



UFSM

TRABALHO DE GRADUAÇÃO

**LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA LEI DE
REPONSABILIDADE FISCAL**

Orientador: Prof. MSc. RODRIGO DEBUS SOARES

**Acadêmicos: Diego Della Méa Cirio
e Marcos Eduardo Kirsch**

Curso de Ciências Contábeis

Santa Maria, RS, Brasil.

2004

**LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA LEI DE
REPONSABILIDADE FISCAL**

por

**Diego Della Méa Cirio
Marcos Eduardo Kirsch**

**Trabalho de graduação apresentado na disciplina CTB 516, como
parte dos requisitos de avaliação para obtenção de grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.**

Curso de Ciências Contábeis

SANTA MARIA, RS, Brasil

2004

AGRADECIMENTOS

Ao Professor MSc. Rodrigo Debus Soares por acreditar em nosso trabalho, às professoras Marilda Barichello Scalcon e Sélia Gräbner.

Aos amigos que nos foram muito solícitos, Marco Aurélio Antunes Della Méa e Rosicléia da Silva Bastianello.

Aos pais que nos oportunizaram esta escalada, aos irmãos que sempre nos apoiam e à Lilian , que souberam ser compreensivos e atenciosos quando mais precisamos.

A Deus, que conosco sempre esteve e está presente, que nos abençoou, deu-nos força e persistência para que conseguíssemos realizar este trabalho.

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Ciências Contábeis

A comissão examinadora, abaixo assinada,
aprova o trabalho de graduação

**LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

elaborada por

Diego Della Méa Cirio
Marcos Eduardo Kirsch

Como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

COMISSÃO EXAMINADORA:

Rodrigo Debus Soares
(Presidente/Orientador)

Marilda Barichello Scalcon

Joaquim Dornelles

Santa Maria, Janeiro de 2004.

LISTA DE ANEXO

ANEXO ÚNICO –Discriminação das Naturezas de Despesa, conforme portaria interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
1.1 Tema.....	3
1.1.1 Delimitação do Tema	3
1.2 Problema	4
1.3 Objetivos	5
1.3.1 Objetivos Gerais.....	5
1.3.2 Objetivos Específicos.....	5
1.4 Justificativa	6
1.5 Metodologia	7
1.6 Estrutura do Trabalho.....	9
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
2.1 O Estado.....	11
2.2 A Administração e administração pública	12
2.2.1 A ação dos administradores	16
2.2.2 Da probidade administrativa	17
2.2.3 Ações Ímprobas.....	19
3. ORÇAMENTO	22
3.1 Plano Plurianual	24
3.1.1 Lei de Diretrizes Orçamentária	25
3.2 Princípios Orçamentários	28
3.3 Receita Pública.....	31
4 DESPESA PÚBLICA	33
4.1 Licitação.....	35
4.2 Princípio da Legalidade.....	42
4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal	43
CONCLUSÃO	53
BIBLIOGRAFIA	59
ANEXO.....	62

INTRODUÇÃO

Não é novidade que os administradores públicos devem agir de acordo com a lei e sujeitar-se a oportuna e regular prestação de contas perante a sociedade e órgãos especializados destinados a esse fim. É uma garantia de que os bens e rendas públicos estão sendo aplicados segundo a correspondente destinação legal.

Desde que foi implantado, em pleno regime militar, por meio do Decreto-lei nº 201/67, o processo de cassação de mandatos por decisão dos órgãos competentes cumpriu fielmente sua finalidade menos nobre: puniu severamente os administradores públicos desajustados com o poder político local. Sem direito a apelação, o cassado sai por uma porta e o seu sucessor assume o cargo na hora.

Apertando ainda mais o cerco, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) permite enquadrar o administrador por atos que importem em enriquecimento ilícito no exercício de cargo ou mandato público ou de entidade da qual o erário participe com mais de 50% do capital ou da receita anual, além de outros que ensejam perda patrimonial, desvio, apropriação, ou dilapidação dos bens ou haveres daquelas entidades. Ou, ainda, qualquer ato que atente contra os princípios da administração pública por violar os

deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade** e lealdade às instituições.

Como o legislador quis abranger todas as hipóteses possíveis, a lei de improbidade administrativa, sendo mais conceitual que norteadora de condutas, tornou-se quase inaplicável na prática.

E, sendo assim, com a Lei de Responsabilidade Fiscal em vigor desde maio de 2000, chega-se ao ponto em que administrar não é mais somente realizar uma boa gestão na cata e aplicação de recursos públicos. Vai se transformar em uma estafante corrida para o cumprimento de metas jurídicas estabelecidas.

O presente trabalho foi desenvolvido para atender os seguintes tópicos:

1.1 Tema

Licitação: Uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1.1 Delimitação do Tema

Licitação: Uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal respeitando o Princípio da Legalidade.

1.2 Problema

Em tempos que a administração pública está imersa em um ambiente turbulento, com grandes mudanças tecnológicas, legais e culturais, onde há um aumento das cobranças sociais e uma escassez de recursos, mais do que nunca, é preciso da ação planejada e transparente para prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas a fim de vencer vícios políticos e o comodismo.

Inserido neste contexto há a necessidade da gestão pública responsável através de uma contabilidade governamental com um fundo social a fim de controlar e conter gastos públicos, gerando recursos para prestação de serviços à sociedade e incentivando o crescimento econômico através da busca de informações que auxiliem o controle e a gestão da ação governamental.

A partir deste pressuposto, surge uma questão a ser discutida por este trabalho, onde o administrador público tem em suas mãos o poder sobre as contas públicas, mais precisamente a despesa pública.

Então torna-se imprescindível que se determine: quais as formas existentes que possibilitem um controle efetivo da despesa pública? E, ainda, quais os mecanismos legais inerentes à Licitação, colaborando para a solidez e transparência no processo licitatório?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivos Gerais

Apresentar uma comparação antes e após a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) em relação à despesa pública sob a ótica do Princípio da Legalidade.

1.3.2 Objetivos Específicos

O trabalho proposto foi desenvolvido atendendo as seguintes especificidades:

a) Apontar as principais mudanças como advento da Lei de Responsabilidade Fiscal referente à Despesas Públicas.

b) Apontar as principais mudanças como advento da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao processo licitatório no tocante à despesa pública.

c) Identificar as mudanças com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao Princípio da Legalidade atrelado ao processo de Licitação.

1.4 Justificativa

Da forma como propõe a teoria, que está atrelada à legislação pertinente, a utilização dos recursos públicos deveria proporcionar o desenvolvimento econômico e social do país.

Segundo Santos (2001) estabelece uma lista extensa das principais irregularidades detectadas quando da prestação de contas dos órgãos públicos. A sua ênfase, neste estudo, foram as contas municipais, mas tais irregularidades são, com certeza, aplicáveis a todas as esferas de poder. Estas são:

- ✓ Orçamento superestimado ou subestimado;
- ✓ Não arrecadação das receitas pertencentes ao município;
- ✓ Realização de despesas sem comprovação ou insuficientemente comprovadas;
- ✓ Atraso no pagamento de pessoal ou pagamento de valores inferiores ao mínimo;
- ✓ Desvio de finalidade na aplicação dos recursos;
- ✓ Não observância aos princípios da economicidade, eficiência e eficácia;
- ✓ Falta de controle e zelo para com os bens públicos;
- ✓ Gastos com o dinheiro público para promoção pessoal;

- ✓ Atraso na entrega da prestação de contas e balancetes;
- ✓ etc.

Estes fatos contínuos acarretam um grande desequilíbrio fiscal, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, o que gerou a necessidade de criação da Lei de Responsabilidade Fiscal a qual representa um instrumento para auxiliar os governantes a gerirem os recursos públicos de forma clara e precisa.

A lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/00, é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, dos três poderes (Executivo, legislativo e judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Segundo o seu artigo 1º, esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição Federal.

Tais aspectos, de alguma forma, são abordados em outras leis e devem ser considerados, sobretudo, sob o ponto de vista da ética e da responsabilidade do gestor público com o patrimônio público.

1.5 Metodologia

Introduziu-se o presente trabalho na Contabilidade Pública, através de dados históricos, análise de conceitos e identificação de itens não muito claros, com enfoque especial para a Despesa Pública na fase de Licitação.

O presente trabalho transcorreu sob a ótica da pesquisa científica na qual não houve estudo de caso, mas sim no sentido de comparação entre adventos de Leis que regeram e regem atualmente no cenário nacional, apresentando o tema de forma com que pode-se discernir quais as verdadeiras e significantes mudanças ocorridas no transcorrer dos anos e ter-se em mente como serão os vindouros.

Para que o trabalho fosse efetuado, foi necessário que se fizessem alguns comentários sobre a metodologia a ser adotada.

Segundo cita Vergara (1998, pag.47) “Pesquisa Telemetizada é a busca de informações em meios que combinam o uso do computador e de telecomunicações. Pesquisas na Internet são um exemplo”. A pesquisa telemetizada servirá como fonte inicial de estudos, servindo para que se tenha uma visão geral das mudanças ocorridas na Contabilidade Pública após o advento da Lei 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir disto segue-se para a Pesquisa Bibliográfica, que como ensina Vergara (1998, pag.47) é o “ estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”, segundo a mesma autora as fontes de material podem ser: primárias quando servirem de base para outros autores publicarem com referência ao assunto e secundárias serão estas publicações resultantes. Ainda, fontes de material podem ser: de primeira mão, quando forem as publicações originais e de segunda mão quando forem publicações editadas.

Ainda sobre pesquisa Bibliográfica, Gil (1994, pag.71) leciona ser “desenvolvida sobre material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

1.6 Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é composto por Capítulo I (Introdução), onde insere-se o trabalho em uma espécie de cenário atual, Tema, Delimitação do Tema, Problema, Objetivos Geral e Específicos, Justificativa e Metodologia. Logo após, no Capítulo II (Administração Pública), iniciou-se por estudos pelos conceitos de estado, vindo a seguir deu-se seqüência à administração e administração pública, ação dos administradores e ações ímprobas a fim de situar o leitor para que ele possa entender o foco do trabalho. O Capítulo III(Orçamento), passou a discorrer sobre o orçamento, passando por Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias até o Orçamento Anual e seus princípios; deteve-se também a dar uma idéia sobre a Receita Pública. Já no que diz respeito o Capítulo IV (Despesa Pública), aprofundou-se no tema da despesa pública, apresentando a Licitação, o princípio da Legalidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, o Capítulo V (Conclusão), é onde fizeram-se todas a análises das mudanças em relação ao princípio da Legalidade, no tocante à licitação referente à Despesa Pública.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 O Estado

Primeiramente, há a necessidade de esclarecer que o orçamento tem uma fundamentação histórica intimamente atrelada à evolução de princípios democráticos, quando surgem as primeiras idéias sobre a origem do estado, que, conforme Silva (2000, p. 27) “passa a ter existência a partir do momento em que o povo, consciente de sua nacionalidade, se organiza politicamente”.

Para Oliveira (1992, p.18), o estado é definido como “organização juridicamente soberana da sociedade política, em um território delimitado. Sem adentrarmos na análise dos elementos do estado, basta a afirmação de que ele monopoliza o uso legítimo de força interna e, externamente, não reconhece a superioridade de qualquer outra.”

Na doutrina de Silva (2000, p. 27), “O Estado, como instrumento de organização política da comunidade, deve ser estudado como um sistema de funções que disciplinam e coordenam os meios para atingir determinados objetivos e como um conjunto de órgãos destinados a exercer essas funções”.

Holanda (1986, p.714) também tem sua definição de estado: “8. Conjunto dos poderes políticos de uma nação. 10. Nação politicamente organizada. 11. Organismo político administrativo, que como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida”.

Dessa forma, percebe-se a partir desses autores que o estado, politicamente organizado, passa a ter uma necessidade de organização muito maior, conseqüentemente, há de se solucionar problemas de forma que as contas públicas entrem em harmonia, equilibrem-se e passem a se tornar informações úteis na administração dos recursos disponíveis.

2.2 A Administração e administração pública

Partindo dessa concepção, tem-se que fazer com que as funções de estado sejam cumpridas, através da administração. De acordo com Júnior (1988, p. 18),

Administração é sinônimo perfeito de Governo. Administrar é governar. Desse modo, a administração compreende as três funções jurídicas do Estado: legislação, justiça e administração. Para outros, no entanto, em sentido mais restrito, Governo é a alta direção, a força motriz, e a administração é a atividade subordinada ao impulso proveniente do poder governamental.

Para esclarecer o que sejam as funções administrativas, é importante definir ato de administrar, como sendo:

Prever: Visualizar o futuro e traçar o programa de ação.

Organizar: Constituir o duplo organismo material e social da empresa.

Comandar: Dirigir e orientar o pessoal.

Coordenar: Ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos.

Controlar: verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

Esses são os elementos que constituem o chamado processo administrativo, os quais são indispensáveis no trabalho do administrador em qualquer nível, ou área, ou atividade da empresa ou em órgãos públicos.

Em outros termos, tanto o diretor, o gerente, o chefe, o supervisor, como encarregado, cada qual em seu nível, desempenha atividades de previsão, organização, comando, controle, como atividades administrativas essenciais.

Para Holanda (1986, p.46), Administração significa: “3.Conjunto de princípios, normas e funções que tem por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência para se obter determinado resultado”.

A administração, como atividade relacionada à cooperação humana, sempre existiu.

Administração Pública, por sua vez, como ensina Oliveira (1992, p.42), é “Função administrativa exercida pelo Estado ou por quem esteja fazendo suas vezes, como parte interessada numa relação jurídica estabelecida sob a lei ou diretamente realizada sob decretos expedidos por autorização constitucional, para a execução das finalidades estabelecidas no ordenamento jurídico”.

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, dispõe que, “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da **Legalidade**¹, Impessoabilidade e Publicidade”.

Também com relação ao assunto, Meireles (1984) apud Kohama (1995, p.31) afirma que “Administração pública é todo o aparelhamento do estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas”. E ressalta que “...Administração Pública sujeita-se ao dever de continuidade da prestação dos serviços públicos”.

Partindo das definições acima citadas, espera-se que o administrador público obrigue-se a desempenhar a sua função dentro dos preceitos do Direito e da Moral administrativa, já que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade.

¹ Esse termo foi grifado pelos autores do trabalho pela sua importância no contexto.

A Administração Pública deve ser regulada e exercida dentro do que determinam a Constituição Federal e suas leis complementares. À Administração são concedidos direitos, porém limites são estabelecidos, não devendo os mesmos, jamais, ser extrapolados.

O sistema jurídico, objetivando salvaguardar a integridade administrativa, aciona os seus mecanismos no combate ao abuso que vem sendo largamente praticado em diversos setores. Assim o fazendo, protege os direitos subjetivos pessoais daqueles que lhe estão sujeitos. Defendendo uma administração honesta e preocupada com as transformações sociais,- porque já não se passa um dia sem que os escândalos administrativos ocupem as páginas dos jornais, os noticiários de rádio e de televisão- a eficácia desses mecanismos de controle externo da Administração Pública deverá ser um freio na improbidade praticada no exercício dos cargos, das funções e empregos públicos, principalmente, nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista.

Nesse sentido, o Poder Judiciário e o Ministério Público têm que agir com o rigor que lhes compete.

A Lei nº. 8.429/92, embasada no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, confere legitimidade ao Ministério Público, para agir na defesa da moralidade administrativa, na área cível, sem prejuízo das pessoas jurídicas interessadas.

2.2.1 A ação dos administradores

Para Oliveira (1992, p.60), “Pode-se definir ato administrativo como declaração unilateral do Estado, ou de quem faça suas vezes, no exercício da função administrativa, que produza efeitos jurídicos individuais e imediatos”.

Seguindo a mesma linha, Júnior (1988, p.134) “Ato Administrativo é, pois, o ato jurídico editado pela Administração, em matéria administrativa, enquadrando situações jurídicas subjetivas, específicas, individuais”.

Vê-se aqui que na essência, os estudiosos no assunto não divergem quanto à matéria, apenas quanto à profundidade da aplicabilidade do ato.

Apesar das discussões em torno da Lei nº. 8.429/92, é composta de normas de Direito Administrativo, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Econômico, Direito Penal e de Direito Processual Penal e, principalmente, pelas confusões geradas na redação dos artigos. 9º, 10º e 11º, ela vem surtindo um efeito bastante visível na sociedade.

Os mecanismos de controle externo, como os Tribunais de Contas, junto ao Ministério Público, têm infundido uma maior seriedade no que diz respeito à coisa pública. Com a obrigatoriedade dos concursos públicos, já é possível imprimir independência nos atos praticados pelos membros dessas instituições controladoras. Desaparecem os velhos comprometimentos políticos dos "indicados" com os "que indicam." Hoje já se pode vislumbrar

um futuro administrativo com mais seriedade. A sujeira não pode mais ser varrida para debaixo do tapete, com a mesma facilidade anterior. Sem esquecer que a vigilância e o exercício da cidadania de um povo, na sua total extensão, são imprescindíveis.

2.2.2 Da probidade administrativa

Ao mencionar improbidade, surge a necessidade de defini-la como uma administração ímproba, ou seja, de má qualidade.

O problema da improbidade administrativa, mesmo com falhas da referida Lei Complementar, é que adquiriu nova dimensão a partir da Constituição Federal de 1988. O administrador, hoje, reflete antes de cometer uma irregularidade, antes de descumprir os preceitos constitucionais – legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Além disso, não se atinge o objetivo maior, uma boa administração, sem o cumprimento de todos os preceitos, poder discritório.

Há uma grande diferença entre poder discricionário e poder arbitrário, como assinala Júnior (1988, p.146)

Discrição, ao contrário de arbítrio, é a faculdade de agir ou de não agir, de acordo com uma norma jurídica prévia. Arbítrio é ação antijurídica, discrição é ação jurídica. Se, entre múltiplas opções o administrador seleciona conforme sua vontade, passando por cima da lei, temos o arbítrio; se, entre muitas hipóteses dentro da lei, o administrador seleciona a mais oportuna ou a mais conveniente, temos a discrição.

A legalidade é o suporte e o limite da atuação do gestor; seus atos somente terão validade com a observância da lei. Difere da Administração Privada, em que tudo ou quase tudo é permitido. Para esta, a lei é um poder; para aquela, a lei é um poder-dever, porque a concessão por lei, do poder discricionário esbarra em limites que, uma vez ultrapassados, levam ao abuso do poder. O poder discricionário não é um poder arbitrário, é uma liberdade que não ultrapassa a conveniência e a oportunidade, fundadas na norma jurídica, embora muitos entendam diferentemente. Ou seja, é uma forma de ajustar o procedimento ao interesse público.

Júnior (1988, p.148) ressalta que “nos Estados de direito, em que rege o princípio da Legalidade, o poder público não pode ser arbitrário, mas condicionados por normas que lhe ditam os meios de agir”.

O referido autor salienta ainda (1988, p.154) que

Apóiam-se os atos administrativos em dois aspectos inconfundíveis: a legalidade e o mérito. “Mérito” é a indagação da oportunidade e conveniência do ato, é a zona franca em que a vontade do administrador resolve sobre as soluções mais adequadas ao interesse público, é a sede do poder discricionário do administrados, que se orienta por critérios de utilidade.”Legalidade”, ao contrário, é a observância da lei que vincula a manifestação da vontade do administrador, estabelecendo nexos ente resultado do ato e da norma jurídica.

A moralidade dentro da Administração Pública complementa a legalidade. Ela permite a distinção entre o que é honesto e o que é desonesto.

Todos os atos do bom administrador visam ao interesse público; logo, o comportamento impessoal não atende os interesses pessoais ou de terceiros. As medidas casuísticas são evitadas. Uma vez atendidos os interesses da coletividade, todos serão beneficiados .

Na Administração, os atos precisam de divulgação, para que o povo em geral e alguns interessados em direitos, conhecedores desses atos, possam exercer o controle através das garantias constitucionais que lhes são concedidas. Da mesma maneira que o administrador de uma empresa privada há que prestar contas ao seus sócios, assim também o administrador público há que prestar contas ao povo.

2.2.3 Ações Ímprobas

Como a cultura do favorecimento no nosso país está muito enraizada, da mesma maneira que levou tempo se solidificando, levará tempo para ser erradicada. As situações tomaram um rumo tal que as pessoas, na sua grande maioria, aceitam com naturalidade a improbidade.

A Lei nº. 8. 429/92, no seu art. 9º e incisos tipifica doze atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Essas modalidades não admitem forma culposa; todas têm forma dolosa, porque quem as pratica tem consciência e quer o resultado. Na sua redação, os aludidos dispositivos assim

dispõem:

Art.9º: Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício do cargo, mandato, função ou emprego, ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem, móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no Art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem (...) para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer atividade ilícita, ou aceitar promessas de tal vantagem;

VI – receber vantagem direta ou indiretamente (...), para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou características de mercadorias ou bens fornecidos...

VII – adquirir para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

(...)

Apesar da pretensão do legislador, louvável, sem sombra de dúvida, a Lei dá margem a outras interpretações a certos agentes públicos, a fim de que encontrem meios para continuar dilapidando o erário. Esses cidadãos sabem como enviar dinheiro para contas no exterior, registrar bens em nome de

membros da família, realizar as mais sofisticadas operações.

Nesses jogos de favores, tudo é possível, desde a paralisação ou agilização de processos, intervenções pessoais, até os mais vultosos negócios financeiros. O poder discricionário carrega, na maioria das vezes, um sentido de "tudo pode", e o público confunde-se com o privado.

Hoje, com base no Código Penal, basta que o funcionário solicite a vantagem indevida para se configurar o delito. A solicitação pode ser direta ou indireta. A conduta perfaz-se solicitando, recebendo ou aceitando a vantagem indevida. Todo funcionário tem o dever de executar os seus serviços gratuitamente para o público.

3. ORÇAMENTO

Tendo como suporte o que foi citado anteriormente; pode-se, portanto, entender orçamento, como um poderoso instrumento da administração pública. De acordo com Silva (2000, p.32), “O orçamento como um ato preventivo e autorizativo das despesas que o estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública”.

Como postula Silva (2000, p.36),

O orçamento, na forma como o temos hoje, passou então por diversas mudanças, dentre elas citamos três etapas que, conforme o autor citado acima resumem o processo de evolução do orçamento:

- conquista da faculdade de votar impostos;
- conquista da faculdade de discutir e autorizar despesas; e
- periodicidade do orçamento e especialização dos gastos.”

O mesmo autor (2000, p. 47) descreve orçamento como: “Orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que

evidencia a política econômico-financeira do Governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros...”

Segundo Machado & Reis (2000/2001, p.11) “Orçamento apresenta-se fundamentalmente como um instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação, um programa operacional”.

Além disso, destaca que (2000/2001, p.12) “O orçamento é uma técnica cujo maior significado moderno consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do governo”.

Segundo Slomnski (2003, p.304),

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir, terá como base o Plano Plurianual e será elaborado respeitando-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E, seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

O Orçamento é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho para um determinado período. O orçamento abrange a manutenção das atividades do Estado, o planejamento e a execução dos projetos de Governo.

3.1 Plano Plurianual

O processo de planejamento orçamentário inicia-se com a elaboração do plano plurianual, que, conforme Slomski (2003, p.304), “É uma lei que abrangerá os respectivos Poderes na União, no Estados e nos Municípios; será elaborada no primeiro ano de mandato do Executivo e terá vigência de quatro anos”.

Para Kohama (1995, p.62), “O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados ...”.

Giacomoni destaca plano plurianual (2002. p.198/199) como

Como uma das principais novidades do novo macro constitucional, o Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas do governo, assim como do próprio Orçamento Anual.

De acordo com a constituição federal, a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada.

3.1.1 Lei de Diretrizes Orçamentária

Segundo Slomski (p.304, 2002)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estadual e municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cabe a LDO municipal, de acordo com seu art. 4º, dispor sobre o que rege o § 2º do art. 165 da Constituição Federal e ainda disporá sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II do art. 4º e no inciso II do art. 31 da LRF;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos à entidades privadas

Integrarão ainda, a LDO os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais estabelecidos nos §1º e 3º do art. 4º da LRF. Cabe salientar que os municípios com população inferior a 50.000 habitantes ficam facultados até o exercício financeiro de 2005 a apresentar esses dois anexos, conforme atr.63, inciso III da LRF.”

Conforme citado acima, os §1º e 3º do art 4º da LRF, são:

§ 1.º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 3.º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

A Lei determina que os governantes estabeleçam metas fiscais trienais, as quais permitirão um melhor planejamento das receitas e despesas públicas, e também a prevenção de possíveis problemas ao longo do exercício fiscal. Assim, observar-se-á a ação planejada, prevenindo-se de eventuais riscos e a correção de desvios fiscais capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Giacomini (2002, p. 200) refere-se à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como “O modelo de elaboração orçamentária, nas três esferas de governo afetado pelas disposições introduzidas pela Constituição federal de 1988. Anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária”.

3.1.2 Orçamento Anual

O Orçamento Anual, conforme Slomski (2003, p.306), compreenderá

Orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder público; Orçamento de Investimentos das empresas em que a União, os Estados e os Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto; Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como menciona Silva (p.67, 2000), o Orçamento Anual deverá conter:

a) Mensagem Contendo: Compatibilidade com a metas aprovadas na LDO; A hipótese de inflação prevista para o exercício, evidenciando a adequação dos preços adotados na LDO aos constantes da Proposta;

Desdobramento das metas previstas para cada órgão da administração direta e entidades a administração indireta.

b) Projeto da Lei Orçamentária Anual;

c) Descrição sucinta das principais finalidades e metas previstas de cada órgão;

d) Demonstração da receita e da despesa evidenciando os valores previstos mês a mês.

O Orçamento Público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Entretanto, para real eficácia desse controle, faz-se mister que a estrutura orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras ou princípios orçamentários.

O orçamento passa, então, a ser um instrumento de dotação de recursos a serem empregados, controle das contas públicas, mas talvez a maior de todas as funções do orçamento é a de fixar despesas a fim de que as despesas realizadas nunca superem o limite de receitas previstas no orçamento.

3.2 Princípios Orçamentários

Divergem os doutrinatórios na fixação dos princípios orçamentários, o que resulta em inúmeras definições. Entre os princípios defendidos, destacam-se os seguintes:

Anualidade – de conformidade com este princípio, também denominado “princípio da periodicidade”, as previsões de receita e despesa devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. Ao período de vigência do orçamento, denomina-se exercício financeiro. No Brasil, de acordo com Art. n.º 34 da Lei 4.320, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro;

Unidade – segundo esse princípio o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento e não mais do que um para cada exercício financeiro. Visa-se, com esse princípio, eliminar a existência de orçamentos paralelos;

Universalidade – por esse princípio o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município, seus Fundos, entidades da administração direta e indireta. (Art. 165, § 5º - CF). Tem por objetivo evitar que a arrecadação ou a utilização de algum recurso financeiro público não se submeta à apreciação do Poder Legislativo;

Exclusividade – consoante ao princípio da exclusividade, o orçamento deve conter, estritamente, matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos a ela, o que, aliás, está previsto no Art. 165 da Constituição. O princípio da exclusividade foi introduzido no direito brasileiro pela reforma de 1926. Sua adoção como norma constitucional pôs fim às distorções das famosas “caudas orçamentárias”. Exceção feita à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos;

Especificação – este princípio tem por finalidade vedar as autorizações globais, isto é, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a análise por parte das pessoas. De acordo com o Art. 15 da Lei 4.320, de 17/03/64, a discriminação das despesas na lei-de-meios far-se-á, no mínimo, por elemento (pessoal, material, serviços, obras, etc.). Esse princípio está presente no art. 6º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1997, no qual se diz que a discriminação das despesas far-se-á obedecendo à classificação funcional-programática;

Publicidade – define esse princípio que o conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) através dos veículos de comunicação/divulgação para conhecimento público e para eficácia de sua validade, princípio exigido para todos os atos oficiais do governo. No caso específico, deve ser feita no Diário Oficial da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;

Equilíbrio – pelo princípio do equilíbrio se entende que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a idéia de equilibrar receitas e despesas continue ainda sendo perseguida, principalmente, a médio ou a longo prazos. Uma razão fundamental para a defesa desse princípio é a convicção de que ele constitui o único meio de limitar o crescimento dos gastos governamentais, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente.

3.3 Receita Pública

Conforme Kohama (1995, p.85) , entende-se por Receita Pública: “todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores –que o governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos do estado”.

De acordo com o pensamento de Kohama (1995), a receita classifica-se em duas categorias, conforme classificação econômica: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Então como descreve Kohama (1995, p.87) Receitas Correntes “dizem respeito a todas as transações que o Governo realiza diretamente ou através de suas ramificações, como sejam órgãos da administração indireta ou descentralizada (autarquias) e de cujo esforço não resultam constituição ou criação de bens de capital”.

Além disso, o referido autor (1995, p.87) conceitua Receitas de Capital como aquelas “que resultam na constituição ou criação de bens de capital e, conseqüentemente, acréscimos de patrimônio”.

Conforme o artigo 9º da Lei 4320/64, receita pública “é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da Constituição e das leis

vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades”.

Segundo a Lei 4320/64, art. 11º, parágrafo 1º, receitas correntes são: “as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”.

Na Lei 4320/64, art. 11º, parágrafo 2º, Receitas de Capital são “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente”.

4 DESPESA PÚBLICA

Trata-se de todo e qualquer gasto como despesa pública independente se este gasto for investimento, custo ou despesa, uma vez que todos vem a ter a mesma finalidade: prover uma melhora futura de vida ou formação de receitas e/ou bens e serviços.

Uma das melhores definições de despesa pública é elaborada por Silva (2000, p.113) que considera como tal “ todos desembolsos efetuados pelo estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

Segundo Kohama (1995, p.109),

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução de serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromisso da dívida pública; ou ainda a restituição ou pagamento de importâncias recebidas à títulos de cauções, depósitos, consignações, etc.

As Despesas Públicas classificam-se em despesa orçamentária e despesa extra-orçamentária.

Kohama (1995, p.110) declara que despesa orçamentária

é aquela cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente, em outras palavras, é a que integra o Orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público. E, Despesa Extra-Orçamentária é aquela paga à margem da lei orçamentária, e, portanto, independe de autorização legislativa, pois se constitui saída de passivos financeiros, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de Receita Extra-Orçamentária, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, considera esse tipo de despesa como aquela que deriva da lei orçamentária ou dos créditos adicionais (sofre rigorosa disciplina na Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001 e alterações posteriores editadas pelo órgão central do orçamento). Além disso, conceitua despesas extra-orçamentárias como aquela que compreende diversas saídas de numerários. (ver discriminação da natureza de despesa, anexo único do presente trabalho).

Já Kohama (1995, p.111) afirma que as despesas correntes

são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para manutenção e funcionamento de seus órgãos”. As despesas de capital são os gastos realizados a fim de se criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso. Estes bens, respectivamente, tornar-se-ão em incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou de mutação patrimonial.

4.1 Licitação

Partindo do conhecimento sobre despesa pública, pode-se entender que essa despesa divide-se em quatro estágios, denominados de: fixação, empenho, liquidação e pagamento.

A Fixação dar-se-á ao início de uma organização das estimativas, conversão da proposta em orçamento público e programação da despesa;

Sobre o conceito de empenho, vale a pena a leitura da lição dos professores J.Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

Na verdade, o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. O empenho não cria obrigação e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços.

A Liquidação será a fase em que deverá ser verificado o direito do credor, tendo sido analisada a documentação comprobatória;

O Pagamento, que será a fase de satisfação do credor, extinguindo a obrigação por parte da fazenda pública.

A partir destes preceitos, discorre-se no sentido de aprofundar o estudo na ótica da Licitação.

Segundo Escobar (1994, p.17), “Consiste licitação, portanto, na sua escolha, segundo condições previamente estabelecidas e divulgadas, da melhor proposta para o contrato que a administração pública pretende celebrar”.

Ainda Motta (1994, p.22) diz que a mesma é “o instrumento de que dispõe o poder público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável. Este instrumento é obrigatório, como mencionado em diversos dispositivos da Carta Magna (art. 22. XXVII, art. 37, XXI, art. 175)”.

Segundo Figueiredo & Ferraz (1992, p.101) licitação é “um conjunto de atos administrativos, interligados, que visam selecionar, dentre os participantes, baseado em critérios pré-estabelecidos, a proposta que melhor se adequa para uma contratação tanto para fornecimento de bens como para contratação de obras e serviços”.

Para Mello (1988, p. 16), licitação é “o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realiza obras ou serviços, segundo condições estipuladas por ela previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função dos parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados”.

Dos conceitos aqui expressos, pode-se notar unanimidade dos autores nas definições de licitação, portanto percebe-se que é um instrumento jurídico

destinada a suprir as necessidades expressas na Administração. Isso se estiver dentro das formas de um procedimento administrativo, gerenciada por uma seqüência de atos e etapas, com fito à seleção de um fornecedor de bens e serviços.

Tendo em vista que licitação é um instrumento jurídico, dentro das formas de um processo administrativo e com o objetivo de escolher um contratado para as necessidades da Administração, a lei delega poderes discricionários para tratar as exceções, tais poderes estão citadas nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Portanto, Licitação vem a ser um instrumento de suma importância utilizado pelo Poder Público, visando verificar dentre os fornecedores os que oferecem condições mais vantajosas para compra de bens e/ou serviços, respeitando o Princípio da Isonomia. Além disso, deve estar de acordo com os Princípios da Legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório do julgamento objetivo e de outros que lhe sejam correlatos.

Como menciona Escobar (1994, p.18-19), o princípio da impessoalidade “significa que à administração não é dado tratar os cidadãos com discriminações ou preferências em razão da pessoa, individualmente considerada”.

Motta (1994, p.63) explica o princípio da impessoalidade como sendo que “evita qualquer concessão de privilégio e inspira todas as diretrizes que assegurem condições justas de competição.”

Segundo Escobar (1994, p.19-20), o princípio da igualdade é considerado “o ato convocatório dos interessados em contratar com a administração pública não pode pois conter condições discriminatórias, critério de julgamento faccioso, que a uns favoreça e a outros prejudique, cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustem o caráter competitivo do procedimento licitatório”.

Meirelles (1988) apud Motta (1994, p.67) trata “o princípio da igualdade entre os licitantes veda a cláusula discriminatória ou julgamento faccioso que desiguale os iguais ou iguale os desiguais, favorecendo a uns e prejudicando a outros, com exigências inúteis para o serviço público, mas com destino certo a determinados candidatos”.

Conforme Escobar (1994), os princípios da moralidade e probidade direcionam a administração para que aja conforme o direito. Esses princípios querem significar a obrigatoriedade de lisura, de seriedade, de correção na prática de todos os atos que compõem o procedimento licitatório.

Motta (1994, p.65) faz um breve comentário sobre o princípio da moralidade. Para ele, “o princípio da moralidade obriga à correta aplicação do dinheiro público, ou seja, os cidadãos tem direito a um governo honesto.”

Escobar (1994, p.204) explica o princípio da publicidade como sendo “de todos os atos e procedimentos da licitação, deve haver publicidade, de modo a que nada seja subtraído do conhecimento dos licitantes e do público em geral”.

Motta (1994, p.67) explana sobre o princípio da publicidade, “o princípio da publicidade preconiza a visibilidade dos atos da administração para viabilizar o exercício pleno do controle por parte da sociedade.”

Escobar (1994, p. 20-21) descreve sobre o princípio de vinculação com o edital: “ao instrumento convocatório veda a realização do procedimento em desconformidade com o estabelecido previamente no edital”.

Meirelles (1988, p.28), sobre o princípio do julgamento objetivo “Nulo, portanto, o edital omissivo ou falho quanto ao critério e fatores de julgamento, como é nula a cláusula que, ignorando-os, deixe ao arbítrio da Comissão Julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração.”

O princípio do julgamento objetivo, conforme Escobar (1994, p.21-22) “reflete a imposição de nada ser feito subjetivamente, delimitando-se o poder discricionário da administração pelas regras contidas no edital”.

Escobar (1994) define que o objeto da licitação somente será licitável quando puder ser fornecido ou executado por mais de uma pessoa. Quando apenas um puder fornecê-lo ou executá-lo a licitação será inviável, pela impossibilidade concreta de competição, disputa.

Mello(1988, p.16) conceitua edital de licitação estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas para poder licitar um objeto determinado, regulando os termos que os avaliará e fixa as cláusulas do contrato a ser firmado.

O art. 22 da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, elenca as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

As definições legais dessas modalidades estão previstas no mesmo artigo. Nele menciona-se concorrência como uma “modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Em consoante com o art. 22 § 2º da lei 8.666, ressalta-se sobre tomada de preços como uma “ modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Também desse artigo, inciso terceiro, é definido convite como,

A modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo e 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Concurso, de acordo com o que dispõe o art. 22, § 4º da lei 8.666/93, é “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias”.

E ainda, como modalidade de licitação, temos o leilão, definido pelo art. 22, § 5º da lei 8.666/93, como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”

Conforme o art. 1º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

4.2 Princípio da Legalidade

Segundo Silva (2000), o princípio da legalidade significa que o administrador público está em toda sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum. Não se deve afastar desse princípio sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar.

Para Medauar (1993), o princípio da legalidade significa uma atuação parametrizada da autoridade administrativa, em contraposição à atuação livre, suscetível de arbítrio. Mesmo que exista parcela de discricionariedade, o conhecimento dos mecanismos decisoriais e dos fatos da situação, possibilitam direcioná-la às verdadeiras finalidades da atuação.

Como descreve Mariense Escobar (1994, p. 18):

O princípio da legalidade traduz a obrigatoriedade de o administrador público sujeitar-se às prescrições da lei e a fazer exclusivamente o que a lei autoriza. Na licitação, também significa que o procedimento se vincula, em todos os seus atos e termos aos preceitos legais e regulamentares pelos quais se rege. A eficácia da atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. É a integral submissão à lei que constitui o princípio da legalidade.

Silva (2000) ressalta este princípio da despesa que é fundamental, pois na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. O que não ocorre na administração particular que é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe.

O princípio citado por Silva (2000) tem um papel fundamental na administração pública, na gestão da despesa pública e sua correta aplicação e uso.

Enfim, este princípio mesmo antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000), visa regular e limitar o uso e geração de despesa pública, obrigando o gestor público a seguir rigidamente as normas estabelecidas em lei, sob pena de responsabilização caso seu descumprimento.

4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar de 04 de maio de 2000) complementa e confirma o princípio da legalidade, reafirmando sua importância e aumentando a rigidez sobre a responsabilidade dos gestores públicos.

A Lei veio modernizar o sistema de orçamento e gestão da despesa pública dentre tantos outros itens constantes na lei, por isso a adequação a “nova” Lei se faz necessária, sob pena de responsabilização caso o seu cumprimento não ocorra.

As fraudes e vícios também são objeto de normatização desta lei, pois o seu principal objetivo é coibir fraudes e vícios da gestão pública e também

gerar um novo conceito de planejamento e controle das despesas e receitas públicas.

Portanto, visando modernizar e melhorar a gestão da administração pública foi elaborada Lei de Responsabilidade Fiscal, que no tocante ao orçamento público, despesa, já vem surtindo efeitos, e com certeza irá melhorar o “desempenho” deste tipo administração.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000) o princípio da legalidade visa tornar mais rígido o controle e execução da Despesa Pública.

Então a lei 4320/64 descreve como limites para despesa pública em seu art. 47, 48, 49 e 50:

Art. 47 Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para efeito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000) ocorreram algumas alterações descritas a seguir:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da constituição.

As principais metas da Lei de Responsabilidade Fiscal estão listadas no seu art. 4º, dentre as quais destacam-se: prevenir déficit imoderado e reiterado; limitar a dívida pública a níveis prudentes; preservar o patrimônio público líquido; limitar o gasto público continuado (despesas de pessoal, principalmente previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos); administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas); amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas.

Trata-se, em suma, de criar um novo regime fiscal, baseado no equilíbrio intertemporal das contas públicas, na eficiência e na transparência dos gastos.

A referida lei também prevê medidas de ajuste tais como, no caso de não cumprimento dos limites de despesa com pessoal, proibição à concessão de aumentos salariais e criação de cargos (art. 42), obrigatoriedade de redução

de cargos em comissão, exoneração de servidores não estáveis, etc. (art 43, parágrafo 1);

a) corte linear de despesas caso os resultados fiscais estejam se distanciando das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual (art. 51);

b) proibição de contratação de novas operações de crédito quando o endividamento exceder os limites (art. 36);

Além dos ajustes acima listados, estão previstas punições à administração fiscal considerada imprudente e ao não cumprimento de metas quantitativas. Alguns exemplos:

a) cancelamento ou amortização antecipada de operação de crédito irregularmente contratada (art. 34)

b) centralização das contas do infrator no Banco Central, ficando o uso dos recursos restritos a despesas essenciais e ao pagamento de débitos (art. 36)

c) não recebimento de repasses e transferências voluntárias da União (no caso de estados e municípios) e dos estados (no caso dos municípios) enquanto a dívida estiver acima do limite máximo (art. 37, I e II (b))

d) proibição de contratação de novas operações de crédito (art. 37, II, b

e) redução do limite máximo de endividamento ou dilação do prazo mínimo para contratar novas operações de crédito (art. 34, parágrafo 3, I e art. 49).

A Lei tem uma orientação que a difere das suas antecessoras (lei 4320/64; lei 8.866/93 e lei 8.883/94); ou seja, procura instituir um regime fiscal estável através da imposição de restrições à ação do administrador público. Isto é feito em três fases: 1º impõe limites quantitativos ao aumento da despesa, à geração de déficit e ao aumento da dívida; 2º estabelece os mecanismos de ajustamento que deverão ser usados caso aqueles limites não estejam sendo respeitados; 3º define as punições para os casos em que os ajustamentos necessários não forem efetuados.

Na Lei 4320/64, a proposta orçamentária compor-se-á de mensagem, que conterà: tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

- a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
- b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
- c) a receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

- d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
- e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta;
- f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta (conforme art. 22 e seus incisos).

Na Lei Complementar 101/00 consta que o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com as normas desta Lei Complementar:

I- conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art.4º (Anexo de Metas Fiscais); ...

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000), pode-se observar as mudanças em relação as leis anteriores que regulamentavam o processo licitatório (lei 4320/64 e 8.666/93 e 8.883/94), de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Administração Pública tem de obedecer à normatização legal, trabalhar dentro dos limites por ela impostos e adequar-se as mudanças no prazo determinado na referida lei, e ter ciência das penalidades previstas caso descumprimento da legislação.

Ainda quanto às mudanças, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem o objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil, onde todos os governantes passam a ter compromisso com o orçamento e com as metas fiscais. Os principais pontos da LRF são:

- Limites de gastos com pessoal;
- Limites para o endividamento público;
- Definição de metas fiscais anuais;
- Mecanismos de compensação para despesas de caráter continuado; e
- Mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal apoiada no princípio da Legalidade tem por finalidade o planejamento eficaz visando uma transparência governamental através de um controle efetivo das contas públicas, sob pena de responsabilização no caso de descumprimento das normas.

O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade.

A transparência é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela

Internet, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

O controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Era, até então, o livro básico de orçamentistas e contadores públicos.

A promulgação, em 4/5/2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo algum, exclui a necessidade de se editar norma que sucederá a L. 4.320, esta, ora em debate no Senado da República, enfocará os aspectos mais corriqueiros da orçamentação e da escrituração das receitas e despesas governamentais (abertura de créditos adicionais, classificação da receita e da despesa, conceituação de exercício financeiro, formato dos demonstrativos contábeis, dentre tantos outros aspectos da administração financeira).

Em suma, a Lei Fiscal disciplina o manejo das contas públicas, sendo, pois, um instrumento de política fiscal. Já, a sucedânea da L. 4.320 adaptará a rotina financeira dos entes estatais ao grande intuito de se cumprir os objetivos fiscais da Nação. As duas leis se complementarão num direito financeiro que, até então, carecia de conteúdos normatizadores.

CONCLUSÃO

O trabalho abordou uma análise do processo de licitação sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O objeto de estudo, deste trabalho, foi o processo Licitatório fazendo-se uma comparação antes e após a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) em relação à despesa pública sob a ótica do Princípio da Legalidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (lei N.º 101), sancionada em 4 de maio de 2000, acerta com precisão os objetivos que precisam ser alcançados: equilíbrio intertemporal das finanças públicas, controle dos gastos de impacto continuado (pessoal, pensões, custeio gerado por investimentos), aumento da transparência, entre outros. A referida Lei regulamenta o artigo 163 da Constituição, que visa regular as contas públicas do país. Com ela, foram fixados limites para os gastos e endividamento da três esferas de governo (Municípios, Estados, Distrito Federal e União), cada um dos Poderes (Executivo, Legislativo- inclusive os Tribunais de Contas- e Judiciário), o Ministério Público e os órgãos da administração direta. Também estabelece

que as infrações cometidas que venham a ferir seus dispositivos devem ser punidas com base no Decreto-Lei n° 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal), da Lei n°. 1079, de 10 de abril de 1950, do Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967 e da Lei n° 8.429, de 02 de junho de 1992 (Crime de Improbidade Administrativa) e demais normas da legislação pertinente.

Dentre as penas estão perda do cargo e a inabilitação, até cinco anos (oito anos em se tratando do Presidente da República), para o exercício de qualquer função pública (os dos prefeitos e vereadores também com detenção de até três anos e reclusão de até doze). No caso de crimes contra as finanças públicas, haverá detenção de até dois anos e reclusão de até quatro anos, e ,no caso de infrações administrativas, será aplicada multa de trinta por cento sobre os vencimentos anuais do infrator.

Não há limite em percentual da receita, mas há regras que limitam os outros gastos. Nenhum governante poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar sua fonte de receita ou sem cortar outros gastos do mesmo valor e pelo mesmo período. Os responsáveis pela fiscalização são os Tribunais de Contas, mas a lei cria relatórios bimestrais e quadrimestrais obrigatórios que deverão ser de acesso público (de preferência via Internet) e mostrarão a situação das finanças de cada esfera de governo.

A Lei também determina que os governantes estabeleçam metas fiscais trienais, as quais permitirão um melhor planejamento das receitas e despesas públicas, e também a prevenção de possíveis problemas ao longo do exercício

fiscal. Assim, observar-se-á a ação planejada, prevenindo-se de eventuais riscos e a correção de desvios fiscais capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Como diz a Lei (art. 17 e parágrafos), toda nova despesa continuada que seja superior a dois exercícios deverá ter sua fonte de receita demonstrada ou uma eventual redução de outra despesa que a compense. É uma forma de “reeducar” o administrador do dinheiro público de forma a não gastar acima do que está permitido pelas finanças. Ou cria uma nova receita para compensar a nova despesa, ou diminui gastos para compensá-la. Do contrário, não assume nenhum novo compromisso.

As dificuldades e a escassez de recursos levam os governos a fazer verdadeiros milagres para conseguir executar os projetos essenciais do plano de governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal deverá conduzir os governos a administrarem com mais eficiência seus recursos.

A arrecadação pode melhorar através de maior atuação da fiscalização e de tributos mais bem instituídos e cobrados. As despesas poderão ser mais seletivas e controladas e reduzidos seus custos.

A referida Lei tem como ênfase o controle e a contenção das despesas, particularmente as despesas com pessoal, serviços de terceiros e despesas obrigatórias de caráter continuado.

Partindo do princípio da legalidade, espera-se que o administrador público obrigue-se a desempenhar a sua função dentro dos preceitos do Direito e da Moral administrativa, já que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade.

É verdade que a regra licitatória preexistente (Lei nº 8.666/93), não apenas em sua concepção global, como em inúmeros ordenamentos específicos, contemplava já o necessário limite entre a geração de despesa em obras, serviços e fornecimentos, e o equilíbrio das contas públicas. Os requisitos de projeto básico, de quantitativos e planilhas de custos, as cautelas referentes a preços, exemplificam essa afirmativa (ver, entre outros, os arts. 6º, inciso IX e alíneas "a"até "e"; 7º, § 2º, I ao IV, e seu § 6º; 14 e 38).

Verificar-se-á, pelo exame de determinações específicas da LRF , que o tema da geração de despesa sofrerá uma sistematização mais acirrada. A análise prévia dos editais terá maior dimensão, devendo incorporar, de agora em diante, o exame relativo à abordagem editalícia dos requisitos (a serem lidos com detalhe em momento oportuno) que a presente lei acrescentou ao processamento das licitações.

A licitação é um rito complexo de atos, visando aos fins determinados da adjudicação e contratação administrativa e implicando ritos concomitantes de controle, bem como a ordenação e registro de tais atos em processo que constitui fundamento legal, institucional e fático para decisões estatais. Os elementos que compõem essa definição acham-se presentes na Lei nº 8.666/93 e em toda a doutrina.

A Administração Pública deve ser regulada e exercida dentro do que determinam a Constituição Federal e suas leis complementares. À Administração são concedidos direitos, porém limites são estabelecidos, não devendo os mesmos, jamais, ser extrapolados.

Conclui-se que, a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000), é de convir que a referida lei representa valioso instrumento para assegurar-se o princípio da legalidade, por parte de todos a quantos se acha entregue a condução dos negócios públicos, nos entes a que se refere à mencionada lei, garantindo-se, assim, a preservação do patrimônio público e o respeito aos princípios da administração, mediante o ressarcimento da fazenda pública, a punição dos culpados e sua retirada temporária dos quadros político-administrativos. Portanto, dentre todas as possibilidades de reflexão, surgidas com a sanção da LRF, uma das mais importantes é a sua repercussão no campo das licitações e contratos para obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública.

A LRF trás uma exigência muito grande de modernização das Administrações Públicas, trazendo em consequência um encarecimento da sua manutenção e, ainda, um aumento da burocracia operacional.

Com relação aos crimes contra as finanças públicas, houve um importante avanço após o advento da Lei nº 10.028 que altera o código penal, onde, se for descumprido o conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 10.028 prevê as punições, fazendo com que o administrador tenha mais cuidado na lida de recursos e bens públicos.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, não evidenciou-se mudanças significativas em relação ao processo licitatório, inúmeros pontos determinados por esta Lei não são novos, pois já existiam em outras Leis anteriores, como a Constituição Federal, Lei 4.320, etc, e que não eram cumpridos, houve uma evolução quanto a responsabilização dos administradores.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL, Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal

BRASIL, Lei 4320 de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL, Lei 8666 de 21 de junho de 1999. Lei das Licitações.

BRAGA, Hugo Rocha. A Transparência das Contas Públicas. Revista Brasileira de Contabilidade, n.º 83/1993. São Paulo.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, Princípios Fundamentais de Contabilidade e Normas Brasileiras de Contabilidade. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Licitações e Contratos da Administração Pública. Brasília. Editora Brasília Jurídica, 1994.

ESCOBAR, João Carlos Mariense. Licitação: Teoria e Prática. 2º Ed, Porto Alegre. Editora Livraria do Advogado, 1994.

FILHO, José Francisco Ribeiro. Uma análise contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica da Teoria de Gestão Econômica. Revista Brasileira de Contabilidade, n.º 132/2001. São Paulo.

FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos. 8º Ed. São Paulo. Editora Dialética, 2000.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 11º Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 4ª Ed. São Paulo. Atlas, 1994.

JÚNIOR, José Cretella. Manual do Direito Administrativo. 5º Ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1988.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática . 4ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 1995.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 Comentada. 30ª Ed. Rio de Janeiro. Editora IBAM, 2000/2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações . 2ª Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. A Processualidade no Direito Administrativo. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais LTDA, 1993.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos: Lei 8.666/93. Belo Horizonte. Livraria Del Rey Editora LTDA, 1994.

NASCIMENTO, José Olavo. A Despesa Pública: alguns enfoques preambulares. 2º Ed. Brasília, Editora Fundação Brasileira de Contabilidade, 2001.

OLIVEIRA, Vera Rejane Gonçalves de. Análise das novas normas traçadas sobre licitações e contratos administrativos. Revista Brasileira de Contabilidade, n.º 84/1993. São Paulo.

SLOMSKI, Valmor. Manual da Contabilidade Pública. 2º Ed. São Paulo. Editora Atlas, 2003.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de ; ROSSI, Sérgio Siqueira. Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo. São Paulo. Editora NDJ, 2001.

UFMS. Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses – MDT/UFMS. 5. ed. Santa Maria, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo. Editora Atlas, 1998.

ANEXO

ANEXO ÚNICO
PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 163, DE 04 DE MAIO DE 2001

<u>ANEXO III</u>	
DESCRIÇÃO	
<u>DISCRIMINAÇÃO DAS NATUREZAS</u>	
<u>DE DESPESA</u>	
3.0.00.00.00	DESPESAS CORRENTES
3.1.00.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
3.1.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
3.1.30.41.00	Contribuições
3.1.80.00.00	Transferências ao Exterior
3.1.80.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.1.80.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Terceirização
3.1.90.00.00	Aplicações Diretas
3.1.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
3.1.90.03.00	Pensões
3.1.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.1.90.07.00	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
3.1.90.09.00	Salário-Família
3.1.90.11.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
3.1.90.12.00	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
3.1.90.13.00	Obrigações Patronais
3.1.90.16.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
3.1.90.17.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
3.1.90.34.00	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
3.1.90.67.00	Depósitos Compulsórios
3.1.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.1.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.1.90.94.00	Indenizações Restituições Trabalhistas
3.1.90.96.00	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
3.1.99.00.00	A Definir
3.1.99.99.00	A Classificar

3.2.00.00.00	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
3.2.90.00.00	Aplicações Diretas
3.2.90.21.00	Juros sobre a Dívida por Contrato
3.2.90.22.00	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
3.2.90.23.00	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
3.2.90.24.00	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
3.2.90.25.00	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
3.2.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.2.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.2.90.93.00	Indenizações e Restituições
3.2.99.00.00	A Definir
3.2.99.99.00	A Classificar
3.3.00.00.00	OUTRAS DESPESAS CORRENTES
3.3.20.00.00	Transferências à União
3.3.20.14.00	Diárias – Civil
3.3.20.30.00	Material de Consumo
3.3.20.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.20.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.20.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.20.41.00	Contribuições
3.3.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
3.3.30.14.00	Diárias – Civil
3.3.30.30.00	Material de Consumo
3.3.30.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.30.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.30.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.30.41.00	Contribuições
3.3.30.43.00	Subvenções Sociais
3.3.30.81.00	Distribuição de Receitas
3.3.30.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.30.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.40.00.00	Transferências a Municípios
3.3.40.30.00	Material de Consumo
3.3.40.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.40.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física

3.3.40.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.40.41.00	Contribuições
3.3.40.43.00	Subvenções Sociais
3.3.40.81.00	Distribuição de Receitas
3.3.40.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.40.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
3.3.50.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.50.41.00	Contribuições
3.3.50.43.00	Subvenções Sociais
3.3.50.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.60.00.00	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
3.3.60.41.00	Contribuições
3.3.70.00.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
3.3.70.41.00	Contribuições
3.3.80.00.00	Transferências ao Exterior
3.3.80.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.3.80.14.00	Diárias – Civil
3.3. 80.30.00	Material de Consumo
3.3. 80.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
3.3. 80.35.00	Serviços de Consultoria
3.3. 80.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3. 80.37.00	Locação de Mão-de-Obra
3.3. 80.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3. 80.41.00	Contribuições
3.3. 80.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.90.00.00	Aplicações Diretas
3.3.90.01.00	Aposentadorias e Reformas
3.3.90.03.00	Pensões
3.3.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
3.3.90.05.00	Outros Benefícios Previdenciários
3.3.90.06.00	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
3.3.90.08.00	Outros Benefícios Assistenciais
3.3.90.09.00	Salário-Família
3.3.90.10.00	Outros Benefícios de Natureza Social
3.3.90.14.00	Diárias – Civil

3.3.90.15.00	Diárias - Militar
3.3.90.18.00	Auxílio Financeiro a Estudantes
3.3.90.19.00	Auxílio-Fardamento
3.3.90.20.00	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
3.3.90.26.00	Obrigações decorrentes de Política Monetária
3.3.90.27.00	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
3.3.90.28.00	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
3.3.90.30.00	Material de Consumo
3.3.90.32.00	Material de Distribuição Gratuita
3.3.90.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
3.3.90.35.00	Serviços de Consultoria
3.3.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
3.3.90.37.00	Locação de Mão-de-Obra
3.3.90.38.00	Arrendamento Mercantil
3.3.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
3.3.90.45.00	Equalização de Preços e Taxas
3.3.90.46.00	Auxílio-Alimentação
3.3.90.47.00	Obrigações Tributárias e Contributivas
3.3.90.48.00	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
3.3.90.49.00	Auxílio-Transporte
3.3.90.67.00	Depósitos Compulsórios
3.3.90.91.00	Sentenças Judiciais
3.3.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
3.3.90.93.00	Indenizações e Restituições
3.3.90.95.00	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
3.3.99.00.00	A Definir
3.3.99.99.00	A Classificar
4.0.00.00.00	DESPESAS DE CAPITAL
4.4.00.00.00	INVESTIMENTOS
4.4.20.00.00	Transferências à União
4.4.20.41.00	Contribuições
4.4.20.42.00	Auxílios
4.4.20.51.00	Obras e Instalações
4.4.20.52.00	Equipamentos e Material Permanente

4.4.20.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.20.93.00	Indenizações e Restituições
4.4.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
4.4.30.41.00	Contribuições
4.4.30.42.00	Auxílios
4.4.30.51.00	Obras e Instalações
4.4.30.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.30.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.30.93.00	Indenizações e Restituições
4.4.40.00.00	Transferências a Municípios
4.4.40.41.00	Contribuições
4.4.40.42.00	Auxílios
4.4.40.51.00	Obras e Instalações
4.4.40.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.40.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
4.4.50.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
4.4.50.41.00	Contribuições
4.4.50.42.00	Auxílios
4.4.50.51.00	Obras e Instalações
4.4.50.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.60.00.00	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
4.4.60.41.00	Contribuições
4.4.70.00.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
4.4.70.41.00	Contribuições
4.4.70.42.00	Auxílios
4.4.80.00.00	Transferências ao Exterior
4.4.80.41.00	Contribuições
4.4.80.42.00	Auxílios
4.4.80.51.00	Obras e Instalações
4.4.80.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.90.00.00	Aplicações Diretas
4.4.90.04.00	Contratação por Tempo Determinado
4.4.90.14.00	Diárias - Civil
4.4.90.17.00	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
4.4.90.20.00	Auxílio Financeiro a Pesquisadores

4.4.90.30.00	Material de Consumo
4.4.90.33.00	Passagens e Despesas com Locomoção
4.4.90.35.00	Serviços de Consultoria
4.4.90.36.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
4.4.90.37.00	Locação de Mão-de-Obra
4.4.90.39.00	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
4.4.90.51.00	Obras e Instalações
4.4.90.52.00	Equipamentos e Material Permanente
4.4.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.4.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.4.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.4.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.4.99.00.00	A Definir
4.4.99.99.00	A Classificar
4.5.00.00.00	INVERSÕES FINANCEIRAS
4.5.30.00.00	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
4.5.30.41.00	Contribuições
4.5.30.42.00	Auxílios
4.5.30.61.00	Aquisição de Imóveis
4.5.30.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
4.5.30.65.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4.5.30.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.40.00.00	Transferências a Municípios
4.5.40.41.00	Contribuições
4.5.40.42.00	Auxílios
4.5.40.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
4.5.40.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.50.00.00	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
4.5.50.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.80.00.00	Transferências ao Exterior
4.5.80.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.90.00.00	Aplicações Diretas
4.5.90.61.00	Aquisição de Imóveis
4.5.90.62.00	Aquisição de Produtos para Revenda
4.5.90.63.00	Aquisição de Títulos de Crédito
4.5.90.64.00	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado

4.5.90.65.00	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
4.5.90.66.00	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
4.5.90.67.00	Depósitos Compulsórios
4.5.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.5.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.5.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.5.99.00.00	A Definir
4.5.99.99.00	A Classificar
4.6.00.00.00	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
4.6.90.00.00	Aplicações Diretas
4.6.90.71.00	Principal da Dívida Contratual Resgatado
4.6.90.72.00	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
4.6.90.73.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
4.6.90.74.00	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
4.6.90.75.00	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação da Receita
4.6.90.76.00	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
4.6.90.77.00	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
4.6.90.91.00	Sentenças Judiciais
4.6.90.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores
4.6.90.93.00	Indenizações e Restituições
4.6.99.00.00	A Definir
4.6.99.99.00	A Classificar
9.9.99.99.99	Reserva de Contingência