8º Congresso de extensão universitária da UNESP

"Diálogos da Extensão: do saber acadêmico à prática social"

Realização: unesp UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO" PROEX

A Gestão Pública e as inversões de ordem cronológica de pagamentos no Município de Marília (2010-2013)

Camilla Silva Geraldello, Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, camillageraldello@gmail.com; Laura Christiane Torres, Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, torreslaura@outlook.com e bolsista PROEX; Marcelo Fernandes de Oliveira (orientador), Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, oliveira.marcelof@gmail.com; Maysa Yukari Ikeda Arashiro, Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, maysa-arashiro@hotmail.com; Pamela Fernandes Alves, Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, pamelafalves@live.com; Victor Yukio Fumoto Katsumoto, Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Relações Internacionais, victorfumoto@hotmail.com.

Eixo 1 - “Direitos, Responsabilidades e Expressões para o Exercício da Cidadania".

Resumo

O Observatório da Gestão pública analisou, entre 2010 e 2013, todos os processos de inversão da ordem cronológica de pagamentos do Município de Marília. Objetivando-se conscientizar os cidadãos de Marília sobre as formas em que o dinheiro público é aplicado. Assim, através da leitura e sistematização dos dados publicados no Diário Oficial do Município de Marília, classificaram-se os dados entre regulares e irregulares, mediante critérios previstos em Lei. O estudo expôs a constância da prática de inversão da ordem, assim como elevados valores dispendidos com inversões classificadas como irregulares, sendo realizadas por diversos órgãos municipais (secretarias, autarquias, etc.) Denotando-se, por conseguinte, que ainda há elevada ausência de transparência sobre os processos administrativos públicos, em especial, no âmbito do Município de Marília.

Palavras Chave: Gestão Pública, Planejamento Orçamentário; Transparência.

Abstract:

The Centre for Public Management analysed, between 2010 and 2013, all reversal processes in the payments chronological order of the city of Marília. Aiming to raise awareness among the citizens of Marilia over the ways in which public money is spent. So, by reading and systematizing the data published in the Official Journal of the City of Marília, the data were classified between regular and irregular with criteria set out by law. The study exposed the constant practice of reversing the order, as well as high values spent on investments classified as irregular, being performed by various municipal bodies. It is observed, therefore, that there is still high lack of transparency on public administrative proceedings, in particular in the city of Marilia.

Keywords*:* Public Management, budgetary planning; transparency.

Introdução

O Observatório da Gestão Pública tem, ao longo dos últimos anos, acompanhado execução orçamentária da administração executiva do município de Marília. Sendo um dos objetos de análise, em especial, a inversão da ordem cronológica de pagamentos realizados pelos órgãos administrativos municipais. Nesse sentido, realizaram-se consultas aos dados publicados no diário oficial de Marília, a fim de tabelar e sistematizar todos os pagamentos que foram efetuados, por meio de inversão da ordem cronológica. Posteriormente, classificaram-se as inversões entre regulares e irregulares, mediante os critérios previstos em Lei.

As atividades elencaram e delinearam, portanto, quais itens foram adquiridos, através deste processo de inversão, e expôs quais subdivisões governamentais (por exemplo, secretarias municipais, autarquias, Câmara Municipal, Gabinete do Prefeito, etc.) engendraram tais gastos. Além disso, também foram observados os fornecedores que aparecem na lista dos que recebem seus pagamentos, através das inversões da ordem, explicitando a frequência e somatória das liquidações realizadas.

Tendo em vista que as realizações dos pagamentos dos contratos licitatórios municipais devem seguir certa ordem, sobre tal procedimento questiona-se: quais critérios utilizar para se dar esta ordem; como saber qual pagamento deverá ser efetuado primeiro; etc. Nesse contexto, foi desenvolvida a atividade de acompanhamento e estudo das inversões de ordem cronológica realizadas, a partir de 2010 até 2013, como poderá ser observado nos dados e tabelas expostos a seguir.

Objetivos

Conscientizar os cidadãos acerca da utilização dos recursos públicos municipais. Expondo o uso do dinheiro público com o estudo do caso dos pagamentos dos serviços contratados, por meio do mecanismo de inversão da ordem cronológica de pagamentos.

Material e Métodos

Para realizar tal pesquisa foi necessária a leitura de todos os diários oficiais do Município de Marília, publicados entre 2010 e 2013. Sendo objeto da análise as informações publicadas no item "diversos", no tópico "ordem cronológica", do Diário Oficial. O primeiro parâmetro utilizado é, de acordo com Marçal Justen Filho, que "as condições exatas de exigibilidade da dívida deverão ser estabelecidas de antemão […]. O ato convocatório deverá determinar como e quando a obrigação da Administração tornar-se-á exigível." (JUSTEN FILHO, 2009, p. 109). Portanto, sendo necessário que conste no edital os termos que tornam exigível o pagamento a ser efetuado pela Administração ao fornecedor contratado.

Assim, conforme o art. 40, XIV, 'a' da LLCA, no edital a Administração Pública tem 30 (trinta) dias para pagar o valor acordado, quando a obrigação for cumprida. A Lei 8.666/93 estipula o momento em que a obrigação possa ser considerada como cumprida, regra do art. 73 da referida Lei: a administração, após constatar o cumprimento da obrigação, tem um tempo para certificar se aquilo entregue está dentro dos conformes do edital, se cumpre as exigências impostas. Findo esse período, dá-se o recebimento definitivo da obrigação, podendo considerá-la como cumprida, a partir da qual contam os 30 (trinta) dias de prazo da Administração Pública para então saldar sua dívida.

Deste modo, a Administração deve "obedecer […] a estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade" (Lei nº 8.666/93). Assim que se torna exigível a obrigação, a Administração deve saldar as obrigações, respeitando as datas de exigibilidade. A essa regra existe uma exceção: "salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada" (Lei nº 8.666/93). Dessa exceção têm-se três quesitos:

1) Interesse público, que é o bem-estar coletivo, devendo ser a finalidade do trabalho da Administração e um dos princípios norteadores de suas ações, estando acima do interesse privado;

2) Prévia justificativa da autoridade competente, condição para a exceção da regra da LLCA, na medida em que antesda inversão, a autoridade deve ter uma justificativa, um motivo para tomar uma determinada ação; e

3) Publicidade, prevista no art. 37 *caput* da Constituição Federal, devendo a Administração obedecer a esse Princípio Constitucional, tornando os atos administrativos mais transparentes.

Ademais, a Lei nº 7.783/89 especifica o que são as razões de interesse público, as definições de serviços considerados essenciais estão previstas nessa lei, no artigo 10 abaixo:

> Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:
> I – tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
> II – assistência médica e hospitalar;
> III – distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
> IV – funerários;
> V – transporte coletivo;
> VI – captação e tratamento de esgoto e lixo;
> VII – telecomunicações;
> VIII – guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
> IX – processamento de dados ligados a serviços essenciais;
> X – controle de tráfego aéreo;
> XI – compensação bancária.

Caso o objeto do contrato administrativo firmado com o fornecedor não contemple essas atividades consideradas essenciais, não correspondendo estritamente ao disposto na lei acima, a inversão realizada pela Prefeitura será considerada irregular.

Resultados e Discussão

Das inversões realizadas, entre 2010 e 2011, o total invertido no biênio foi de R$ 33.506.472,17 (trinta e três milhões e quinhentos e seis mil e quatrocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos), os quais se configuram serviços essenciais, ao passo que R$ 34.502.017,83 são caracterizados como inversões irregulares, pois o objeto dos contratos não se enquadra na disposição do art. 10 da Lei nº

7.783/89 em manutenção de serviços essenciais (Figura nº1, no anexo 1).

Nas análises sobre o ano de 2012, o Observatório contabilizou um total de 1.812 inversões, sendo 911 delas consideradas irregulares, de acordo com os critérios já citados. Os valores dessas inversões alcançaram R$ 44.210.657,33 (Figura nº 2, no anexo 1).

Do valor total pago fora da ordem no ano de 2012, dispenderam-se em inversões consideradas irregulares o valor de R$ 21.074.690,30, ou seja, aproximadamente, 48% dos gastos com inversões foram considerados irregulares, o que durante os anos tem se mantido constante (Figura nº 3, no anexo 1).

Em um comparativo sobre os semestres anuais, houve incremento na quantidade de inversões realizadas, contudo o valor total pago foi menor em 8,34% (R$ 2.038.840,46). O impressionante número de 1497 processos representa um crescimento de 134% em relação aos seis primeiros meses de 2012 que contou com um total de 641 Inversões da Ordem Cronológica (Figura nº 4, no anexo 1).

Por fim, observando o ano inteiro de 2013, foram 2590 Inversões numa proporção de 43,07% irregulares e 56,93% regulares, nos respectivos valores de R$ 20.176.012,13 e R$ 26.662.672,54 com valor final de R$ 46.838.684,87. Em relação ao ano anterior, o valor total das inversões em 2013 aumentou 5,94%, mas ao comparar o valor total das inversões irregulares observa-se de 2011 para 2013 um sutil decréscimo em 9,43% (Figura nº 5, anexo 1).

Conclusões

O estudo realizado expôs o, elevado e constante, número de inversões irregulares na ordem dos pagamentos realizados pela administração do Município de Marília. Tendo por base que os serviços públicos contratados passam por processos licitatórios, isto é, processos administrativos que envolvem o contratante (administração pública) e o contratado (proponentes privados), pressupõe-se que tal encaminhamento visa garantir a observância sobre os procedimentos, isto é, que o seguimento das normas e regras se dê de modo pleno e sem desvios ou favorecimentos.

Em face aos percentuais obtidos na pesquisa, o andamento e conclusão dos processos habilitados qualificados entre aqueles de inversões irregulares colocam em dúvida a lisura dos procedimentos. A frequência em que se efetuam tais irregularidades, a ausência de justificativas válidas e a latente falta de criteriosidade deixam em evidência um grande impasse para a garantia da transparência nas atividades de gestão pública.

Ademais, a crescente realização de inversões da ordem cronológica de pagamentos evidencia a ausência de um planejamento orçamentário eficiente. Tendo em vista que, conforme Pereira (2004): "Não é cabível que a Administração, na aplicação do art. 5º da Lei nº 8.666, valha-se de mecanismos destinados a frustrar o direito à *previsibilidade no pagamento* que está subjacente à noção de observância da ordem cronológica de exigibilidades".

Portanto, a pesquisa demonstrou que, partindo do estudo de um procedimento administrativo público, ainda há um longo caminho para o desenvolvimento, estabelecimento e aplicação das boas práticas de governança sobre o espaço público. Em especial, no caso observado, é notada a ausência de transparência e compromisso no âmbito político municipal da cidade de Marília.

Agradecimentos

Agradecemos ao apoio da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – campus Marília e ao apoio da PROEX.

BERGAMASCO, J. L. S. et al. **Inversões de pagamentos em Marília – 2010/2011**. Observatório da Gestão Pública. 2012. Publicado em 30 de outubro de 2012. Disponível em < http://www.igepri.org/observatorio/?p=8630>. Acesso em 03/08/2015

BONOME, A. e TORRES, L. **Inversões da Ordem Cronológica – 2º Semestre de 2012**. Observatório da Gestão Pública. Publicado em 28 de outubro de 2013. Disponível em <http://www.igepri.org/observatorio/?p=11154>. Acesso em 03/08/2015.

LEONELLI, A. **1, 2, 3 inversões outra vez**. Observatório da Gestão Pública. Publicado em 26 de novembro de 2012. Disponível em < http://www.igepri.org/observatorio/?p=8893>. Acesso em 03/08/2015.

PELICIONI, A. B. e RIBEIRO, Thiago**. Inversões da Ordem Cronológica – 1º Semestre de 2013**. Observatório da Gestão Pública. Publicado em 12 de novembro de 2013. Disponível em <http://www.igepri.org/observatorio/?p=11261>. Acesso em 04/08/2015.

ARASHIRO, Maysa. **Inversões da Ordem Cronológica – Retrospectiva 2013**. Observatório da Gestão Pública. Publicado em 01 de outubro de 2014. Disponível em < http://www.igepri.org/observatorio/?p=12041> Acesso em 07/08/2015.

Anexo 1

Gráfico 1 – Inversões da ordem cronológica entre 2010/2011

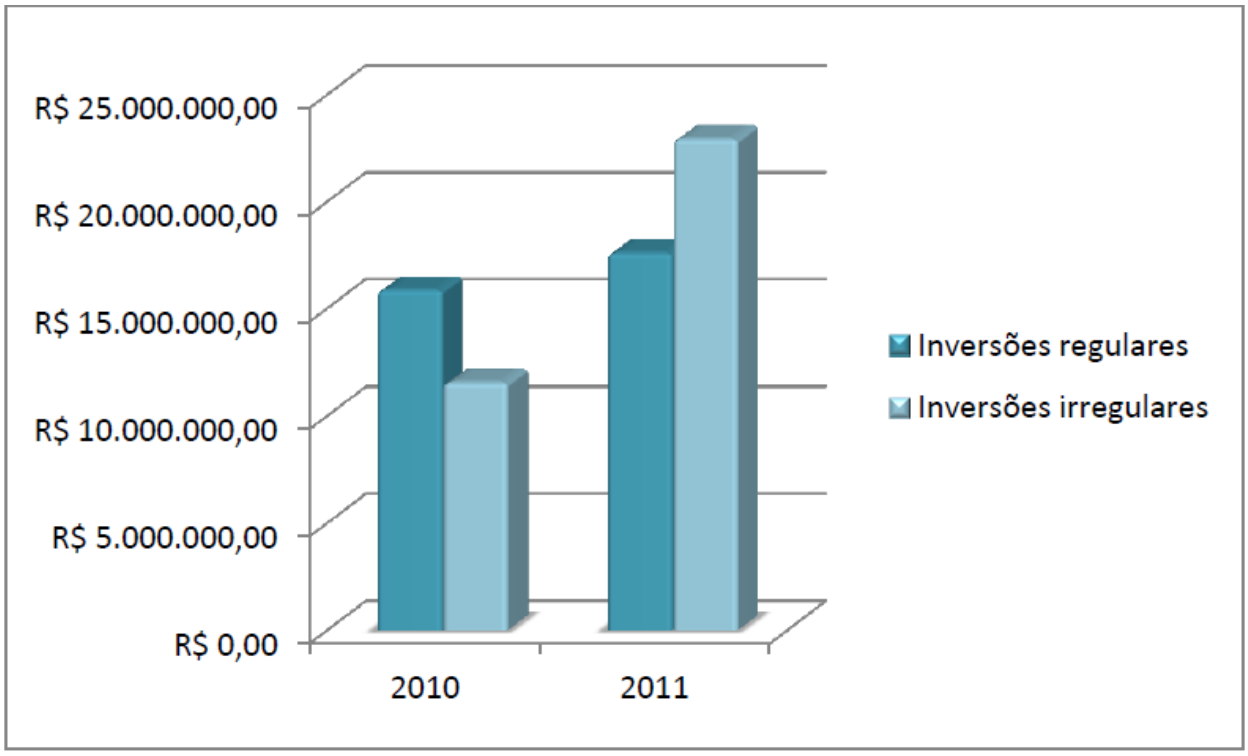

Gráfico 2 – Inversões da ordem de pagamentos em 2012

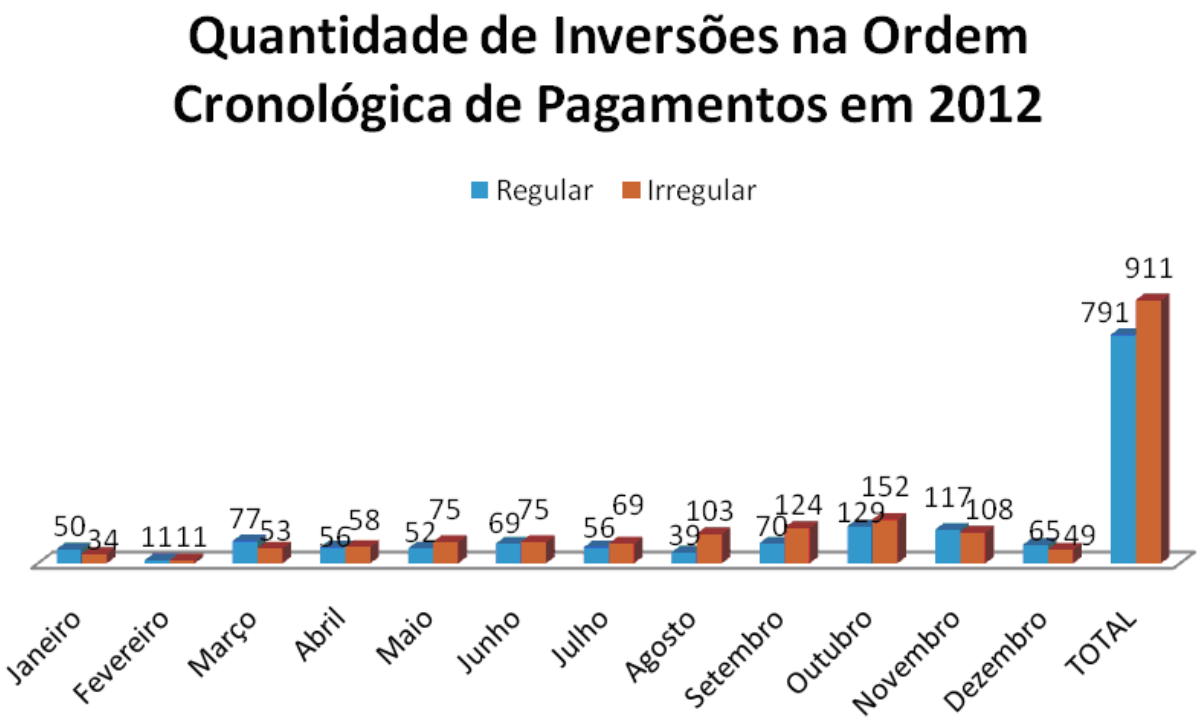

Gráfico 3 – Evolução do gasto com inversões cronológicas

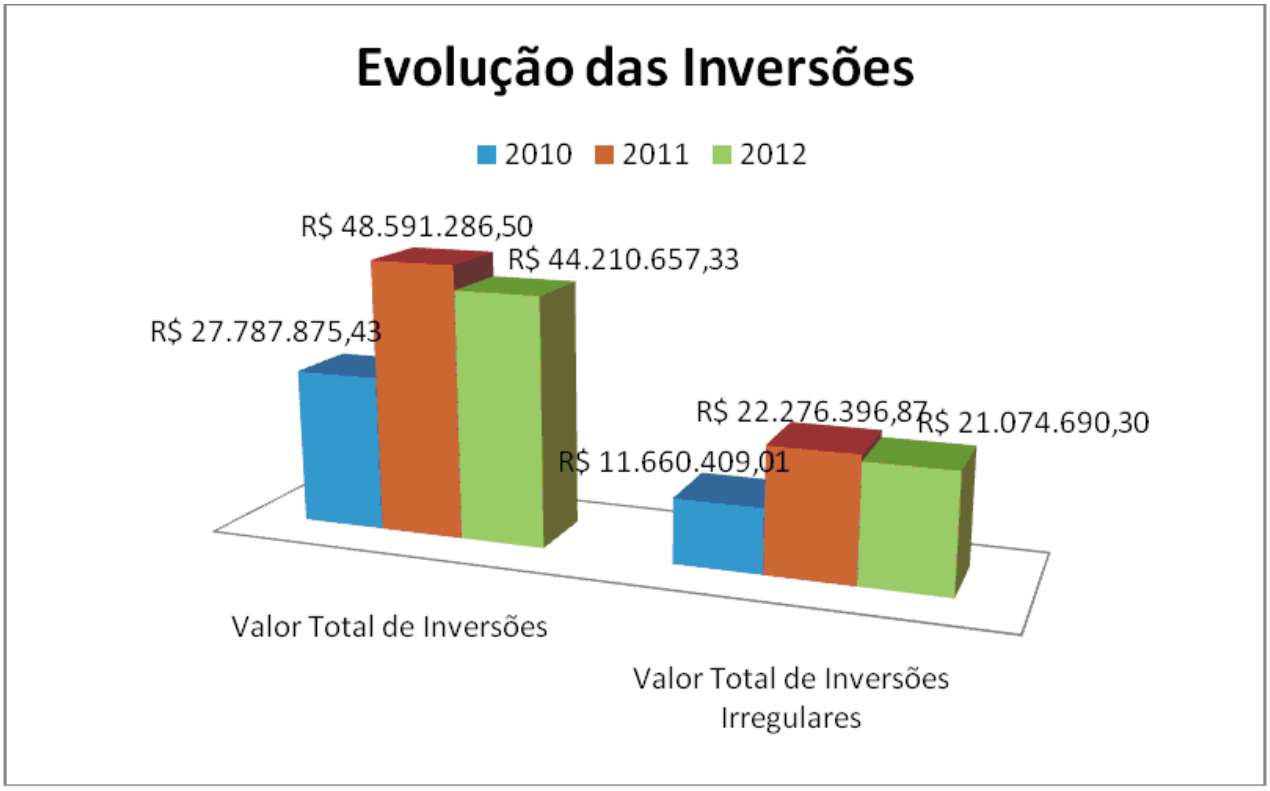

Gráfico 4 – Comparativo de inversões da ordem cronológica entre 2010 até 2013

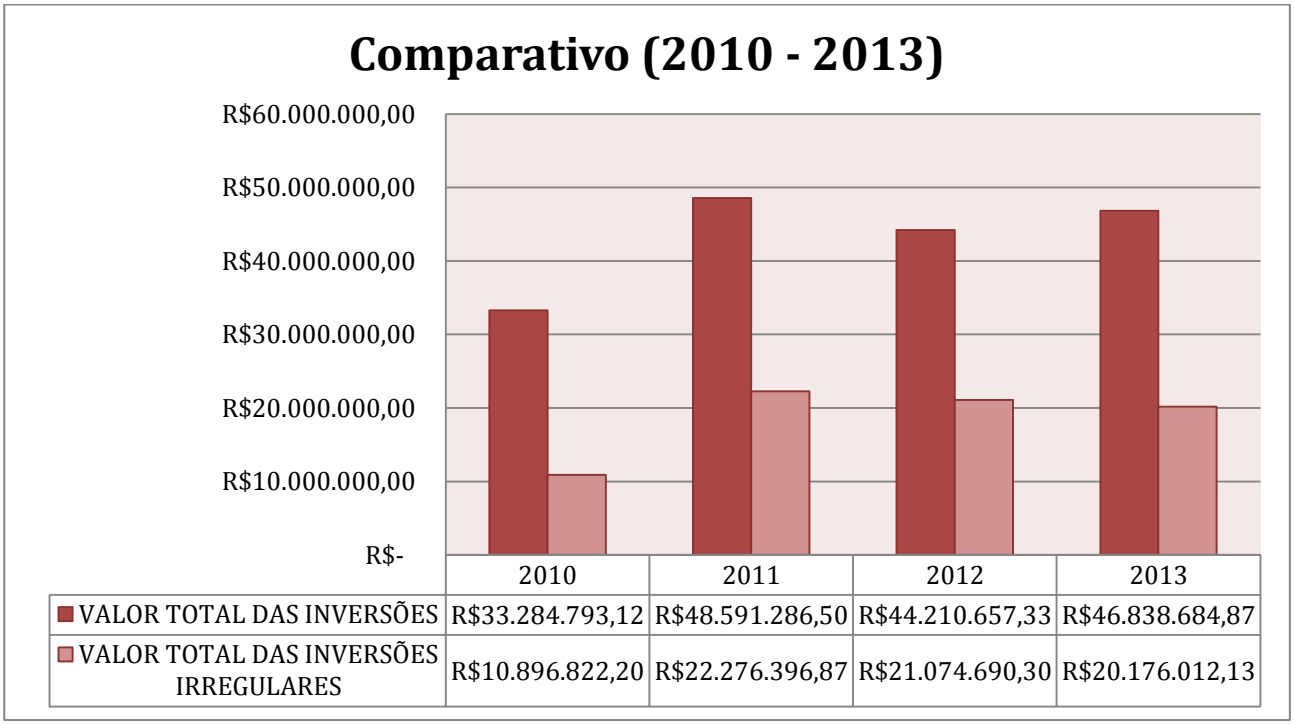
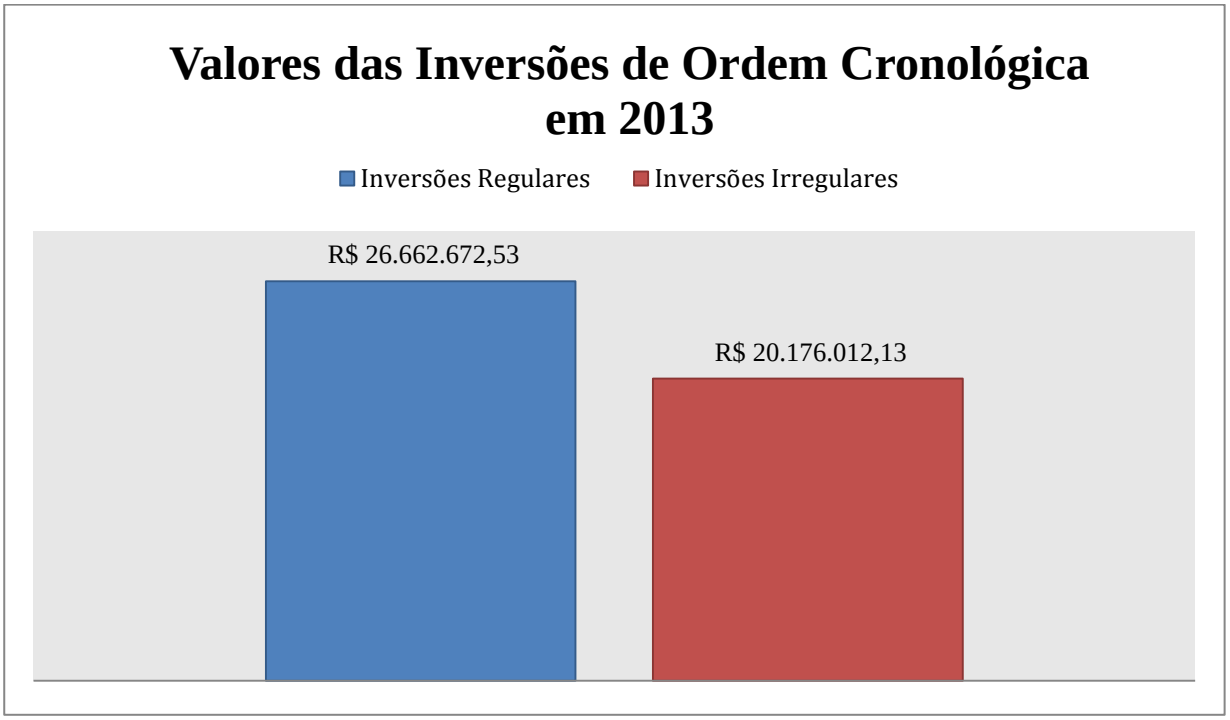
Gráfico 5 – Valores das inversões de ordem cronológica em 2013