



O ARTIGO 26 DA LINDB COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS E A ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: propostas para a eficiência na gestão dos recursos públicos

Gustavo Silva Gusmão dos Santos

Especialista em Gestão Pública Municipal pela Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ e Advogado Municipal na Prefeitura Municipal de Macaé-RJ

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o compromisso previsto no artigo 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro como instrumento de composição aplicável à negociação de dívidas da Administração Pública junto a fornecedores de bens e prestadores de obras e serviços. Através de pesquisa bibliográfica, notadamente da legislação de regência e do estudo comparado da doutrina de direito administrativo, além da jurisprudência dos tribunais sobre o tema, conclui-se que o compromisso se revela como ferramenta de eficiência na gestão dos recursos públicos, permitindo a negociação de dívidas da Administração Pública, sem prejuízo à ordem cronológica dos pagamentos da Administração Pública.

Palavras-chave: LINDB; compromisso; negociação; dívidas; pagamento.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the commitment provided for in article 26 of the Law on Introduction of Brazilian Law as a composition instrument applicable to the negotiation of public administration debts with suppliers of goods and providers of works and services. Through bibliographic research, notably the governing law and the comparative study of the doctrine of administrative law, as well as the jurisprudence of the courts on the subject, it is concluded that the commitment reveals itself as a tool of efficiency in the management of public resources, allowing negotiation. Government debts, without prejudice to the chronological order of payments by the Public Administration.

Keywords: LINDB; commitment; negotiation; debt; payment.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.655/2018 promoveu alterações significativas no Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, dentre as quais se destaca a criação do compromisso, previsto no artigo 26 do referido diploma legal e regulamentado pelo artigo 10 do Decreto Federal nº 9.830/2019. Nesse sentido, dispõe o artigo 26 da LINDB que:

“Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.”

A referida norma jurídica apresenta o compromisso como instrumento jurídico hábil ao gestor público que busca corrigir irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa relacionada à aplicação do direito público junto a terceiros, desde que presentes razões de relevante interesse geral e seja observada a legislação de regência.

Depreende-se, portanto, que, ao criar o compromisso, a LINDB prestigia a autocomposição no âmbito da Administração Pública, na medida em que permite às partes interessadas (de um lado, a Administração e, de outro lado, o particular) promover, em comum acordo¹, a solução consensual de conflito em que estão envolvidos.²

Em verdade, trata-se de instrumento jurídico

que vai ao encontro da Administração Pública contemporânea, na qual a burocracia e a atuação por meio de atos administrativos unilaterais dão lugar à eficiência, cuja participação do administrado no desenvolvimento das atividades administrativas pode resultar na satisfação do interesse público de forma mais célere e mais vantajosa.

De outro lado, o pagamento de obrigações contraídas pela Administração Pública decorrentes do fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços deve seguir estritamente a ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, nos termos do caput do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/1993, cuja violação inclusive sujeita o gestor à responsabilização criminal.³

É notório que a grande maioria dos entes públicos tem enfrentado dificuldades no pagamento de dívidas junto a fornecedores, situação que se agravou nos últimos anos, em face da crise fiscal que assolou o país. Ademais, não se pode perder de vista os possíveis reflexos da recente pandemia de COVID-19 sobre as finanças públicas, em razão da desaceleração da economia e seus impactos na arrecadação dos entes federativos. Segundo o Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil, o cenário que se desenha é desafiador, haja vista que a pandemia terá “efeito contracionista extremamente significativo sobre a atividade global. As medidas fiscais e monetárias adotadas pelas principais economias tendem a mitigar apenas uma pequena parcela desses efeitos.”⁴

Nessa esteira, o compromisso trazido pela LINDB surge como ferramenta hábil ao gestor para permitir a negociação de dívidas e consequentemente reduzir o passivo das obrigações decorrentes do fornecimento de bens e serviços à Administração Pública.

2 AS PRERROGATIVAS PÚBLICAS

O poder de império da Administração Pública está intimamente relacionado à autoridade no Direito Administrativo, da qual resultam as prerrogativas públicas, as quais afirmam a superioridade da Administração Pública na relação com os administrados. No âmbito dos contratos administrativos, por exemplo, a preponderância do interesse público sobre o particular se mostra evidente nas denominadas cláusulas exorbitantes. Nas palavras de Odete Medauar:

“Sendo o órgão estatal uma das partes do vínculo contratual, não poderiam prevalecer os mesmos preceitos aplicáveis aos contratos firmados por órgãos estatais a plena igualdade entre as partes e a imutabilidade do que foi inicialmente pactuado. A preponderância e defesa do interesse público levaram à atribuição de prerrogativas à Administração que é parte de contrato, sem sacrifício de direitos pecuniários do particular contratado.” (MEDAUAR, 1999, p. 236)

A doutrina de Direito Administrativo sustenta que as prerrogativas públicas são inerentes ao regime jurídico de Direito Administrativo, que por sua natureza é exorbitante, razão pela qual as prerrogativas públicas também o seriam. Segundo José Cretella Jr., “as prerrogativas e sujeições, que regem a atividade da Administração, formam um quadro singular, com índices típicos e inconfundíveis - o regime jurídico exorbitante do direito comum, que se coloca na base das pessoas jurídicas públicas”.

Com efeito, a exorbitância das prerrogativas públicas conduz à supremacia da Administração Pública em face dos administrados, na medida em que aquela conta com mecanismos de impor de forma unilateral suas decisões administrativas, conferindo autoridade, legitimidade e presunção de autoridade ao desenvolvimento da atividade administrativa, a qual é essencial-

mente funcional e de natureza instrumental. Segundo Odete Medauar, “a Administração concretiza, na sua atuação, o poder conferido pelas normas para atendimento de um fim. Assim, as atividades da Administração Pública configuram-se, em princípio, como função.”

3 A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CONSENSUAL E O AFASTAMENTO DAS PRERROGATIVAS PÚBLICAS

Todavia, não se pode perder de vista que as prerrogativas públicas visam servir ao desenvolvimento da atividade pública, cujo resultado final deve ser sempre a satisfação do interesse público, razão pela qual a atividade administrativa precisa conduzir e resultar, inexoravelmente, em utilidade pública.

De fato, após a promulgação da Constituição da República de 1988, a qual eleva a cidadania e a participação popular a um patamar de destaque⁵, a Administração Pública passou naturalmente a ser influenciada pela consensualidade, assim entendida como o acordo de vontade entre a Administração Pública e pessoas de direito público ou privado, a qual é reflexo da democracia substantiva, apoiada nos direitos fundamentais e na qual a pessoa humana é o centro de suas realizações.

Nessa toada, a participação administrativa, a contratualização e a eficiência são fatores relevantes na ascensão da consensualidade no âmbito da Administração Pública. Sobre o tema, Diogo Figueiredo Moreira Neto leciona que o consenso na atuação estatal “representa para a Política e para o Direito uma benéfica renovação, pois contribui para aprimorar a governabilidade (eficiência).”

A consensualidade, além de se revelar como fenômeno de participação administrativa, constitui técnica de gestão administrativa, na medida em que abrange, além de ajustes tipicamente negociais (tais como o contrato), figuras jurídi-

1 Consigne-se que a correção de irregularidades sanáveis, de forma unilateral pela Administração, se dá através da convalidação, prevista no artigo 55 da Lei Federal nº 9.784/1999.

2 A previsão de acordos substitutivos no âmbito da Administração Pública tem precedentes no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, permitindo-se deixar de instaurar ou suspender procedimento administrativo destinado à apuração de infração, caso o investigado firme termo de compromisso (artigo 11, §5º, da Lei Federal nº 6.385/1976). Do mesmo modo, se dá nos acordos de leniência, no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE (artigos 86 e 87, da Lei Federal nº 12.529/2011).

3 V. art. 92 da Lei Federal nº 8.666/1993.

4 V. Ata da 229ª Reunião do COPOM/BACEN. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/copom/atascopom/Copom229-not20200318229.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.

5 V. arts. 1º, II e 14, III, CF.

cas diversas que contenham base consensual (a exemplo dos protocolos de intenção, convênios e parcerias). A dinâmica das relações jurídicas na sociedade contemporânea promove a disrupção com o modelo tradicional de autoridade, na medida em que desloca a posição de subordinação no contrato, notadamente da superioridade da Administração Pública, para a superioridade do interesse público.

Nessa linha, a consensualidade aponta para a transição do viés autoritário da atuação da Administração Pública, o qual se destaca pela supremacia do interesse público, para um modelo negocial em que a Administração Pública se posiciona de forma mais horizontal e participativa ao lado do administrado. Dada a necessidade de superar de forma prática os entraves da burocracia, a consensualidade conduz a atividade

estatal pelas trilhas da instrumentalidade, tendo como destino a eficiência. Nas palavras de Vivian Lima López Valle, “a imperatividade não mais será o modo principal de atuação do Estado e a solução lógica para os conflitos de interesse. A imperatividade cede lugar ao consenso como alternativa viável à solução de conflitos. Nesse ponto o reposicionamento das prerrogativas públicas é inevitável.”

Com efeito, a eficiência se apresenta como dever de a Administração Pública justificar a escolha do meio mais adequado à satisfação do interesse público no caso concreto. Nesse sentido, a consensualidade permite ao administrado construir juntamente com a Administração Pública o ato (negocial) administrativo, em que os acordos administrativos aparecem como alívio às disfuncionalidades da atuação administrativa típica.



4 O COMPROMISSO

Assim sendo, a figura jurídica do compromisso trazida ao bojo da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro pela Lei Federal nº 13.655/2018 confere viabilidade e segurança jurídica ao gestor público para transacionar, haja vista que autoriza, de forma expressa e inequívoca, a Administração Pública a celebrar acordos.⁶ Nessa esteira, o artigo 26 da LINDB se revela como verdadeira cláusula geral autorizadora de acordos no âmbito da Administração Pública, permitindo a solução consensual de controvérsias.⁷

Quanto à possibilidade de a Administração Pública celebrar compromisso que esteja relacionado a conflito de interesses revelado no âmbito dos contratos administrativos, o artigo 54, caput, da Lei de Licitações também reforça a viabilidade jurídica de utilização do novel instrumento para tanto, haja vista o caráter geral de subsunção da legislação pátria às normas contidas na Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro.⁸

5 NATUREZA JURÍDICA

No que concerne à natureza jurídica do compromisso, ao que parece, trata-se de espécie de acordo de vontade da Administração, na medida em que se destaca o conteúdo consensual, tendo como partes a Administração Pública e o administrado, cuja finalidade é a conjugação de esforços e recursos daqueles com vistas à obtenção de um resultado que se traduza em satisfação do interesse público.

Em relação à utilização da figura jurídica como instrumento de negociação de dívidas pela Administração Pública decorrentes de contratos administrativos, o compromisso parece se destacar como acordo de vontade substitutivo⁹. Isso porque o compromisso firmado, na hipótese de negociação de dívidas, deve conduzir à extinção do processo administrativo em curso, uma vez que possui eficácia de título executivo extrajudicial.¹⁰

6 FORMALIZAÇÃO DO COMPROMISSO

Nos termos do artigo 10 do Decreto Federal nº 9.830/2019, que regula o artigo 26 da LINDB, a celebração do compromisso tem como pressupostos ou condicionantes: i) a realização de consulta pública, se for o caso; ii) a manifestação do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e orçamentária; iii) a manifestação do órgão jurídico, inclusive, com a aprovação da minuta do termo de compromisso; iv) a demonstração de razões de relevante interesse geral.

6 O artigo 5º, §6º, da Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/1985) era apontado como fundamento genérico à celebração de acordos pela Administração Pública.

7 Nesse sentido, é a redação do enunciado 21 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo relativo à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo, aprovado em 14 de junho de 2019 (disponível em <http://ibda.com.br/noticia/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>).

8 Art. 54, Lei Federal nº 8.666/1993. “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”

9 Os acordos administrativos se subdividem em acordos substitutivos (onde há a terminação consensual do processo administrativo por meio da celebração de acordo administrativo entre a Administração Pública e o administrado) e em acordos integrativos (voltados a viabilizar a atuação mais adequada da Administração Pública às especificidades do caso concreto). Exemplos de acordos substitutivos são os termos de compromisso de ajuste de conduta no âmbito de diversas agências reguladoras (v. art. 4º, §1º, Resolução ANTT nº 152/2003; art. 29, Resolução ANS nº 48/2003; art. 24, §1º, Resolução ANTAQ nº 987/2008). Cite-se, como exemplos de acordos integrativos, o termo de compromisso previsto no artigo 42 do Decreto Federal nº 99.274/1990 - Política Nacional do Meio Ambiente, bem como o acordo de leniência previsto no artigo 35-B da Lei Federal nº 8.884/1994, quando resultam em redução da penalidade aplicável.

10 v. art. 10, §2º, III, “e”, Decreto Federal nº 9.830/19.

Consigne-se que a formalização do compromisso está adstrita à instauração do devido processo administrativo, conforme destaca o parágrafo quarto do artigo 10 do Decreto Federal nº 9.830/2019. Nesse sentido, a legislação é silente no tocante à iniciativa da proposta de compromisso. Contudo, considerando que se trata de figura jurídica consensual, parece não haver óbice à propositura do instrumento, seja pelo gestor público, seja pelo administrado.

No que concerne à realização de consulta pública, a qual permite que terceiros se manifestem acerca dos termos do compromisso proposto, embora a legislação em comento denote o caráter discricionário da medida, a sua realização se revela extremamente importante, porquanto garante o controle social e a transparência dos termos do compromisso, conferindo dessa forma maior legitimidade ao acordo. Usualmente, a consulta pública é divulgada por meio dos portais de governo eletrônico da Administração Pública, a qual deve fixar prazo adequado à submissão de propostas pelos interessados, bem como deve permitir a consulta aos termos do compromisso.

De outro lado, no tocante à manifestação do órgão competente quanto à viabilidade técnica, operacional e orçamentária do compromisso, o legislador aponta quanto à obrigatoriedade de subsunção dos termos do compromisso à prévia verificação de pormenores técnicos antes da sua formalização pelo gestor. Assim sendo, no que concerne à regularização de dívidas da Administração por intermédio do compromisso, é indispensável que o referido processo administrativo tramite previamente perante a unidade de controle interno da Administração Pública, já que o acordo terá reflexos na execução financeira e orçamentária do ente público¹¹, sem prejuízo da manifestação de outros órgãos técnicos, de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

Nesse ponto, inclusive, a viabilidade do compromisso é condicionada à comprovação da existência de recursos orçamentários e financeiros,

notadamente porque resultará em dispêndio de recursos públicos. Com efeito, os processos administrativos dessa natureza deverão ser instruídos com a nota de reserva orçamentária, observado o respectivo cronograma físico e financeiro (caso o compromisso envolva o parcelamento da dívida) e o exercício orçamentário corrente. Ademais, os autos devem ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, bem como que guarda compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

De outro lado, no que tange à manifestação da assessoria jurídica da Administração nos processos administrativos dessa natureza, é evidente que a sua concessão perpassa pela análise da viabilidade jurídica do pedido, bem como da aprovação da minuta do termo de compromisso a ser firmado, cujo conteúdo deve obedecer ao disposto no parágrafo segundo do artigo 10 do Decreto Federal nº 9.830/2019.

Por fim, a formalização do compromisso está condicionada à demonstração das razões de relevante interesse geral pelo gestor, posto que o compromisso tem como vetor buscar solução proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais.¹² Significa dizer que o compromisso deverá demonstrar, de forma inequívoca, que tem como finalidade atingir o interesse público da coletividade, a fim de afastar qualquer pecha de utilização do instrumento para satisfação de interesses pessoais, seja do gestor público, seja do administrado.

Estando o processo devidamente instruído, com a manifestação dos órgãos técnico e jurídico, o compromisso poderá ser firmado pelas partes, restando condicionados seus efeitos à publicação na imprensa oficial, bem como no portal da transparência da Administração Pública.



7 DA ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Como visto, o compromisso se revela como importante instrumento hábil ao gestor para corrigir irregularidades ou situações jurídicas contenciosas no âmbito da Administração Pública. Assim sendo, a novel figura jurídica trazida pela LINDB parece ser extremamente útil à formalização de acordos que envolvam dívidas contraídas pela Administração Pública, notadamente aquelas decorrentes do fornecimento de bens, locações, execução de obras e serviços.

De outro lado, é notório que a grande maioria dos entes públicos tem enfrentado dificuldades no pagamento de dívidas junto a fornecedores, situação inclusive que se agravou nos últimos anos, em face da crise fiscal que assolou o país.

Nessa esteira, o compromisso trazido pela LINDB surge como importante ferramenta à disposição do gestor para permitir a redução do passivo, mediante negociação entre as partes, traduzindo-se em eficiência.

Por oportuno, mister destacar que o pagamento de dívidas contraídas pela Administração Pública decorrentes do fornecimento de bens, locações, execução de obras e serviços deve seguir estritamente a ordem cronológica das datas de suas exi-

gibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, nos termos do caput do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/1993.¹³ Segundo o magistério de Marçal Justen Filho, “se a Administração Pública dispusesse de liberdade para fixar o prazo para liquidação de suas obrigações, estaria aberta a porta para a fraude à moralidade.” (7) Destaque-se, inclusive, que a violação do referido dispositivo legal sujeita o infrator à responsabilização criminal.¹⁴

Todavia, as disposições legais relativas à obrigatoriedade da ordem cronológica de pagamentos (e das consequências pelo seu descumprimento) nem sempre são lembradas (e muito menos cumpridas) pelo gestor público. Embora se revele como direito subjetivo do contratado¹⁵, a demandar, inclusive, a atuação do Poder

13 No âmbito das Cortes de Contas, destaque-se as iniciativas de controle da ordem cronológica de pagamentos de jurisdicionados pelo TCE-RN (http://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/3531/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n.%C2%BA_024ordem_cronologica.pdf) e pelo TCE-RS (http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Pareceres/resolucao.pdf).

14 V. art. 92 da Lei Federal nº 8.666/1993.

15 V. art. 4º da Lei Federal nº 8.666/1993.

11 V. art. 77 da Lei Federal nº 4.320/1964 c/c art. 113, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993.

12 V. art. 10, III, §2º, I, Decreto Federal nº 9.830/2019.



8 DA NEGOCIAÇÃO DE DESCONTO A EXCEPCIONAR A ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

Conforme se depreende da legislação supracitada, a lei excepciona a ordem cronológica de pagamentos, desde que o gestor público demonstre a existência de relevantes razões de interesse público, de forma prévia e motivada. Nesse sentido, o compromisso se apresenta como instrumento adequado para tanto, na medida em que as suas características e requisitos se coadunam com as exigências da Lei de Licitações no tocante à excepcionalidade à ordem cronológica de pagamentos, permitindo ao gestor público se valer da nova figura jurídica para negociar dívidas da Administração Pública com seus fornecedores, de forma eficiente e revestida de segurança jurídica para ambas as partes. Nesse sentido, em um cenário em que se vislumbra de um lado uma crise fiscal sem precedentes, e de outro lado a existência de dívidas decorrentes de fornecimento de bens e da execução de obras e serviços à Administração Pública, a formulação de propostas de desconto para pagamento antecipado ou de parcelamento de dívidas parecem justificar a excepcionalidade à ordem cronológica de pagamentos, podendo ser perfeitamente formalizados por intermédio da celebração do compromisso previsto no artigo 26 da LINDB. Consigne-se que no campo privado, especialmente nas relações de consumo, a negociação de dívidas com descontos e parcelamento são medidas que contam com forte adesão, inclusive, com o apoio dos órgãos de defesa do consumidor.¹⁸ Contudo, é inegável que as expressões “relevante interesse geral” e “relevantes razões de interesse público”, previstas, respectivamente, entre as condições legais do compromisso e da exceção à ordem cronológica de pagamentos, possuem carga eminentemente abstrata, a exi-

gir extrema cautela do gestor público no tocante à motivação quanto à oportunidade e conveniência quanto à propositura e formalização do acordo, sob pena de responsabilização pessoal. Ademais, no que concerne à motivação dos atos administrativos, destaque-se que o artigo 20 da LINDB, regulamentado pelo artigo 3º do Decreto Federal nº 9.830/2019, chama a atenção para que o gestor público demonstre, além dos fundamentos fáticos e jurídicos pertinentes, as consequências práticas da decisão, a qual deve revelar que a medida proposta é a mais adequada, proporcional e razoável dentre as eventuais alternativas existentes.

Portanto, não se pode perder de vista que a negociação de desconto e de parcelamento como propostas que permitam tanto justificar a excepcionalidade à ordem cronológica dos pagamentos quanto a economia de recursos públicos, deve observar critérios objetivos e isonômicos perante os demais credores. Com efeito, mostra-se prudente ao gestor público estabelecer, por exemplo, faixas de desconto, levando-se em consideração a posição do crédito na ordem cronológica (quanto mais antigo o crédito, maior o desconto a permitir “furar a fila”), bem como definir o parcelamento de dívidas a partir de determinado valor, com descontos menores. Evidentemente, tais critérios devem ser previamente estabelecidos e apresentados a todos os credores, a fim de atender à transparência.

Com efeito, o compromisso se apresenta como importante instrumento de regularização de débitos com fornecedores da Administração Pública, podendo reduzir consideravelmente o passivo decorrente de obrigações contratuais, conferindo segurança jurídica tanto para o gestor quanto para o credor, dado que a inovação trazida pelo artigo 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro confere juridicidade aos acordos desta natureza, desde que atendidos os requisitos legais.

Judiciário¹⁶, interesses políticos e escusos muitas vezes oportunizam a escolha arbitrária de fornecedores que se deseja pagar no âmbito da Administração Pública.

Prosseguindo, a ordem cronológica dos pagamentos exige do gestor providências com vistas ao ordenamento das dívidas sob a sua responsabilidade, de acordo com a ordem de suas exigibilidades¹⁷ e de acordo com as fontes de recurso às quais estão vinculadas, sendo a quebra da ordem medida excepcional, nos termos da lei. Sobre o tema, leciona Joel de Menezes Niebuhr que:

“[...] a Administração somente está autorizada a realizar pagamentos em desacordo com a ordem cronológica de suas

exigibilidades em situações verdadeiramente excepcionais, fartamente amparadas no interesse público e desde que providencie a publicação das justificativas pertinentes antes de efetuar o pagamento.” (NIEBUHR, 2015, p. 932)

Cabe ao gestor, inclusive, manter quadro atualizado, contendo a relação dos credores, a discriminação dos créditos, as datas de suas exigibilidades e as fontes de recursos respectivas, conforme preceitua o caput do artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93. Ademais, afigura-se recomendada a divulgação da ordem cronológica de pagamentos no portal da transparência da Administração Pública, a fim de permitir o devido controle social.

¹⁷ Entende-se como termo inicial para fins de exigibilidade do crédito perante a Administração Pública o dia imediatamente seguinte à data do recebimento definitivo dos bens, obras ou serviços.

¹⁶ V. STJ, REsp 1095777/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon. Julgamento: 01.09.2009; TJRJ, Apelação 0005022-34.2017.8.19.0068, Quarta Câmara Cível. Rel. Des. Antônio Iloizio Barros Bastos. Julgamento: 14.08.2019; TJSP, AI 0065101-04.2011.8.26.0000, 2ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Vera Angrisani. Julgamento: 17.05.2011.

¹⁸ Nesse sentido, tem sido crescente a realização de mutirões envolvendo fornecedores e consumidores, conforme notícia disponível em: <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/bancos-e-procon-fazem-mutiroes-para-renegociar-dividas-em-todo-o-pais/>. Acesso em: 18 de set. 2019.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O compromisso trazido pelo artigo 26 da LINDB se apresenta como instrumento jurídico hábil ao administrador público para viabilizar a negociação de dívidas da Administração Pública relativas ao fornecimento de bens, locações, execução de obras e serviços, através da concessão de descontos e de parcelamentos.

Assim sendo, o legislador abre caminho para que o gestor possa inovar na negociação de dívidas com seus fornecedores e consequente redução do passivo público, adotando padrões usualmente utilizados na iniciativa privada, tais como: o pagamento preferencial das dívidas de pequena monta, considerando-se para esse fim o limite do inciso II do artigo 24 da Lei de Licitações; a concessão de descontos para pagamento em parcela única, levando-se em consideração a posição do crédito na ordem cronológica (quanto mais antigo o crédito, maior o desconto a permitir o pagamento antecipado em face dos demais créditos); o parcelamento de dívidas de grande monta, com descontos inferiores em relação ao pagamento em parcela única, devendo se considerar que quanto maior o número de parcelas, menor o desconto a ser ofertado pelo credor.

Trata-se de importante inovação na esfera das relações jurídicas entre a Administração Pública e seus administrados, na medida em que prestigia o consensualismo em prol dos interesses da coletividade, traduzindo-se em uma gestão pública menos burocrática e mais eficiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Portal de Legislação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, Portal de Legislação, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

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. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 maio 2020.

CRETELLA JR., José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Democracia substancial: um instrumento para o poder político. In: CLÈVE, Clèmerson Melin; SARLET, Ingo Wolfgang et al (org.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novas tendências da democracia: consenso e Direito Público na virada do século: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 3, p. 35-53, out./dez. 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal de Contas. **Após ajustes, TCE prorroga resolução que determina pagamentos por ordem cronológica**. Natal, RN: TCE-RN, 2017. Disponível em: <http://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/3531>. Acesso em: 5 maio 2020.

RIO GRANDE DO SUL (Estado) Tribunal de Contas. **Resolução nº 1033, de 13 de maio de 2015**. Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, RS: TCE-RS, 2015. (Boletim n. 581/2015; Seção I). Disponível em: http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/Pareceres/resolucao.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

VALLE, Vivian Lima López. **Contratos administrativos e um novo regime jurídico de prerrogativas contratuais na Administração Pública contemporânea**. Belo Horizonte, MG: Ed. Fórum, 2018.