Brasília, DF, 20 mar. 2020

BRASIL. DECRETO LEI Nº. 2.848/1940. Código penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 03 Dezembro 2021

BRASIL. DECRETO LEI Nº. 201/1967- Presidência da República Casa Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.html >. Acesso em: 02/12/2021

BOBBIO, Norberto. Estado governo; por uma teoria geral da política. 14 º edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. Revista Mestrado em Direito, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./ dez. 2011.

FIGUEIREDO, Vanuza. SANTOS, Waldir. Transparência e controle social na administração pública. Faculdade de Administração e Finanças – FAF da UERJ Graduação em Ciências Contábeis, mestrado em Ciências Contábeis-2013 Disponível em: < https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/Revista_TemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf. Acesso em: 13/01/2022.

JUS. As licitações e a regra de desempate prevista na Lei Complementar nº 123/2006. Disponível em. Acesso em: 25 Jan 2022

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MENEZES, 2005, p. 5 apud COSTA, Hevelize Antonia Magalhães, SOUZA, Priscila Krys Morrow Coelho. A participação popular na administração pública: uma revisão literária. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 09, Vol. 2, pp. 139-149, Setembro de 2018. ISSN:2448-0959. Disponível em: < <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/participacao-popular> >. Acesso em 13/01/2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. O que fazer diante do Inadimplemento da Administração Pública?. Direito do Estado, Site, ano 2016, n. 95, 2 mar. 2016.

OLIVEIRA, Virgínio César da Silva e. Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos Conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

PIRES, Alexandre Kalil. Gestão pública e desenvolvimento. v. 6. Brasília: Ipea, 2011. SANTOS, José Luiz Lins dos. Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe. Presidência da República, Brasília, 2012.

SILVA NETO, Manoel Jorge. Proteção Constitucional dos Interesses Trabalhistas – Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos. São Paulo: LTr, 2001.

TEIXEIRA, F. A cidadania fiscal como instrumento para fortalecimento da transparência pública. Revista FIDES, v. 10, n. 1, p. 90-101, 3 jul. 2019. Disponível em: <<http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/356/362>>. Acesso em 07/12/2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL; secretaria-geral de controle externo; secretaria de macroavaliação da gestão pública divisão de contas de governo - Cumprimento da ordem cronológica de pagamentos exigida pelo art. 5º da lei de licitações. TCDF nº 1691/15, Brasília, 2016.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Ação Civil Pública. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VISHWANATH, Tara and KAUFMANN, Daniel .Towards Transparency in Finance and Governance. Draft: The World Bank, 1999.

WELCH, Eric W.; HINNANT, Charles C. Internet. Use, Transparency, and Interactivity Effects on Trust in Government. In: SYSTEM SCIENCES PROCEEDINGS OF THE ANNUAL HAWAII