

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**IMPACTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PRINCÍPIO DA
ANUALIDADE NA GESTÃO CONTRATUAL DAS
ENTIDADES SUJEITAS PARA EGCAP NA COLÔMBIA**

JORGE ÉDUAR OCAMPO SUÁREZ

Itajaí-SC, junho de 2022

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

IMPACTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE NA GESTÃO CONTRATUAL DAS ENTIDADES SUJEITAS PARA EGCAP NA COLÔMBIA

JORGE ÉDUAR OCAMPO SUÁREZ

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Paulo Bernardo Arboleda Ramírez

Co-orientador: Professor Doutor José Everton da Silva

Itajaí-SC, junho de 2022

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, junho de 2022

Jorge Éduar Ocampo Suárez
Mestrando

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ/UNIVALI, em 08/06/2022, às 15 horas, o mestrando **Jorge Éduar Ocampo Suárez** fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “**Impacto do Orçamento Público Princípio da Anualidade na Gestão Contratual das Entidades Sujeitas para EGCAP na Colômbia**”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor José Everton da Silva (UNIVALI) como presidente e orientador, Doutor Paulo Bernardo Arboleda Ramírez (UNIVERSIDADE DE CALDAS/COLÔMBIA) como membro, Doutora Jaqueline Moretti Quintero (UNIVALI) como membro e Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 08 de junho de 2022.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE CATEGORIAS

O presente trabalho insere-se na linha de investigação denominada PRODUÇÃO JURÍDICA, pois ao final da respectiva análise normativa e jurisprudencial e como principal conclusão, pretende-se elaborar um documento de conteúdo normativo que sirva de consulta e aplicação ao entidades que nos seus processos de contratação devem aplicar as disposições do orçamento público e da contratação pública

Esta pesquisa utilizará o método analítico descritivo, pois será feita uma descrição dos regulamentos aplicáveis tanto às compras públicas quanto ao orçamento público; também será utilizado o método bibliográfico ou documental, pois a análise é baseada em uma extensa revisão documental e jurisprudencial das questões da doutrina e das diretrizes dadas pelos órgãos nacionais e pelo Tribunal Constitucional sobre princípios orçamentários e seu impacto nas compras públicas.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, pois será feita uma avaliação do impacto das disposições orçamentárias nas compras públicas; da mesma forma, será feita uma análise da gestão das entidades públicas para atender às despesas operacionais em compras que devem começar a partir de 1 de janeiro de cada ano sem violar o princípio da anualidade orçamentária e cumprindo os princípios de compras públicas, bem como as recomendações sobre o assunto por parte dos órgãos de controle que supervisionam sua atividade.

A abordagem epistêmica será teórica, casuística e hermenêutica crítica, já que se baseará na análise de casos concretos com todas as suas vicissitudes, e será contextualizada do ponto de vista histórico e conceitual, tanto do que as disposições legais em matéria orçamentária significaram para os processos contratuais das entidades públicas, como das ações que essas entidades devem realizar para garantir contratos que devem iniciar sua execução contratual a partir do primeiro dia de cada exercício fiscal, complementada com a visão do Tribunal Constitucional em sua jurisprudência sobre o assunto.

A população está localizada no município de Manizales Caldas e para o caso específico será tomado como referência algumas entidades do departamento de Caldas INFICALDAS, estabelecimento público da ordem departamental, ligado à prefeitura de Caldas. Entidade que é regida pelas disposições de direito público

tanto em matéria orçamentária como contratual e sendo proprietária do Aeroporto de La Nubia, exige, por disposições da aeronáutica civil e para garantir a segurança e a saúde dos usuários do terminal aéreo, ter contratado os serviços de vigilância e limpeza a partir de 1º de janeiro de cada ano para garantir a operação do aeroporto.

Instrumentos de coleta de dados:

- Revisão Bibliográfica
- Diário de Bordo
- Artigos científicos
- Ficha de análise de jurisprudência
- Leis e decretos
- Ordenanças e acordos
- Dados estatísticos (número de contratos necessários com execução a partir de 01 de janeiro)
- Planos Anuais de Compras

Técnicas de análise da informação

- Análise das fontes
- Periódicos de dados

CDP:	Certificado de Disponibilidade Orçamentária. Uma operação de orçamento público que garante a existência de recursos no orçamento para incorrer em uma obrigação.
Conselheiro ou Magistrado Relator:	Juiz-Relator
RP:	Registro orçamentário. Operação de orçamento público que afeta os recursos disponíveis em um CDP para um compromisso específico.
CODFIS:	Conselho Departamental de Política Fiscal. Ela desempenha as funções do CONFIS, mas em nível territorial.

CONFIS:	Conselho Superior de Política Fiscal. Um órgão colegiado criado pelo Decreto-Lei 1421 de 1993 e definido no Estatuto do Orçamento como o órgão governante da Política Fiscal e coordenador do Sistema Orçamentário da Administração.
CONPES:	Conselho Nacional de Política Econômica e Social. Foi criada pela Lei 19 de 1958. A mais alta autoridade nacional de planejamento e serve como órgão consultivo do Governo em todos os aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social do país. Vigência Futura
Período fiscal:	Período de 01 de janeiro a 31 de dezembro. Conselho de Estado
Períodos Fiscais Futuros:	Exceção ao princípio da anualidade permitida por lei, que permite, com autorização prévia, o compromisso de períodos fiscais futuros.
Reserva orçamentária:	Exceção ao princípio da anualidade permitida por lei para continuar a execução de um contrato além de 31 de dezembro, por razões justificadas externas à execução do contrato.
Tribunal Constitucional:	Instituição do Poder Judiciário do Poder Público criada pela adoção da Constituição de 1991 a fim de salvaguardar a integridade e a supremacia da Carta Política. Magistrado Ponenente

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
RESUMEN	12
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1	17
PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES REGULAMENTARES EM CONTRATAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO	17
1.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E CONTRATUAIS.....	26
CAPÍTULO 2	36
A RELAÇÃO ENTRE AS COMPRAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO ...	36
2.1 REQUISITOS PARA A EXECUÇÃO DE CONTRATOS ESTATAIS A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO::	36
2.2 MECANISMOS DE SELEÇÃO DE CONTRATADOS	41
2.3 CONTROLE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL	50
CAPÍTULO 3	58
LINHA DE JURISPRUDÊNCIA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE NOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	58
3.1 ELABORAÇÃO DO PROBLEMA LEGAL.....	59
3.2 ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DOS SENTENÇAS	62
3.3 SENTENÇA ARQUIMÉDICA	62
3.4 NICHOS DE CITAÇÃO	65
3.5 SENTENÇA DE REFERÊNCIA E DE BASE (HITO) C-478 DE 1992	67
3.6 ANÁLISE DE SENTENÇAS SELECIONADAS	68
3.7 GRÁFICO DA LINHA DE JURISPRUDÊNCIA	80
3.8 CONCLUSÕES DA LINHA JURISPRUDENCIAL	81
3.9 CATEGORIAS UTILIZADAS PARA ANÁLISE	83
3.10 SENTENÇAS UTILIZADAS	84
CAPÍTULO 4	86
ANÁLISE DO CASO	86
4.1 STATUS LEGAL DO INFICIALDAS.	86
4.2 INFORMAÇÕES RESUMIDAS SOBRE AUDITORIAS:	93

CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	110
ANEXO A	114
ANEXO B	117

RESUMO

Este documento apresenta as principais regras que regem as compras públicas na Colômbia, no que tem sido chamado de Estatuto Geral de Compras da Administração Pública (EGCPA), bem como os regulamentos relacionados ao orçamento público, composto principalmente pela Lei Orgânica do Orçamento Público na Colômbia. Tendo estabelecido estes dois grandes desenvolvimentos normativos, o objetivo é destacar a correlação que existe entre estas duas áreas e como, até agora, isto não tem sido legislado desta forma e, ao contrário, cada um destes campos tem sido considerado como totalmente independente do outro, tornando esta situação problemática em situações específicas nas quais não é possível articular estas duas áreas porque não têm disposições com um conteúdo harmonioso. A fim de definir o cenário, analisaremos em detalhes o princípio da anualidade orçamentária e seu impacto direto sobre o planejamento de compras que as entidades devem realizar para executar seu orçamento durante todo o ano fiscal e como, ao abordar necessidades urgentes através de compras públicas, surgem uma série de dificuldades que devem ser superadas pelas entidades; Isto significa que eles devem transcender além do ano fiscal ou iniciar a execução muito cedo no ano (mesmo a partir de 1º de janeiro), gerando uma série de dificuldades que as entidades devem superar, sem uma disposição clara a ser aplicada, às vezes gerando observações com alcance disciplinar e fiscal pelos órgãos de controle, para as quais será desenvolvida uma linha de jurisprudência baseada em sentenças emitidas pela Corte Constitucional da Colômbia em que alguns princípios orçamentários serão contrastados com princípios de compras públicas. Também se pretende estabelecer algumas conclusões gerais e propor um documento a ser utilizado para consulta e aplicação em questões contratuais pelas entidades sujeitas ao estatuto orgânico do orçamento público nos processos contratuais que requerem execução no início do ano fiscal. O documento responderá à seguinte pergunta de pesquisa: Qual é o impacto do princípio da anualidade do orçamento público no planejamento dos processos contratuais das entidades sujeitas ao EGCPA, de acordo com o quadro constitucional e jurídico da Colômbia? O objetivo geral da pesquisa é analisar as principais implicações financeiras estabelecidas nas normas legais sobre o orçamento público na Colômbia em relação ao planejamento de processos contratuais de acordo com o marco constitucional e legal, e da mesma forma, cada um dos capítulos desenvolvidos corresponde a um objetivo específico estabelecido, de acordo com a descrição a seguir: i) Explicar o alcance do regulamento do orçamento público na Colômbia e suas implicações orçamentárias nos processos de contratação realizados por entidades sujeitas ao estatuto geral de contratação da administração pública sob a perspectiva jurídica, doutrinária e jurisprudencial; ii) Construir uma linha jurisprudencial constitucional sobre o entendimento e interpretação das diretrizes financeiras estabelecidas nas normas legais sobre orçamento público na Colômbia para considerar e aplicar no planejamento dos processos contratuais, iii) Examinar o impacto do princípio da anualidade do orçamento público na gestão contratual das entidades (aplicação do caso: INFICALDAS) com base na análise dos pronunciamentos emitidos pelos órgãos de controle (Procuraduría General de la Nación de Colombia e Contraloría General de la República de Colombia) relacionados a contratos ou modificações de contratos assinados no último ano do governo ou no início do ano fiscal para atender

a despesas operacionais; iv) Preparar um documento a ser utilizado para consulta e aplicação em matéria contratual para entidades sujeitas ao estatuto orgânico do orçamento público em processos contratuais que requeiram execução no início do ano fiscal. Para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa, um método documental ou bibliográfico foi aplicado na construção da estrutura teórica, pois a análise é baseada em uma extensa revisão jurídica, documental e jurisprudencial dos princípios orçamentários e seu impacto nas compras públicas. Além disso, o trabalho de pesquisa também tem um escopo analítico descritivo, na medida em que será feita uma descrição dos regulamentos aplicáveis tanto às compras públicas quanto ao orçamento público com um escopo hermenêutico legal, o que também nos permite aplicar uma abordagem qualitativa, uma vez que o objetivo é fazer uma avaliação do impacto das disposições orçamentárias sobre as compras públicas. Este trabalho, de acordo com o que foi dito anteriormente, está enquadrado dentro da linha de pesquisa denominada PRODUÇÃO JURÍDICA, uma vez que após a conclusão da respectiva análise normativa e jurisprudencial e como conclusão principal, o objetivo é produzir um documento com conteúdo normativo que possa ser utilizado para consulta e aplicação por entidades que devem aplicar as disposições do orçamento público e das compras públicas em seus processos de contratação.

Palavras-chave: Compras públicas; Orçamento público; Princípio da anualidade; Princípio da seleção objetiva; Ano fiscal.

RESUMEN

El presente trabajo se hace una presentación de las principales normas que rigen la contratación pública en Colombia, en lo que se ha denominado el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCPA), así como de la normativa relacionada con el presupuesto público, conformada principalmente por la Ley orgánica de presupuesto público en Colombia. Establecidos estos dos grandes desarrollos normativos, se pretende evidenciar la correlación que existe entre estas dos materias y cómo, hasta este momento, no se ha legislado de esta forma y por el contrario, se ha considerado cada uno de estos campos como totalmente independientes el uno del otro, configurando esta situación una problemática en situaciones precisas en las que no es posible articular estas dos materias por no contar con disposiciones de contenido armónico. Para escenificar la materia, se analizará de manera detallada el principio presupuestario de anualidad y su incidencia directa en la planeación de la contratación que deben realizar las entidades para ejecutar su presupuesto durante toda la vigencia y cómo, al momento de atender necesidades urgentes a través de la contratación pública; esto es, que deban trascender más allá de la vigencia fiscal o iniciar ejecución muy temprano en la vigencia (incluso a partir del 01 de enero), se generan una serie de dificultades que deben sortear las entidades, sin que se tenga una disposición clara para aplicar, generando en ocasiones observaciones con alcance disciplinario y fiscal por parte de los entes de control, para lo cual se desarrollará una línea jurisprudencial con fundamento en sentencias emitidas por la Corte Constitucional de Colombia en la que se contrastarán algunos principios presupuestales frente a principios de contratación pública. Igualmente, se pretenden exponer unas conclusiones generales y proponer un documento que sirva de consulta y aplicación en materia contractual a las entidades sujetas al estatuto orgánico del presupuesto público en los procesos contractuales que requieran ejecución al inicio de la vigencia fiscal. El trabajo responderá a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la incidencia del principio de anualidad del presupuesto público en la planeación de los procesos contractuales de las entidades sometidas al EGCPA de conformidad con el marco constitucional y legal de Colombia? Como objetivo general de la investigación se pretenden analizar las principales implicaciones financieras dispuestas en las normas jurídicas sobre presupuesto público en Colombia en relación a la planeación de los procesos contractuales de conformidad al marco constitucional y legal y de igual forma, cada uno de los capítulos desarrollados, corresponde a un objetivo específico planteado, de acuerdo con la siguiente descripción: i) Explicar el alcance de la normativa sobre presupuesto público en Colombia y sus implicaciones presupuestales en los procesos de contratación adelantados por entidades sujetas al estatuto general de contratación de la administración pública desde la perspectiva legal, doctrinal y jurisprudencial; ii) Construir una línea jurisprudencial constitucional sobre la comprensión e interpretación de las directrices financieras dispuestas en las normas jurídicas sobre presupuesto público en Colombia para considerar y aplicar en la planeación de los procesos contractuales, iii) Examinar la incidencia del principio de anualidad del presupuesto público en la gestión contractual de las entidades (aplicación de caso: INFICALDAS) a partir del análisis de los pronunciamientos emitidos por los organismos de control (Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República) relacionados con contratos o

modificaciones a contratos suscritos en el último año de gobierno o a inicio de la vigencia fiscal para atender gastos de funcionamiento; iv) Elaborar un documento que sirva de consulta y aplicación en materia contractual a las entidades sujetas al estatuto orgánico del presupuesto público en los procesos contractuales que requieran ejecución al inicio de la vigencia fiscal. En el trabajo de investigación fue aplicado un método documental o bibliográfico en la construcción del marco teórico, pues el análisis se sustenta en una amplia revisión legal, documental y jurisprudencial sobre los principios presupuestales y su incidencia en la contratación pública. Además, el trabajo de investigación también tiene un alcance descriptivo analítico por cuanto se hará una descripción de la normativa aplicable tanto a la contratación pública como al presupuesto público con un alcance hermenéutico jurídico, lo que nos permite aplicar igualmente un enfoque de tipo cualitativo, ya que se pretende realizar una valoración de la incidencia que tienen las disposiciones presupuestales en la contratación pública. El presente trabajo entonces, de acuerdo con lo previamente planteado, se enmarca en la línea de investigación denominada PRODUCCIÓN JURÍDICA, ya que al culminar el análisis normativo y jurisprudencial respectivo y como conclusión principal, se pretende elaborar un documento de contenido normativo que sirva de consulta y aplicación a las entidades que en sus procesos de contratación deben aplicar las disposiciones de presupuesto público y de contratación pública.

Palabras Clave: Contratación Pública; Presupuesto Público; Principio de anualidad; Principio de selección objetiva; Vigencia fiscal.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho de pesquisa é especificar a regulamentação que tem sido emitida na Colômbia desde a Constituição Política de 1991 com o objetivo de regulamentar dois tópicos principais: o primeiro corresponde às regras de compras públicas, para contrastar com um segundo tópico, constituído pelas disposições normativas que regulamentam o orçamento público e posteriormente determinar as implicações que a regulamentação orçamentária tem nos processos de compras realizados por entidades que devem aplicar o estatuto geral de compras da administração pública (doravante EGCAP).

Ambos os sistemas normativos têm uma base estrutural baseada em princípios. No desenvolvimento do trabalho de pesquisa, o princípio da anualidade orçamentária será analisado em profundidade, em contraste com os princípios contratuais de planejamento e seleção objetiva, a fim de estabelecer com base em fundamentos jurídicos, doutrinários e jurisprudenciais, que ao abordar necessidades urgentes por meio de compras públicas, a aplicação de ambas as disposições regulamentares não é uma questão fácil, especialmente por causa dos princípios referidos; o que inicialmente gera uma colisão destes princípios que causam uma série de dificuldades que as entidades públicas que contratam por meio do EGCAP devem superar.

Em princípio, a execução orçamentária dos contratos estatais de todas as entidades públicas deve respeitar o princípio da anualidade; mas a lei estabelece algumas exceções à sua aplicação, que podem ser classificadas em dois grupos: (i) a contratação realizada com recursos do sistema geral de royalties, que são executados com recursos bienais e, em qualquer caso, são recursos que não fazem parte do orçamento geral da Nação ou do sistema de transferências, uma vez que é um sistema particular e independente que tem seus próprios princípios, instrumentos e processos, e (ii) os números do sistema de orçamento público conhecidos como reservas de dotações, reservas para procedimentos de negociação, responsabilidades por períodos vencidos e períodos futuros.

De acordo com a abordagem acima, surge uma dificuldade com alguns

contratos que, seja por disposição expressa da Lei, como a auditoria, ou devido às necessidades do serviço, como vigilância, limpeza, transporte e refeições escolares, entre outros, devem ser contratados e em execução durante todo o ano fiscal de forma ininterrupta, ou, na falta disso, sua execução deve começar quase que simultaneamente ao ano fiscal, às vezes até mesmo em 1º de janeiro.

A fim de reforçar a jurisprudência sobre o tema em estudo, também será desenvolvida uma linha de jurisprudência com o objetivo de demonstrar as posições adotadas pelo Tribunal Constitucional Colombiano sobre a disposição contida no artigo 352 da Constituição, que estabelece que a Lei Orgânica do Orçamento é o principal instrumento do sistema orçamentário colombiano, estipulando que todos os orçamentos estarão sujeitos a ela: Nacional, as de entidades territoriais e as elaboradas por entidades descentralizadas em qualquer nível, a fim de determinar como esta questão evoluiu ou qual tem sido o tratamento dado a ela através das decisões proferidas pelo Tribunal Superior e sua implicação na execução orçamentária das entidades públicas que aplicam estes postulados, principalmente em matéria contratual.

Para o desenvolvimento da pesquisa, será utilizado o método descritivo analítico, pois será feita uma descrição dos regulamentos aplicáveis tanto às compras públicas quanto ao orçamento público. O método bibliográfico ou documental também será utilizado, pois a análise é baseada em uma extensa revisão documental e jurisprudencial das questões da doutrina e das diretrizes dadas pelos órgãos nacionais e pelo Tribunal Constitucional sobre os princípios orçamentários e seu impacto nas compras públicas. Da mesma forma, é um tipo de pesquisa qualitativa na medida em que será feita uma avaliação do impacto das disposições orçamentárias sobre as compras públicas.

A fim de estabelecer claramente o panorama, será feita uma revisão das possibilidades legais disponíveis que oferecem soluções parciais para o problema levantado, propondo cenários possíveis aos quais as entidades públicas que aplicam o EGCAP em seus processos de contratação podem se valer, determinando os riscos que essas soluções acarretam, momento em que alguns pronunciamentos dos órgãos de controle em várias entidades departamentais serão revisados de

forma geral, com impacto nessa situação particular e no possível escopo e conseqüências dos relatórios apresentados.

Antes de prosseguir com as conclusões do tema desenvolvido, será feita referência ao estudo de caso específico de um estabelecimento público do departamento de Caldas - Colômbia que cumpre com os dois componentes analisados no desenvolvimento da pesquisa; isto é, que por disposição legal aplica tanto o Estatuto Geral de Contratação da Administração Pública quanto o Estatuto do Orçamento Público e que, por sua vez, presta um serviço essencial que não pode ser interrompido ou que deve começar a ser executado antecipadamente a cada ano, como o serviço de transporte aéreo.

No desenvolvimento do ponto anterior, será feita uma revisão detalhada das alternativas que esta entidade tem utilizado nos últimos anos para garantir a prestação do serviço e, da mesma forma, serão estudadas as observações do órgão de controle competente; neste caso, a Controladoria Geral de Caldas, registrada nos respectivos relatórios de auditoria relacionados com o assunto específico.

Finalmente, após análise do caso específico, serão estabelecidas as decisões que por lei podem ser adotadas pelas entidades nesta situação particular e baseadas no desenvolvimento da jurisprudência e da doutrina, como conclusão geral, o mecanismo mais adequado que essas entidades devem aplicar para o cumprimento de sua missão, o que lhes permite garantir essas compras aplicando tanto os postulados do sistema orçamentário quanto as disposições do Estatuto Geral de Compras da Administração Pública

CAPÍTULO 1

PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES REGULAMENTARES EM CONTRATAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Antes de mais nada, é necessário especificar que, ao se referir às compras públicas na Colômbia, é feita referência a vários regimes contratuais que incluem: (i) Compras públicas ou estatais no sentido estrito, ou seja, entidades que estão integralmente sujeitas ao EGCAP, (ii) Compras em sentido amplo ou geral, que inclui todos os regimes contratuais excepcionais sujeitos ao direito privado e regras especiais para algumas entidades da administração pública, (iii) Regime para entidades privadas que não fazem parte da administração pública por serem pessoas físicas que contratam com recursos públicos ou os administram como contratantes e, em ambos os casos, devem estar sujeitas aos princípios constitucionais de gestão fiscal para a administração adequada de tais recursos e, finalmente, (iv) Regime aplicável à contratação com pessoas jurídicas sem fins lucrativos de reconhecida idoneidade (artigo 355 superior - Decreto 092 de 2017).

De acordo com a classificação estabelecida pela Lei 80 de 1993, todas as entidades listadas no Artigo 2 são entidades públicas e, portanto, estão sujeitas às disposições da EGCPA .

Por sua vez, o estatuto orgânico do orçamento público (Decreto 111 de 1996) estabelece diretrizes que devem ser cumpridas pelas entidades que estão sujeitas à sua execução; ou seja, todas as pessoas jurídicas públicas do poder executivo cujo patrimônio seja composto por fundos públicos, e mesmo em alguns casos, devem ser atendidas por entidades públicas que não aplicam o EGCPA, tais como Empresas Industriais e Comerciais do Estado ou Empresas de Economia Mista com participação pública superior a 90%. Tanto na Constituição Política de 1886 como na atual Constituição (1991), a lei orgânica do orçamento tem um caráter especial e uma hierarquia superior ao resto das leis emitidas pelo legislador, especificando que na Constituição anterior o termo leis orgânicas não existia.

Há algumas necessidades inerentes ao serviço público (segurança, limpeza, transporte e alimentação escolar), que devem ser tratadas como prioritárias a cada ano, mas levando em conta que os fundamentos para a contratação direta no EGCAP são específicos, uma análise do objeto e do valor do contrato deve necessariamente ser realizada para determinar o procedimento de seleção a ser aplicado em cada evento e, no melhor dos casos, poderia corresponder a um procedimento de valor mínimo, que exigiria pelo menos cinco dias úteis na fase pré-contratual para sua implementação.

As compras públicas têm dois componentes do ponto de vista jurídico: o primeiro está diretamente relacionado às disposições do EGCPA e o segundo às regras gerais do orçamento público, e não é possível separar esses dois componentes no momento da compra ou durante sua execução.

Diante de necessidades que não podem ser interrompidas, ou que devem ser contratadas além do final de cada ano fiscal, mas que não podem ser contratadas diretamente, todas as entidades que necessitam desses serviços e aplicam tanto as regras orçamentárias quanto as de compras se encontram em uma situação difícil no final de cada ano fiscal, um problema que a princípio parece mais orçamentário do que contratual, mas com um impacto direto do primeiro sobre o segundo, pois esses elementos não podem ser aplicados separadamente, deixando as entidades obrigadas a recorrer às possibilidades estabelecidas na lei como exceções ao princípio da anualidade.

O princípio da anualidade, segundo o Tribunal Constitucional Colombiano, tem sua origem na própria Constituição e sua essência é poder realizar periódica e continuamente o controle político do executivo pelas corporações popularmente eleitas e pela sociedade em geral, sobre a gestão realizada no período de um ano e facilitar a tomada de medidas corretivas em termos dessa gestão, de forma oportuna. Isto porque o orçamento é um instrumento fundamentalmente político, no qual a sociedade, através de seus representantes e dos que estão no poder, concorda sobre a viabilidade das políticas públicas através da alocação de recursos (Plazas, 2014, p. 25).

Este é um conceito que, como o autor indica, visa principalmente o propósito de controle político sobre a execução dos recursos, mas corresponde a

uma definição muito geral que abrange aspectos globais em termos de conteúdo normativo, embora não enfatize situações particulares que possam surgir no exercício da atividade contratual em que não seja possível honrar este princípio, sem que isto signifique que esteja agindo de forma irregular ou contrária à lei.

O Tribunal Constitucional Colombiano estabeleceu que os princípios consagrados no Estatuto do Orçamento Orgânico são precedentes que condicionam a validade do processo contratual, de modo que, se não forem levados em conta, viciam a legitimidade do processo e, portanto, não são meros requisitos, mas diretrizes determinadas pela Lei Orgânica e Orçamentária (Sentença C-337 de 1993).

Essas definições não levam em conta que, uma vez assinado o contrato, ele está sujeito a diferentes vicissitudes que surgem durante a execução do contrato (suspensões, prorrogações, aumento da execução das obras, não cumprimento) ou simplesmente, existem contratos que devem continuar a ser executados ininterruptamente ou iniciar a execução no primeiro dia do ano (que não é um dia útil), sem que seja possível atender diretamente a esse contrato ou exceder a data de encerramento de cada exercício fiscal, de acordo com as disposições em vigor em matéria contratual e orçamentária.

Uma revisão detalhada da legislação interna do sistema jurídico colombiano leva à conclusão de que até 2022 existem mais de 250 regulamentações em vigor que estão direta ou indiretamente relacionadas às compras públicas (Lee & Velandia, 2020, pp. 620-653), das quais, com o objetivo de estabelecer um marco regulatório geral, foram revistas aquelas com maior aplicação em compras públicas, e que poderiam ser consideradas como a base do EGCPA, por um lado, e aquelas que consagram regras orçamentárias públicas, aplicáveis às entidades públicas que realizam processos de compras, por outro; especificando que há um grande número de entidades públicas que não estão sujeitas ou não aplicam o EGCPA; entidades que não serão levadas em conta neste documento.

CLASSE	TÍTULO	OBSERVAÇÃO
Lei 80 de 1993	Por onde é emitido o estatuto geral de compras públicas.	Base EGCPA

Lei 489 de 1998	Por meio da qual são editadas as normas sobre a organização e funcionamento das entidades da ordem nacional, são emitidas as disposições, princípios e regras gerais para o exercício das competências previstas nos números 15 e 16, do artigo 189 da Constituição Política. e outras disposições	Base de acordos e contratos interadministrativos
Lei 1150 de 2007	Por quais medidas de eficiência e transparência são introduzidas na Lei 80 de 1993 e outras disposições gerais sobre contratação de recursos públicos são ditadas	Alteração principal Lei 80 de 1993
Lei 1450 de 2011	Pelo qual é emitido o Plano Nacional de Desenvolvimento, 2010-2014	Introduz uma nova modalidade de seleção de empreiteiros (Valor Mínimo)
Lei 1474 de 2011	Pelo qual são editadas normas que visam fortalecer os mecanismos de prevenção, investigação e punição de atos de corrupção e a eficácia do controle da gestão pública	Conhecido como estatuto anticorrupção, ele introduz importantes modificações na contratação
Lei 1508 de 2012	Pelo qual se estabelece o regime jurídico das Associações Público-Privadas, ditam-se os regulamentos orçamentais orgânicos e ditam-se outras disposições	Definição de Parceria Público-Privada APP
Lei 2022 de 2020	Pelo qual se modifica o artigo 4º da Lei 1.882 de 20.418 e outras disposições são emitidas	Norma que estabelece especificações de tipo
Lei 2069 de 2020	Através do qual o empreendedorismo é promovido na Colômbia	Estabelece critérios de desempate em todos os processos públicos (art. 30 a 36)
Decreto-Lei 4170 de 2011	Pela qual é criada a Agência Nacional de Compras Públicas -Colômbia Compra Eficiente-, seus objetivos e estrutura são	Entidade governante em matéria de

	determinados	contratação pública
Decreto-Lei 019 de 2012	Pela qual são editadas normas para suprimir ou reformar regulamentos, procedimentos e procedimentos desnecessários existentes na Administração Pública	Estabelece modificações importantes na contratação
Decreto 1082 de 2015	Por meio do qual é emitido o único decreto normativo do setor administrativo do planejamento nacional	Compilar regras de contratação público
Decreto 092 de 2017	Pelo qual se regula a contratação com entidades privadas sem fins lucrativos a que se refere o n.º 2 do artigo 355.º da Constituição Política	Contratação com entidades sem fins lucrativos
Decreto 392 de 2018	Pelo qual são regulamentados os números 1 e 8 do artigo 13 da Lei 1.618 de 2013, sobre incentivos em processos de contratação em favor de pessoas com deficiência	Ações afirmativas – Aponta proponentes com pessoal com perda de capacidade de trabalho
Decreto 342 de 2019	Pelo qual se acrescenta a Seção 6 da Subseção 1 do Capítulo 2 do Título 1 da Parte 2 do Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, é aditado o Decreto Regulamentar Único do Setor Administrativo do Planejamento Nacional	Documentos padrão para concursos de obras públicas de infraestrutura de transporte
Decreto 2096 de 2019	Pela qual se acrescenta a Subseção 2 da Seção 6, Capítulo 2, Capítulo 2, Título 1, Parte 2, Parte 2, Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, Decreto Único de Regulamentação do Setor Administrativo de Planejamento Nacional.	(Especificações padrão para processos de obras públicas para infra-estrutura de transporte em uma seleção abreviada de pequenas quantidades).
Lei 2069 de 2020	Pelo qual o empreendedorismo na Colômbia é promovido.	Capítulo III Compras Públicas, estabelece critérios de desempate nos processos públicos

Tabela: Elaboração própria.

Uma primeira observação que pode ser feita em relação ao normograma de compras públicas, mesmo condensado, é que existe um grande número de normas, o que constitui um problema que poderia muito bem ser abordado em outro tópico de pesquisa, pois além de ter um grande número de normas, em muitos casos as modificações em questões de compras públicas são estabelecidas em disposições que não tratam principalmente da questão de compras; Por exemplo, a modalidade de valor mínimo foi introduzida no Plano Nacional de Desenvolvimento 2010-2014 (Lei 1450 de 2011 art 274), uma modalidade que foi posteriormente reproduzida na Lei 1474 de 2011 (Estatuto Anti-Corrupção art 94), posteriormente incluída no Decreto 1510 de 2013, agora compilada no Decreto 1082 de 2015, reproduzida novamente na Lei 2069 de 2020 (Lei do Empreendedorismo) e reproduzida pela última vez no Decreto 1860 de 2020. Outros casos mais recentes podem ser vistos na reforma do Código de Procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo CPACA (Lei 1437 de 2011) contida na Lei 2080 de 2021, que introduz em seu artigo 82 um novo fundamento para a contratação direta (a seleção de peritos ou consultores técnicos para apresentar ou contradizer a opinião de peritos em processos judiciais) ou a Lei pela qual o empreendedorismo é promovido na Colômbia (Lei 2069 de 2020), que contém seis artigos no Capítulo III chamados contratos públicos, nos quais, entre outras coisas, são estabelecidos critérios de desempate em todos os processos de licitação realizados por entidades públicas independentemente de seu regime de contratação, tornando impraticável que essas disposições não estejam consagradas em uma única regra ou pelo menos em uma lei que desenvolva exclusivamente questões de contratação pública.

Colômbia Compra Eficiente, na revisão regulatória sobre compras, observou a necessidade de uma nova regulamentação, pois considerou que a existente no Decreto 734 de 2012 era uma compilação de regras, repetição de estipulações que já existiam em padrões mais elevados, como a Lei 1474 de 2011 e o Decreto Lei 019 de 2012 e, Além disso, de acordo com o memorando de documento que justifica o projeto de decreto regulamentar, a Colombia Compra Eficiente considerou que havia uma relação inversa entre o índice de transparência publicado pela Transparency International e os artigos da lei e regulamentos sobre compras públicas; Também afirma que "perdeu de vista o fato de que as compras públicas e as contratações são o instrumento para

materializar as políticas públicas, cumprir as metas e objetivos das entidades públicas e os planos de desenvolvimento nacional e territorial" (Rosero 2019. P. 55).

É claro que existe um grande número de regras sobre compras públicas, mas ainda é necessário fazer novas atualizações através da emissão de novas regulamentações que geram mudanças radicais, já que a base do EGCPA continua sendo a Lei 80 de 1993, uma disposição que tem quase três décadas, uma época em que houve grandes mudanças e avanços, tanto na sociedade quanto em recursos e meios tecnológicos.

Até agora, a contratação estatal tem sido tratada como um sistema normativo e teórico, sem fazer grandes observações sobre seu funcionamento ou sobre a necessidade de reformá-la a fim de torná-la mais eficiente e competitiva. Deve-se reconhecer que o governo nacional tem trabalhado nos últimos anos para melhorar o sistema; no entanto, ele não foi implementado e, portanto, as falhas do sistema de compras públicas permanecem (Bahamón 2018. P.112).

Algumas questões não foram tratadas em uma lei específica, mas tiveram um desenvolvimento especial através da Agência Nacional de Compras Públicas - Colômbia Compra Eficiente através de manuais, circulares e conceitos, os Tribunais Superiores desenvolveram questões precisas sobre a rectifiabilidade dos requisitos, o ato de adjudicação, requisitos de desempenho, contratos sem o cumprimento dos requisitos legais, entre outros. Mesmo as Entidades de Controle da Procuradoria Geral da República e a Controladoria Geral da República contribuíram com suas próprias diretrizes e circulares sobre questões particulares, mas não há nenhuma Lei, Circular ou Diretriz que estabeleça claramente o procedimento para garantir o princípio da anualidade orçamentária nos processos de contratação que devem ser realizados no início do ano fiscal sem aplicar a contratação direta.

Dado este inconveniente gerado pela prolífica emissão de regulamentos que afetam a questão das compras públicas, mas que são encontrados em disposições que cobrem vários assuntos, procederemos à revisão de um segundo bloco de regulamentos, relacionado às regras orçamentárias aplicáveis às entidades que aplicam o EGCPA em seus processos de compras, uma situação que reflete novamente o problema acima mencionado, uma vez que todas essas disposições orçamentárias devem ser aplicadas pelas entidades públicas em seus processos de

compras, mas parece ser um assunto estrangeiro e totalmente independente; O escopo e o impacto recíproco destas normas não são consultados entre elas, o que dificulta a sua aplicação simultânea.

Sobre a questão do orçamento público é necessário especificar que existem duas regras que compilam as principais disposições que regulamentam a matéria, o Decreto 111 de 1996, que compila a Lei 38 de 1989, a Lei 179 de 1994 e a Lei 225 de 1995, que compõem o estatuto orgânico do orçamento e o Decreto 1068 de 2015, Decreto Regulamentar Único do Setor Financeiro e de Crédito Público, um Decreto de compilação que integra regras que contêm disposições e definições relevantes para o desenvolvimento desta tese, como por exemplo Decreto 568 de 1996, que define o certificado de disponibilidade como o documento emitido pelo chefe do orçamento ou quem quer que assuma seu lugar, com o qual é garantida a existência de aprovação orçamentária disponível e não afetada para a assunção de compromissos. Também estipula que este documento afeta preliminarmente o orçamento enquanto o compromisso está sendo feito e a entrada do orçamento correspondente está sendo feita. Além disso, define o registro orçamentário como a operação pela qual o compromisso é aperfeiçoado e a aprovação é definitivamente afetada, garantindo que não será desviada para nenhum outro propósito, o Decreto 4730 de 2005, que define o ciclo orçamentário e suas etapas e determina as exceções para vigências futuras. Também compila o Decreto 1957 de 2007, que indica qual orçamento deve ser afetado pelo aperfeiçoamento de um contrato quando há uma licitação, concorrência baseada no mérito ou qualquer outro processo de seleção de contratantes em um determinado período, e o Decreto 4836 de 2011, que indica que os compromissos orçamentários adquiridos legalmente são cumpridos ou executados, no caso de contratos ou acordos, com o recebimento de bens e serviços, e em outros eventos, com o cumprimento dos requisitos que tornam seu pagamento exigível.

Esta disposição também estabelece como condição para concordar em receber bens e serviços nos anos fiscais seguintes à conclusão do compromisso, a obrigação de ter autorização prévia do Conselho Superior de Política Fiscal CONFIS ou de quem quer que delegue, de acordo com as disposições da lei, para assumir

obrigações cobradas nos orçamentos dos anos fiscais futuros. Portanto, antes da emissão dos atos administrativos para a abertura do processo de seleção do contratante em que seja evidenciado o fornecimento de bens ou serviços que excedam 31 de dezembro do respectivo ano fiscal, tal autorização deve ser obtida.

Finalmente, dentro desta revisão regulatória, deve-se observar que especificamente para o departamento de Caldas Colômbia, a Assembléia Departamental emitiu a Ordenança 601 de 2008, *"pela qual são compiladas as Ordenanças 197 de 1996, 288 de 1998 e 574 de 2007 e o estatuto orgânico do orçamento do departamento de Caldas é unificado e ajustado aos regulamentos legais atuais"*.

Esta Ordenança reproduz quase integralmente as disposições estabelecidas em nível nacional no estatuto do orçamento orgânico, com os respectivos ajustes, de modo que as limitações estabelecidas de maneira geral sejam igualmente aplicáveis à entidade territorial e às suas entidades descentralizadas, o que torna necessário conceituar os pronunciamentos das autoridades nacionais como o Ministério da Fazenda e do Crédito Público, que abordaram a questão das situações que podem surgir na execução de contratos que representam uma violação do princípio da anualidade, especificando que não existe uma solução precisa que possa ser utilizada pelas entidades públicas que aplicam o EGCAP além da constituição de vigências futuras.

CLASSE	TÍTULO
Lei 617 de 2000	Pela qual a Lei 136 de 1994, o Decreto Extraordinário 1222 de 1986, a Lei Orgânica do Orçamento, o Decreto 1421 de 1993 são parcialmente alterados, outros regulamentos são emitidos para reforçar a descentralização e regras para a racionalização das despesas públicas nacionais.
Lei Orgânica 819 de 2003	Por meio das quais são emitidas regras orgânicas sobre orçamento, responsabilidade e transparência fiscal e outras disposições são promulgadas.
Lei 1483 de 2011	Por meio do qual são ditadas regras orgânicas sobre orçamento, responsabilidade e transparência fiscal para as entidades territoriais.
Decreto 111 de 1996	Lei de compilação 38 de 1989, Lei 179 de 1994 e Lei 225 de 1995, que formam o Estatuto do Orçamento Orgânico.

Decreto 28 de 2008	Onde é definida a estratégia de monitoramento, acompanhamento e controle abrangente dos gastos feitos com recursos do Sistema Geral de Participações.
Decreto 1068 de 2015	Por meio do Decreto Regulamentar Único do Setor Financeiro e de Crédito Público.
Ordenança 601 de 2008	Por meio das quais são compiladas as Ordenanças 197 de 1996, 288 de 1998 e 574 de 2007 e o estatuto orgânico do orçamento do departamento de Caldas é unificado e ajustado às normas legais em vigor.

1.1 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E CONTRATUAIS

Todo o conceito de orçamento público desenvolvido até este ponto tem uma base normativa e, da mesma forma, é baseado em princípios que regem todos os procedimentos orçamentários. Os princípios do sistema orçamentário foram inicialmente detalhados na Lei 38 de 1989, que consagrou expressamente os princípios de Planejamento, Anualidade, Universalidade, Unidade de Caixa, Programação Integral, Especialização, Equilíbrio e Unicompatibilidade (Lei 38 de 1989, art. 8 e seguintes). Embora seja verdade que esta disposição foi emitida antes da entrada em vigor da Constituição Política de 1991, estes princípios foram reproduzidos na Lei 179 de 1994 e, por sua vez, foram incorporados no Decreto 111 de 1996, deixando os seguintes princípios como definitivos e em vigor até hoje: (i) Planejamento, (ii) Anualidade, (iii) Universalidade, (iv) Unidade de Caixa, (v) Programação Integral, (vi) Especialização, (vii) Unatabilidade, (viii) Coerência Macronômica e (ix) Homeostasia (Decreto 111 de 1996, art 12 e seguintes).

Tem havido muita discussão sobre a natureza vinculativa e obrigatória dos princípios normativos; há grandes escritores que concluem e defendem a idéia de que um Estado Social de Direito deve ser regido em maior medida por princípios e que estes devem estar acima da norma. É assim que o estudioso Robert Alexy constrói sua teoria de princípios como mandatos de otimização, na medida em que são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades legais existentes, o que tem um efeito prático quando há uma colisão de princípios:

Quando dois princípios colidem - como é o caso quando algo é proibido de acordo com um princípio e permitido de acordo com outro

princípio - um dos princípios deve ceder lugar ao outro. Isto não significa, entretanto, que o princípio do deslocamento seja declarado inválido, ou que uma cláusula de exceção tenha que ser introduzida no princípio do deslocamento. O que acontece é que, sob certas circunstâncias, a questão da precedência pode ser resolvida de forma inversa. Isto é o que se entende quando se afirma que em casos concretos os princípios têm peso diferente e que o princípio com maior peso tem precedência. Os conflitos de regras ocorrem na dimensão da validade; a colisão de princípios - como somente princípios válidos podem colidir - ocorre além da dimensão da validade, na dimensão do peso" (Alexy, 1986, p. 86).

Os princípios de contratação estatal estão codificados na Lei 80 de 1993 e estão consagrados no Artigo 23:

Princípios nas ações contratuais de entidades públicas. As ações dos envolvidos na contratação estatal devem ser realizadas de acordo com os princípios de transparência, economia e responsabilidade e em conformidade com os princípios que regem a função administrativa. Da mesma forma, as regras que regulam a conduta dos funcionários públicos, as regras de interpretação da contratação, os princípios gerais do direito e os princípios particulares do direito administrativo também devem ser aplicados.

O artigo 24 da mesma lei regulamenta o Princípio da Transparência; o artigo 25, o Princípio da Economia; o artigo 26, o Princípio da Responsabilidade; e o artigo 28, sobre a interpretação das regras contratuais, prevê o seguinte:

Na interpretação das regras sobre contratos estatais, relativas aos procedimentos para a seleção e escolha dos contratantes e na interpretação das cláusulas e estipulações dos contratos, serão levados em consideração os objetivos e princípios desta lei, os mandatos de boa fé e a igualdade e equilíbrio entre benefícios e direitos que caracterizam os contratos comutativos.

Quanto aos princípios orçamentários, uma análise semelhante é feita e seu poder vinculante não é discutido, uma tese que tem sido defendida pelo Tribunal Constitucional Colombiano em vários pronunciamentos (incluindo a sentença C-337 de 1993) e por vários doutrinários, incluindo Álvaro Pío Guerrero Vinuela, que afirma:

Com a globalização, uma corrente de pensamento econômico-fiscal vem se consolidando, no contexto do direito das finanças públicas e do constitucionalismo economista, que busca constitucionalizar os chamados "princípios orçamentários", através da mais alta hierarquia de normas, através dos quais são estabelecidos parâmetros de prudência e moderação em relação à gestão orçamentária, no

interesse de alcançar o que se chama "sustentabilidade fiscal", que nada mais é do que um instrumento financeiro para manter esse equilíbrio (Vinueza, 2012, p. 58).

A fim de abordar a questão dos princípios orçamentários e sua força vinculante, é importante lembrar o que o Tribunal Constitucional colombiano declarou a este respeito:

Os princípios consagrados no Estatuto do Orçamento Orgânico são precedentes que condicionam a validade do processo orçamentário, de modo que, se não forem levados em conta, eles viciam sua legitimidade. Não são meros requisitos, mas diretrizes determinadas pela lei orgânica e que determinam a lei orçamentária anual (Sentença C-337 de 1993).

O princípio da anualidade do orçamento é definido no Estatuto do Orçamento Orgânico, estabelecendo que o exercício fiscal começa em 1 de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada ano (Artigo 14 do Decreto 111 de 1996) e, portanto, após 31 de dezembro, nenhum compromisso poderá ser feito contra as dotações do exercício fiscal que encerrar nessa data e os saldos das dotações não afetados por compromissos serão anulados sem exceção.

O princípio da anualidade do orçamento é desenvolvido em várias disposições constitucionais: artigos 346, 347, 348, 349, e 354, e há também vários pronunciamentos do Tribunal Constitucional colombiano que tratam diretamente da questão. O artigo 346 da Constituição refere-se a este princípio com respeito à aprovação, e o artigo 8, seção 1 da Lei 819 de 2003, com respeito à execução, nos seguintes termos:

Regulamentação da programação orçamentária. A elaboração do orçamento geral da Nação e das entidades territoriais estarão sujeitas aos correspondentes marcos fiscais de médio prazo para que as dotações orçamentárias aprovadas pelo Congresso da República, as Assembléias e os Conselhos possam ser integralmente executadas durante o exercício fiscal correspondente.

O princípio da anualidade do Orçamento está expressamente consagrado nos artigos 346 e 347 da Constituição Política da Colômbia. O primeiro parágrafo do artigo 346 estabelece que "O Governo formulará anualmente a Lei do Orçamento de Renda e das Dotações...". E o mesmo parágrafo do Artigo 347 estabelece que "A Lei de Apropriações deve conter todas as despesas que o Estado pretende fazer durante o respectivo ano fiscal (Sentença C-502 de 1993)...".

Exceto no caso da lei que adota o plano de investimento público - que conterá orçamentos plurianuais dos principais programas e projetos de investimento -, referido no artigo 339 do PC, o princípio da anualidade do orçamento é imposto de acordo com diversas disposições da Carta (artigos 354, 346, 347, 348 e 349 do PC (Sentença C-490 de 1994).

O princípio da anualidade implica que as dotações aprovadas em cada ano fiscal têm uma existência legal temporária que limita as entidades públicas a assumir compromissos e obrigações em um determinado período, mas não se pode ignorar que os compromissos e obrigações adquiridos podem transcender o ano fiscal entre 1 de janeiro e 31 de dezembro, uma vez que grandes projetos para a execução de obras de infraestrutura viária e de transporte, entre outros, requerem um período mais longo. Ou também pode acontecer que o recebimento de bens ou serviços, ou o pagamento destes, por qualquer razão, ocorra no ano fiscal seguinte ao executado ou contratado. Nestes eventos, é possível evidenciar uma violação do princípio da anualidade, mas em situações normais, esta violação foi aceita por lei e é regulamentada em fundamentos como validade futura, reserva orçamentária, contas a pagar, entre outros, já que a prática administrativa está sujeita a uma série de eventualidades que podem afetar a execução de qualquer contrato, como Naranjo e Cely demonstram claramente em um artigo publicado pela Universidade Externado de Colombia no exemplo a seguir:

Entretanto, na prática orçamentária, muitas vezes não é possível cancelar um item dentro de seu respectivo período orçamentário. Considere, por exemplo, um contrato para a construção de uma rua que seja concluída fora do prazo inicialmente acordado (por exemplo, em 25 de dezembro de 2004) porque as condições climáticas impediram a execução do contrato por dois ou três meses, e o trabalho tem que ser entregue fora do período orçamentário no qual o item foi aprovado. O contrato devido à prorrogação ou suspensão, conforme o caso, teria que ser prorrogado até 30 de março de 2005, razão pela qual a administração não pode cancelar a obrigação correspondente no período orçamentário original (2004), mas naquele em que o trabalho totalmente executado foi entregue (2005) (Naranjo & Cely, 2008, p. 25).

As reservas orçamentárias, de acordo com as disposições do Estatuto Orgânico do Orçamento, nos Decretos 568 de 1996, 4730 de 2005 e 1957 de 2007, são os compromissos legalmente constituídos pelos órgãos que compõem o Orçamento Geral da Nação que possuem registro orçamentário, mas cujo objeto não

foi cumprido dentro do ano fiscal que termina e, portanto, será pago no ano fiscal seguinte contra o orçamento do ano fiscal anterior; Em outras palavras, eles são imputados ao orçamento que lhes deu origem e, para proceder com sua execução, devem ser constituídas reservas para honrar estes compromissos, razão pela qual é um mecanismo que permite à administração transferir a execução de uma obrigação assumida em um contrato para o exercício seguinte, mas sempre motivada ou baseada em eventos posteriores à celebração do contrato (eventos imprevistos).

As reservas orçamentárias têm sua base legal no artigo 72 da Lei 38 de 1989 e, posteriormente, o artigo 8 da Lei 225 de 1995 modificou a Lei 38 de 1989, definindo exatamente este conceito e alguns requisitos para sua constituição, estabelecendo expressamente as contas a pagar, disposição que seria compilada pelo Decreto 111 de 1996 no artigo 89, que dispõe:

As dotações incluídas no Orçamento Geral da Nação são autorizações máximas de gastos aprovadas pelo Congresso para serem executadas ou comprometidas durante o respectivo ano fiscal. Após 31 de dezembro de cada ano, essas autorizações expiram e, conseqüentemente, não podem ser comprometidas, acrescentadas, transferidas ou contra-credenciadas.

Ao final do ano fiscal, cada órgão constituirá as reservas orçamentárias com os compromissos que não tenham sido cumpridos até 31 de dezembro, desde que estejam legalmente contratados e desenvolvam o objeto da dotação. As reservas orçamentárias só podem ser utilizadas para cancelar os compromissos que deram origem a elas.

Da mesma forma, cada órgão constituirá contas a pagar em 31 de dezembro do ano com as obrigações correspondentes aos adiantamentos acordados nos contratos e à entrega de bens e serviços.

O Governo Nacional deverá estabelecer os requisitos e prazos a serem observados para o cumprimento deste artigo.

A outra figura recorrente das entidades que constitui uma exceção ao princípio da anualidade é futuras vigências. Embora seja verdade que os futuras vigências sejam exceções ao princípio da anualidade do orçamento, eles não são configurados no fechamento do orçamento; pelo contrário, sua gênese está nas primeiras fases do ciclo do orçamento como produto do devido planejamento, ou seja, no momento da aprovação do orçamento, e na estrutura contratual, eles são

altamente relevantes para a perfeição e execução dos contratos estatais.

De acordo com o Estatuto Orgânico do Orçamento, a exceção orçamentária trata da autorização para a assunção de obrigações que afetam os orçamentos de anos futuros quando sua execução começa com o orçamento do ano corrente e o objeto do compromisso é realizado em cada um dos anos autorizados; Em outras palavras, o período futuro é a licença concedida para afetar orçamentos posteriores com dotações autorizadas antes da aprovação dos orçamentos, constituindo assim a exceção à razão fundamental da anualidade, uma vez que a autorização das despesas acima mencionadas é feita antes da aprovação dos períodos em que devem ser executadas, o que significa que a existência legal das autorizações acima mencionadas é prorrogada por vários períodos.

Como Juan Camilo Restrepo Salazar indica em um artigo, há várias razões que tornam necessárias autorizações de futuras vigências, uma explicação que o autor dá na tentativa de responder à pergunta relacionada ao tratamento dado a esta figura na Lei Orgânica 819 de 2003:

¿Por que a Lei 819 de 2003 trata da questão dos períodos fiscais futuros? Por uma razão simples: Porque embora seja verdade que existem certas obras públicas que, devido à complexidade de seu financiamento ou de suas modalidades técnicas, é impossível executá-las em um único período, e ao mesmo tempo pode ser conveniente para dar-lhes certeza de financiamento ao longo do tempo para tratá-las como Períodos fiscais futuros, não é menos verdade que seu uso tem que ser controlado e seletivo, pois, como períodos fiscais futuros comprometem despesas em orçamentos futuros, se forem usadas excessivamente podem acabar ocupando grandes porções das despesas alocáveis nos orçamentos do futuro (Restrepo, 2005, p. 97).

A Constituição Política da Colômbia estabelece dois princípios básicos do orçamento público aplicável ao Períodos fiscais futuros: o princípio da universalidade e o princípio da anualidade. Esta situação é um mecanismo orçamentário através do qual as despesas são planejadas utilizando um ou vários anos fiscais após o solicitado. A Lei 819 de 2003 estabeleceu dois tipos de Períodos fiscais futuros para entidades nacionais: i) Ordinários, cuja execução começa afetando o orçamento do ano fiscal atual (artigo 10) e ii) Excepcionais, cujas obrigações afetam o orçamento de exercícios futuros e não têm dotação no orçamento do ano fiscal em que a

autorização é concedida; estes serão aprovados para obras de infra-estrutura e garantia de concessões (artigo 11).

Períodos fiscais futuros ordinários: Os dois primeiros parágrafos do Artigo 9 da Lei 179 de 1994, modificado pelo Artigo 10 da Lei 819 de 2003, prevêem que o Conselho Superior de Política Fiscal - CONFIS pode autorizar a assunção de obrigações que afetem os orçamentos de períodos fiscais futuros quando sua execução começar com o orçamento do período fiscal atual e o objeto do compromisso for realizado em cada um deles, desde que os requisitos ali estabelecidos sejam cumpridos.

O conteúdo deste artigo esclarece como o CONFIS, ou quem quer que assuma seu lugar no nível territorial, deve ser a entidade encarregada de conceder autorização para a assunção de obrigações contra períodos fiscais futuros. Por outro lado, com relação às condições que devem ser cumpridas para que o órgão acima mencionado possa autorizar a assunção de obrigações, são estabelecidas as seguintes: a) o montante máximo de períodos fiscais futuros, seu prazo e suas condições financeiras devem consultar as metas plurianuais do Marco Fiscal de Médio Prazo. b) que, como mínimo, todas as vigências futuras solicitadas devem ter uma dotação inicial de 15%, que deve estar disponível no ano fiscal em que a vigência futura for autorizada. c) que, no caso de projetos nacionais de investimento, deve ser obtido o parecer prévio e favorável tanto do Departamento Nacional de Planejamento quanto do Ministério do setor.

Não obstante as múltiplas exigências e condições necessárias para conceder autorização para assumir obrigações de recursos orçamentários futuros, o autor Juan Camilo Restrepo aponta os riscos do uso indiscriminado deste mecanismo orçamentário:

Um dos maiores riscos colocados pelo uso de períodos fiscais futuros é que um governo em exercício pode eventualmente, se as períodos fiscais futuros forem mal utilizadas, acabar comprometendo em alto grau a margem de alocação de despesas públicas das futuras administrações. Por esta razão, quando o CONFIS autoriza o compromisso de períodos fiscais futuros, estes, em princípio, "não podem exceder o respectivo período de governo", a menos que sejam assuntos de importância estratégica, previamente declarados

pelo CONFIS (Restrepo, 2005, p. 101).

Períodos fiscais futuros Excepcionais: Outra modificação feita pela Lei 819 de 2003 ocorreu quando o Artigo 11 desta lei alterou o Artigo 3 da Lei 225 de 1995, que regulamentou a instituição de períodos fiscais futuros excepcionais, a redação da disposição em questão é a seguinte:

O Conselho Superior de Política Fiscal, CONFIS, em casos excepcionais para obras de infra-estrutura, energia, comunicações, aeronáutica, defesa e segurança, assim como para garantias de concessão, pode autorizar a assunção de obrigações que afetem o períodos fiscais futuros sem dotação no orçamento do ano em que a autorização for concedida. O montante máximo de vigências futuras, o prazo e as condições de vigência futura devem consultar as metas plurianuais do Quadro Fiscal de Médio Prazo a que se refere o artigo 1º desta lei.

O secretariado executivo do CONFIS enviará trimestralmente uma lista das autorizações aprovadas pelo Conselho para esses casos aos comitês econômicos do Congresso.

A fim de assumir obrigações que afetam orçamentos futuros, os contratos de empréstimo e as contrapartidas neles estipuladas não requerem a autorização do Conselho Superior de Política Fiscal, CONFIS. Estes contratos serão regidos pelas regras que regulam as operações de crédito público.

Como pode ser visto, o CONFIS, ou quem quer que assuma seu lugar no nível territorial, tem o poder de autorizar períodos fiscais futuros sem dotação no orçamento do ano em que a autorização é concedida, que é a principal diferença em relação às períodos fiscais futuros ordinárias. Essas autorizações excepcionais só poderão ser concedidas no caso de períodos fiscais futuros que abranjam o desenvolvimento de obras nos seguintes setores: energia, infra-estrutura, aeronáutica, comunicações, defesa e segurança, e garantias a contratos de concessão, anteriormente declarados de importância estratégica.

Alguns doutrinários (Juan Camilo Restrepo, Álvaro Pío Guerrero Vinuesa, Mauricio Plazas Vega, entre outros), entenderam que a exceção se baseia na necessidade de financiar obras de considerável relevância, nas quais é provável que seja difícil ter, durante o período em que for autorizado, a formalização do financiamento necessário para creditar uma dotação inicial. Esta é a razão pela qual a regra prevê a possibilidade de dispensar a exigência de incluir pelo menos uma

dotação equivalente a 15% do valor das obras no orçamento para o ano em que são autorizadas.

No caso de períodos fiscais futuros para entidades territoriais, a Lei 819 de 2003 estabeleceu inicialmente no Artigo 12 a constituição de períodos fiscais futuros quando elas são utilizadas pelas administrações territoriais, mas se referia apenas às períodos fiscais futuros ordinárias, restringindo-as ao período de governo, exceto no caso de projetos de despesas de investimento, que exigem declaração prévia de importância estratégica pelo conselho de governo, e adicionalmente proíbe a autorização dessas períodos fiscais futuros no último ano de governo, exceto as necessárias para a conclusão de operações de crédito público.

Existem certas particularidades inerentes às períodos fiscais futuros nas entidades territoriais, embora se possa perceber um padrão que é geralmente aplicado de acordo com as diretrizes das normas já estudadas.

Analisando a aplicação das disposições da Lei 819 de 2003 nos níveis nacional e territorial, é possível vislumbrar um controle político mais rigoroso no nível territorial.

Enquanto neste nível a autoridade que aprova períodos fiscais futuros é a mesma que aprova orçamentos anuais, ou seja, assembleias departamentais ou conselhos municipais, no nível nacional esta competência é mantida pelo CONFIS, e no caso de períodos fiscais futuros excepcionais, pelo CONPES; mas, ao contrário das entidades territoriais, não pelo legislador nacional. Neste sentido, podemos observar que o controle político previsto por lei para a abertura de períodos fiscais futuros é mais rigoroso em nível local do que em nível nacional (Restrepo, 2005, p. 87).

Os dois requisitos impostos pela Lei Orgânica 819 de 2003 para períodos fiscais futuros que são autorizados a nível local, que não são utilizados para períodos orçamentários futuros no orçamento nacional, devem ser destacados. São elas: a Corporação Eleitoral Popular se absterá de conceder a autorização se os projetos objeto do período futuro não forem incluídos no respectivo Plano de Desenvolvimento e se todos os compromissos a serem adquiridos por esta modalidade e seus custos futuros de manutenção e/ou administração forem somados, excedendo sua capacidade de empréstimo.

A este respeito, o autor Restrepo aponta duas características que diferenciam as períodos fiscais futuros das entidades territoriais das do governo nacional. Para os primeiros, as obras a serem financiadas com períodos fiscais futuros devem ser obrigatoriamente contidas em seus planos de desenvolvimento correspondentes, enquanto que para o governo nacional, a redação da lei lhe dá maior flexibilidade. Ou seja, o governo central poderia abrir períodos fiscais futuros para apoiar a execução de investimentos que não estão contidos no plano quadrienal de desenvolvimento, pois não há nada na Lei 819 que o impeça. Por outro lado, para as entidades territoriais, a obrigação de que as períodos fiscais futuros só possam cobrir projetos incluídos em seus respectivos planos de desenvolvimento é peremptória.

CAPÍTULO 2

A RELAÇÃO ENTRE AS COMPRAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Tendo estabelecido as particularidades do orçamento público e sua regulamentação tanto a nível nacional quanto departamental, é necessário contextualizar as exigências de execução dos contratos que têm um componente orçamentário, já que a contratação pública, sendo um mecanismo de execução de recursos (despesas), tem uma correlação inegável e inevitável com o orçamento público do ponto de vista da legalidade e viabilidade de qualquer contrato celebrado por uma entidade sujeita ao EGCAP.

2.1 REQUISITOS PARA A EXECUÇÃO DE CONTRATOS ESTATAIS A PARTIR DO ORÇAMENTO PÚBLICO::

De acordo com as disposições do artigo 41 da Lei 80 de 1993, os contratos assinados por entidades públicas serão entendidos como aperfeiçoados somente com a assinatura pelas partes do documento contendo o acordo de vontades, quando for estabelecido que os contratos do Estado são aperfeiçoados quando for alcançado acordo sobre o objeto e a consideração e isto for colocado por escrito (com exceção das disposições estabelecidas para contratos de valor mínimo).

Aceitando que os contratos públicos são contratos verdadeiros, poderíamos recorrer à definição geral do contrato ou convenção estabelecida pelo Código Civil colombiano (Lei 57 de 1887) no artigo 1495 e simplesmente especificá-la com base no fator orgânico. Neste sentido, os contratos estatais seriam o ato pelo qual uma parte é obrigada a outra parte a dar, fazer ou não fazer algo, desde que pelo menos uma delas seja uma entidade estatal (Herrera 2012, p. 507).

Quanto aos requisitos para a execução de contratos públicos, a questão é regulamentada na Lei 1150 de 2007, especificamente no Artigo 23, modificando o segundo parágrafo do Artigo 41 da Lei 80 de 1993, que estabelece como requisitos

de execução: a aprovação da garantia e a existência das disponibilidades orçamentárias correspondentes, bem como que o contratante acredite estar atualizado no pagamento das contribuições relacionadas ao Sistema Previdenciário Social.

Estas exigências têm sido sujeitas a várias interpretações e regulamentações. Quanto à exigência de disponibilidade orçamentária, o Decreto 734 de 2012 (não em vigor até o momento), estabeleceu que, para a legalização do contrato, será exigido o registro orçamentário correspondente pela entidade contratante, quando aplicável de acordo com a lei orgânica do orçamento e suas disposições complementares. Esta disposição é pouco clara e até contraditória, pois estabelece exigências de legalização e execução, sem que qualquer regulamentação possa determinar claramente o que deve ser entendido por legalização do contrato, e também estabelece o registro orçamentário como uma exigência de legalização, mas ao mesmo tempo indicou em seu terceiro parágrafo que este documento corresponde a uma exigência de execução.

O dilema que está presente há anos em relação a determinar se o registro do orçamento corresponde ou não a uma exigência de execução tem sua origem precisamente no Estatuto do Orçamento Orgânico, que estabelece no Artigo 71 o seguinte:

Artigo 71: Todos os atos administrativos que afetam as dotações orçamentárias devem ter certificados prévios de disponibilidade que garantam a existência de dotações suficientes para cobrir essas despesas.

Da mesma forma, estes compromissos devem ser registrados no orçamento para que os recursos financiados com eles não sejam desviados para nenhum outro propósito.

Este registro deve indicar claramente o valor e o prazo dos benefícios a serem concedidos. Esta operação é um requisito para o aperfeiçoamento destes atos administrativos (...).

Em algum momento foi considerado que esta disposição era aplicável aos contratos públicos, entendidos como um ato da administração na ausência de uma definição legal do que deve ser entendido como um ato administrativo, já que o que deve ser entendido como um ato administrativo foi uma definição desenvolvida pela

doutrina e jurisprudência, da qual destacamos a definição do Tribunal Constitucional Colombiano que o define como tal:

A manifestação da vontade da administração, tendendo a produzir efeitos legais, seja criando, modificando ou extinguindo direitos a favor ou contra as partes administradas, tem como pressupostos essenciais sua sujeição à ordem jurídica e o respeito às garantias e direitos das partes administradas (Sentença C 1436 de 2000).

O Conselho de Estado da Colômbia, em sua decisão de 7 de fevereiro de 2013, Juiz Relator Marco Antonio Velilla, arquivo 2009-01412, reitera o conceito contido na decisão de 19 de julho de 2012, arquivo 2004-00187, emitida pela mesma seção, que define um ato administrativo como: Manifestações do testamento emitidas unilateralmente pela administração que têm o potencial de criar, modificar ou extinguir situações legais de diferentes ordens e que normalmente são cobertas por formas tradicionais - tais como decretos, resoluções, ordenanças, acordos, etc. -. Em ocasiões, a administração omite a formulação tradicional mencionada acima e se expressa através de cartas oficiais, memorandos, circulares, conceitos, etc.

Por sua vez, a doutrina fornece a seguinte definição de ato administrativo:

Um ato administrativo na Colômbia é qualquer declaração de vontade, julgamento, cognição ou desejo que é emitida unilateralmente no exercício da função administrativa e produz efeitos legais diretos ou definitivos sobre um determinado assunto (Berrocal, 2009, p. 108).

De acordo com as definições fornecidas, vários especialistas em doutrina concordam que existem alguns requisitos essenciais que determinam a qualidade de um ato administrativo, entre os quais está a unilateralidade; ou seja, apenas a vontade da administração é requerida, característica que essencialmente não existe em nenhum contrato de direito privado ou público, uma vez que o acordo de vontades é um requisito da essência de qualquer contrato.

Este conceito foi amplamente desenvolvido pela jurisprudência do Conselho de Estado Colombiano, como indicado por Juiz Relator Jaime Orlando Santofimio Gamboa:

Embora sob os estatutos contratuais anteriores tenha sido erroneamente entendido que em virtude do artigo em questão (Artigo

71 do Decreto 111 de 1996) o registro orçamentário era uma exigência para a perfeição do contrato estatal, hoje é claro que é uma exigência para a execução do contrato estatal, uma vez que o primeiro parágrafo do Artigo 41 da Lei 80 de 1993 é claro ao afirmar que o contrato existe e é entendido como aperfeiçoado uma vez que haja um acordo entre as partes sobre o objeto e a consideração e isto é estabelecido por escrito, Por esta razão, deve-se concluir que o registro orçamentário não afeta nem a existência nem a perfeição do contrato estatal, mas sim sua execução, especialmente se o segundo parágrafo do mesmo artigo estipula que "Para a execução, será necessária a aprovação da garantia e a existência das disponibilidades orçamentárias correspondentes, exceto no caso de contratação com recursos de períodos fiscais futuros, de acordo com as disposições da lei na lei orgânica do orçamento (Sentença 26409 de 2015).

Entretanto, não se pode ignorar que mesmo o Conselho de Estado colombiano emitiu pronunciamentos em defesa da tese errônea, como no sentença de 23 de junho de 2005, radicación 07001-23-31-000-1995-00216-01(12846), Juiz Relator Germán Rodríguez Villamizar:

Pelo contrário, o registro orçamentário constitui um requisito para o aperfeiçoamento do contrato, que é extraído do segundo parágrafo do artigo 49 da Lei 179 de 1994, quando alude ao fato de que "esta operação é um requisito para o aperfeiçoamento destes atos administrativos", referindo-se estritamente à operação de registro da dotação orçamentária que é feita com o ato ou contrato administrativo que compromete o orçamento. Conseqüentemente, sua omissão, para aqueles contratos que o exigem, gera a falta de perfeição do contrato, o que significa que ele não pode ser considerado no trânsito legal e, portanto, torna impossível sua execução. Além disso, e como na ausência de um certificado de disponibilidade orçamentária quando necessário, sua omissão gera responsabilidade pessoal e pecuniária do funcionário ou servidores responsáveis pelo contrato, e embora esta seja uma obrigação da entidade estatal, o contratante não pode iniciar o contrato até que o respectivo registro tenha sido feito.

A fim de esclarecer a questão e tendo evidenciado o erro que estava sendo cometido, foi apresentada uma mudança de jurisprudência no sentido de considerar o registro orçamentário como uma exigência de execução; Esta posição foi reiterada, como indicado na ordem 2017-01443/60049 de 14 de fevereiro de 2019, a juíza relatora Marta Nubia Velásquez Rico, onde foi especificado que, desde 2006, a terceira seção do Conselho de Estado da Colômbia reiterou em várias ocasiões que a disponibilidade e o registro orçamentário são requisitos de legalidade das despesas e não de validade do contrato. A alocação dos fundos disponíveis é

uma exigência para a execução dos pagamentos comprometidos no contrato, como indicado na jurisprudência.

Como pode ser visto, houve diferentes posições sobre a questão do registro do orçamento, que foi considerado em algum momento como uma exigência para a perfeição, mas até hoje é claro que é uma exigência para a execução, mesmo a jurisprudência estabeleceu uma posição intermediária no cenário de não emitir o registro do orçamento após o início da execução do contrato, mas em vigor, afirmando que:

A omissão com respeito ao processamento do orçamento do contrato resulta na violação de uma obrigação da entidade pública, que foi imposta por lei (art. 41, lei 80 de 1993) e, neste caso, também pelo contrato. Deve-se notar também que a ausência de registro orçamentário não produz a inexistência do contrato estatal, determina sua não execução, que junto com os danos causados ao contratante, configura a responsabilidade contratual da entidade pública infratora (sentença 73001-23-31-000-1997-05001-01 15307).

Esta posição permite entender esta exigência como uma obrigação contratual da entidade pública e, neste cenário preciso, pode permitir que a entidade remedeie esta situação diretamente em aplicação das disposições do Artigo 49 da Lei 80 de 1993.

Com relação à obrigação de ter o Certificado de Disponibilidade Orçamentária, não há dúvida de que, para proceder com a contratação, é necessário ter sua existência prévia (Artigo 49 da Lei 179 de 1994), de modo que a regra, ao estabelecer a existência de disponibilidades orçamentárias como requisito de execução, se refere ao registro do orçamento e não ao certificado de disponibilidade orçamentária.

Em todos os processos de seleção onde a publicação da minuta das especificações do concurso é necessária, ou seja, para as modalidades de seleção do contratante i) concurso, ii) seleção abreviada e iii) concurso baseado no mérito, não é obrigatório que as entidades estaduais convocantes tenham o certificado de disponibilidade orçamentária no momento da publicação da minuta das especificações do concurso; isto se justifica visto que, para aquela etapa, a contratação ainda não é obrigatória, pois a entidade pode legitimamente decidir não continuar com o processo de seleção (Rosero 2019, p. 85).

A relação entre a questão orçamentária e as compras públicas é clara, tanto desde o início dos processos de seleção do contratante, quanto do cumprimento dos requisitos para a execução dos contratos assinados, de modo que os servidores públicos responsáveis pela execução dos processos contratuais devem aplicar ambas as disposições, conforme estabelecido na Lei 80 de 1993, Artigo 23: "As ações dos envolvidos nas compras estatais serão realizadas de acordo com os princípios de transparência, economia e responsabilidade". Da mesma forma, o Artigo 3, parágrafo 3 da Lei 489 de 1998 estabelece: "Os princípios da função administrativa devem ser levados em conta pelos órgãos de controle e pelo Departamento Nacional de Planejamento, de acordo com as disposições do Artigo 33 da Constituição Política, ao avaliar o desempenho das entidades e órgãos administrativos e ao julgar a legalidade da conduta dos funcionários públicos no desempenho de suas funções constitucionais, legais ou regulamentares, assegurando a todo o momento que o interesse coletivo prevaleça sobre o indivíduo".

A questão orçamentária tem sido objeto de muito debate e tem tido um impacto direto sobre as compras públicas, e até o momento não há uma posição clara sobre como uma entidade pública deve proceder quando precisa contratar a partir de 1 de janeiro para a aquisição de bens e serviços para os quais a contratação direta não pode ser realizada sem violar o princípio da anualidade orçamentária, especificando que as questões contratuais e orçamentárias têm regras diferentes que as regulam, que às vezes parecem conter disposições contraditórias ou que são difíceis de harmonizar.

2.2 MECANISMOS DE SELEÇÃO DE CONTRATADOS

A EGCAP estabelece cinco mecanismos de contratação para a seleção de empreiteiros: Concurso Público, Seleção Abreviada, Concorrência por Mérito, Valor Mínimo e Contratação Direta (Lei 80 de 1993, Lei 1150 de 2007 e Decreto 1082 de 2015).

Algumas disposições orçamentárias, como o princípio da anualidade¹, não

¹ Ver entre outras sentença do Tribunal Constitucional da Colômbia: C-478 de 1992, C-337 de 1993,

consultam o marco regulatório estabelecido para as compras públicas em algumas áreas específicas, pois se examinarmos as possibilidades disponíveis em matéria contratual para que um contrato comece a ser executado nos primeiros dias do ano, somente uma de duas alternativas pode ser aplicada: i) que seja realizada através de contratação direta ou ii) que já esteja em execução desde o ano anterior. Neste sentido, o princípio orçamentário de maior impacto para este trabalho de pesquisa é o princípio da anualidade, portanto é necessário estabelecer o efeito que esta regra tem na contratação realizada por entidades públicas, principalmente quando o serviço é necessário desde o início do mandato ou no último ano do governo, no qual a autorização de períodos fiscais futuros para cobrir despesas operacionais é expressamente proibida; Dado que a atividade contratual das entidades públicas neste cenário e neste preciso momento não está expressamente regulamentada e não há nenhuma diretriz ou disposição legal sobre como agir.

De acordo com as disposições do Artigo 30 da Lei 80 de 1993, o concurso público é o "procedimento pelo qual a entidade estatal anuncia publicamente um edital para que, com igualdade de oportunidades, os interessados possam apresentar suas propostas e selecionar as mais favoráveis entre elas", modalidade que corresponde à regra geral nos processos de seleção, pois procura que a entidade estatal tenha a possibilidade de receber o maior número de propostas, a fim de ter amplas possibilidades na seleção das melhores, de acordo com as necessidades definidas nas especificações e nos documentos e estudos preliminares.

A seleção abreviada, de acordo com o numeral 2 do artigo 2 da Lei 1150 de 2007, corresponde à modalidade de seleção objetiva prevista para aqueles casos em que, devido às características do objeto a ser contratado, as circunstâncias do contrato ou a quantidade ou finalidade do bem, obra ou serviço, podem ser realizadas através de processos mais simplificados do que em licitações públicas, mas também garantindo a eficiência da gestão contratual e da seleção objetiva.

Ao contrário das licitações públicas, e seguindo a disposição do legislador

de estabelecer as licitações públicas como regra geral, o procedimento de seleção abreviado se aplica de forma restritiva e apenas para os casos exaustivos estabelecidos na Lei (Artigo 2, Lei 1150 de 2007), que estabelece nove fundamentos para o recurso a este mecanismo de seleção.

A concorrência por mérito corresponde a outra forma de contratação estatal, estabelecida no numeral 3 do Artigo 2 da Lei 1150 de 2007 e sua regulamentação é encontrada no Artigo 2.2.1.1.2.1.3.1.1 a 2.2.1.2.1.1.1.3.25 do Decreto 1082 de 2015 e é estabelecida para a seleção de consultores, que são descritos no numeral 2 do Artigo 32 da Lei 80 de 1993.

O mecanismo de seleção por mérito corresponde àqueles que realizam estudos para a execução de projetos de investimento, diagnósticos, estudos de pré-viabilidade e viabilidade, consultoria de coordenação técnica, controle, supervisão, auditoria, consultoria ou gerenciamento de obras e projetos, direção, programação de obras e projetos, direção, programação e execução de projetos, planos, projetos preliminares e para projetos de arquitetura (Dávila, 2015, p. 35).

O procedimento de seleção de contratação direta está consagrado no número 4 do artigo 2 da Lei 1150 de 2007, sua regulamentação se encontra nos artigos 2.2.1.2.2.1.1.4.11 e seguintes do Decreto 1082 de 2015, bem como no Decreto 92 de 23 de janeiro de 2017. Corresponde a um processo de exceção ao processo de seleção pública; no entanto, possui um regulamento especial que exige o cumprimento do dever de seleção objetiva, razão pela qual a entidade deve emitir previamente um ato administrativo de justificação da modalidade de seleção, que deve indicar a causa invocada, o objeto do contrato a ser celebrado, o valor do orçamento e as condições a serem exigidas ao contratante, bem como o local para a consulta e estudo dos documentos anteriores.

Como no caso da seleção abreviada, os fundamentos para a aplicação do procedimento de seleção direta são exaustivos e, portanto, para utilizar este processo de seleção, o bem ou serviço deve estar dentro de uma das condições precisas detalhadas na norma.

O montante mínimo de contratação é a mais recente incorporação ao EGCAP como mecanismo de seleção, incluído inicialmente no plano nacional de

desenvolvimento 2010-2014 artigo 274 que acrescenta o artigo 2 da Lei 1150 de 2007, procedimento que posteriormente é reproduzido no artigo 92 da Lei 1474 de 2011, no Decreto 1510 de 2013 hoje compilado no Decreto 1082 de 2015 e novamente reproduzido pela Lei 2069 de 2020 e Decreto 1860 de 2020, sem grandes variações em sua regulamentação em qualquer uma dessas disposições. Com sua inclusão, foi estabelecido um procedimento público mas simples para a aquisição de bens, obras e serviços, cujo valor não excede 10% da menor quantia da entidade e onde o único fator de seleção para determinar a melhor oferta é o preço.

Como pode ser visto, os procedimentos estabelecidos na lei para a seleção de empreiteiros devem estar de acordo com o princípio de planejamento, pois é necessário ter conhecimento prévio das necessidades que cada entidade pretende atender com a contratação realizada, a aquisição de um bem ou serviço deve satisfazer uma necessidade previamente estabelecida pela entidade através do uso da ferramenta denominada Plano Anual de Compras, uma vez que, não em vão, o Decreto que compila as principais regras sobre compras públicas (Decreto 1082 de 2015), é denominado "Por meio do qual é emitido o Decreto Regulatório Único do Setor Administrativo Nacional de Planejamento".

Embora seja verdade que o EGCAP não define ou estabelece o planejamento como um de seus princípios, este princípio nas compras públicas é talvez a pedra angular dos processos contratuais e, neste sentido, o Tribunal Constitucional da Colômbia decidiu em várias ocasiões sobre sua incorporação no desenvolvimento contratual, argumentando que:

O princípio de planejamento refere-se ao dever da entidade contratante de realizar estudos preliminares adequados (pré-viabilidade, viabilidade, engenharia, estudos de solo, etc.), a fim de especificar o objeto do contrato, as obrigações mútuas das partes, a distribuição dos riscos e o preço, para estruturar devidamente seu financiamento e permitir que os interessados elaborem suas propostas e busquem diferentes fontes de recursos (Sentença C-300, 2012).

Como afirma o autor Jhon Fredy Silva Tenorio, embora seja verdade que o EGCAP não continha uma regra expressa que contemplasse este princípio, esta

situação foi resolvida à luz do caráter normativo de que os princípios gozam, passando de ser não apenas uma declaração programática, mas o reconhecimento de ser dotada de força normativa e suficiente para a aplicação de casos particulares.

Este princípio (referente ao princípio do planejamento) não foi expressamente mencionado no Estatuto Geral da Administração Pública Contratante EGCAP, em uma interpretação sistemática do artigo 209 da Constituição Política da Colômbia e da Lei 80 de 1993 e regulamentos posteriores, é necessário atribuir um dever de conduta às entidades estatais no avanço do processo de contratação, levando em conta as necessidades a serem atendidas, o objeto a ser contratado e os recursos disponíveis para a execução do contrato (Tenorio. 2019, p. 14).

Em aplicação do princípio de planejamento e a fim de determinar qual mecanismo de seleção uma entidade deve utilizar para realizar um processo de contratação, é necessário rever se o trabalho, bem ou serviço é estabelecido como um dos fundamentos para o recurso à contratação direta. Uma vez realizado este primeiro filtro, o orçamento da aquisição deve ser determinado a fim de estabelecer se o mecanismo de seleção pode ser através de um procedimento de valor mínimo e, uma vez que estes dois mecanismos de seleção (que são as principais exceções aos processos de licitação pública) tenham sido descartados, um estudo mais detalhado do objeto e do valor deve ser realizado a fim de colocá-lo no procedimento específico dos outros três (seleção abreviada, competição baseada no mérito ou licitação pública).

O fato de que uma referência relevante para determinar o procedimento a ser aplicado, uma vez excluída a contratação direta, é o orçamento oficial determinado pela entidade, começa a demonstrar a relação inseparável entre estes dois conceitos e o impacto do orçamento na contratação, conceitos que não podem ser separados um do outro a partir deste momento, durante a execução do processo de contratação, na fase contratual e até mesmo na fase pós-contratual.

A determinação do orçamento público para fins contratuais em cada entidade estatal é regulamentada por uma regra de contratação pública (Lei 1150 de 2007, Artigo 2), esta disposição estabelece como o nível mais baixo para determinar os valores de contratação de entidades públicas sujeitas ao EGCPA, aquelas com orçamento anual inferior a 120.000 salários mínimos legais mensais da Colômbia, o

que é equivalente em valor para o ano 2022 a um orçamento de mais de cem bilhões de pesos. Entidades nesta faixa só aplicarão licitações públicas para alguns processos que excedam 280 salários mínimos mensais legais, ou seja, aproximadamente duzentos e cinquenta milhões de pesos, e portanto, a principal razão para uma entidade estatal não utilizar a licitação pública como mecanismo de seleção não se baseia em intenções corruptas, mas em uma limitação estabelecida na própria Lei, de modo que ela quase nunca pode fazê-lo; Como não existe uma lista exaustiva (como em outros processos de seleção como consultoria, contratação direta, seleção abreviada) para utilizar este mecanismo de seleção, já que, como indicado acima, a principal referência é o valor do contrato a ser realizado em comparação com o orçamento aprovado para a entidade expresso em S.M.L.M.V, especificando que não se aplica a alguns bens ou serviços independentemente do valor do processo de contratação, como por exemplo, para o processo de concorrência baseado no mérito ou os fundamentos para uma seleção abreviada que não seja a menor quantia.

Do conteúdo desta norma, encontramos a relação direta que existe entre disposições orçamentárias e compras públicas na Colômbia, uma vez que o orçamento aprovado em cada entidade estabelece o valor do montante mais baixo que governará para aquela entidade durante todo o ano fiscal, e esta referência determinará ao mesmo tempo os processos que serão realizados através de seleção de valor mínimo (até 10%) e licitação pública (processos que excedam o valor do menor quantia).

Outro fato relevante e não menos significativo que estabelece uma relação inegável entre estes dois assuntos é que a Lei Orgânica do Orçamento estabelece quais entidades públicas têm a capacidade de celebrar contratos (Decreto 111 de 1996, Capítulo XVI). Sobre a capacidade de contratar, gestão de despesas e autonomia orçamentária). Isto significa que a capacidade de celebrar contratos é uma questão que está incorporada na Lei Orgânica do Orçamento e não é a EGCAP que atribui às entidades estatais a capacidade de celebrar contratos, sendo esta a única questão que está expressamente regulamentada na Lei do Orçamento com incidência ou alcance contratual.

De acordo com o acima exposto, somente entidades que correspondem a uma seção do orçamento geral da nação, tais como ministérios, têm capacidade para celebrar contratos. Embora não tenham personalidade jurídica, a Lei Orgânica do Orçamento estabelece que, por corresponderem a uma seção do orçamento, têm capacidade para celebrar contratos, portanto não celebram contratos em virtude de uma delegação do Presidente, mas em virtude de uma capacidade concedida diretamente pela Lei Orgânica do Orçamento.

Tornou-se então evidente que, em termos de contratação, estabelecer a respectiva modalidade de seleção para adquirir um bem, obra ou serviço não é uma questão opcional para a entidade, de modo que, levando em conta o objeto e o valor estabelecido como orçamento oficial e no caso de não estar dentro de uma das bases tributáveis para a contratação direta, É necessário aplicar um dos procedimentos de seleção estabelecidos por lei, que exige tempo e o credenciamento de vários requisitos (legais e orçamentários), o que impede que algumas necessidades de serviço público sejam atendidas imediatamente no início do ano fiscal, principalmente devido à proibição do princípio da anualidade, como será descrito abaixo.

A Constituição Política da Colômbia concede às autoridades locais autonomia para a gestão de seus interesses (descentralização) e, em matéria orçamentária, elas têm a possibilidade de estabelecer suas próprias regras orçamentárias, bem como de estabelecer seu próprio orçamento anual de receitas e despesas, mas este poder é limitado pela condição de respeitar os princípios orçamentários, bem como os processos e procedimentos para a programação, execução e monitoramento do orçamento estabelecido em nível nacional, já que a Nação é o único órgão competente para administrar os assuntos econômicos do país de acordo com o princípio da unidade do Orçamento.

A Constituição Política da Colômbia de 1991 foi além do uso tradicional da lei do orçamento orgânico como um receptáculo para os princípios desta disciplina. O artigo 352 transformou-o no instrumento central do sistema orçamentário colombiano, estipulando que todos os orçamentos estarão sujeitos a ele: o orçamento nacional, os das entidades territoriais e os elaborados por entidades descentralizadas em qualquer nível. A lei orgânica regulará as

diferentes fases do processo orçamentário (programação, aprovação, modificação e execução). A nova Constituição inova em matéria orçamentária não apenas estabelecendo a preeminência expressa da lei orgânica do orçamento, que passará a reger todo o processo orçamentário e não apenas o orçamento nacional, mas também enfrentando diretamente o problema da simultaneidade de competências.

... A redação do artigo 352 é imperativa: a lei orgânica deve regular a matéria, e não pode simplesmente delegar sua regulamentação a qualquer órgão das entidades territoriais. O artigo 352 é tão preciso, e tão especial, que não permite que a "lei orgânica de planejamento territorial", referida no artigo 288 da Constituição, volte ao assunto (sentença C-478 de 1992).

Este conceito de autonomia orçamentária, que é de origem constitucional, é materializado no artigo 110 do artigo 1 do Decreto 111 de 1996 (alterado pelo artigo 124 da Lei 1957 de 2019), que estabelece que todos os órgãos que tenham ou venham a ter a capacidade de contratar e ordenar despesas constituem uma seção do orçamento geral da Nação.

Neste sentido, o Tribunal Constitucional colombiano estabelece que a execução do orçamento pelos órgãos constitucionais que são reconhecidos como tendo autonomia orçamentária implica a possibilidade de dispor independentemente dos recursos aprovados na Lei Orçamentária. A independência na disposição dos recursos não significa que o procedimento orçamentário previsto na lei orgânica não seja exigido em termos de certificação da existência de recursos e de racionalização da programação orçamentária. Na mesma linha, a autonomia na execução do orçamento não implica independência em relação aos objetivos macroeconômicos e planos de financiamento para operações estatais. A autonomia é cumprida dentro dos limites impostos por interesses superiores como o equilíbrio macroeconômico e financeiro (art. 341 C.P.), a manutenção do poder de compra da moeda (art. 373 C.P.) e a regulamentação orgânica da programação, aprovação, modificação e execução do orçamento nacional (CP art. 352) (Sentença C-101 de 1996).

Estes pronunciamentos devem ser entendidos no âmbito do princípio da unidade orçamentária, que é composto de duas diretrizes: i) aquela que estabelece que dentro da autonomia orçamentária que as entidades territoriais e autônomas têm para estabelecer seus regimes orçamentários, deve ser seguida uma unidade conceitual e normativa em matéria orçamentária, e ii) aquela que indica que para cada entidade territorial deve haver um único regulamento orçamentário anual que abranja todos os agentes do Estado.

Outro exemplo claro da sujeição das entidades públicas às regras orçamentárias pode ser visto nas regras aplicáveis aos estabelecimentos públicos em matéria orçamentária (Lei 225 de 1995, que altera a Lei 38 de 1989), disposição que regulamenta a emissão de excedentes financeiros, especificando que os excedentes financeiros dos estabelecimentos públicos da ordem nacional são de propriedade da Nação. O Conselho Nacional de Política Econômica e Social - CONPES, determinará o montante que fará parte dos recursos de capital do orçamento nacional, fixará a data de sua consignação à Diretoria do Tesouro Nacional e destinará pelo menos 20% ao estabelecimento público que gerou tal excedente. Os estabelecimentos públicos que administram contribuições parafiscais estão isentos desta regra.

Por sua vez, o artigo seis do regulamento acima mencionado indica que os excedentes financeiros das empresas estatais industriais e comerciais não corporativas da ordem nacional são de propriedade da Nação. O Conselho Nacional de Política Econômica e Social, CONPES, determinará o montante que fará parte dos recursos de capital do orçamento nacional, fixará a data de sua consignação ao Tesouro Nacional e destinará pelo menos 20% à empresa que gerou esse excedente, especificando que os lucros das empresas estatais industriais e comerciais e das empresas de economia mista da ordem nacional são de propriedade da Nação no montante correspondente às entidades estatais nacionais para sua participação no capital da empresa.

Estas disposições, baseadas no princípio da unidade de caixa, reforçam o conceito de gestão geral do orçamento público e misturam os conceitos de lucros das empresas estatais e de superávit dos estabelecimentos públicos no conceito de superávit financeiro, estabelecendo que estes são propriedade da Nação, pois dependem dela. Estas disposições estão contidas no Decreto 111 de 1996, artigos 16 e 97.

Esta regulamentação pode gerar algum atrito, pois obriga as entidades descentralizadas a entregar seus excedentes à Nação ou à entidade à qual estão vinculadas, estes excedentes devem estar à disposição das entidades que os geram, pois só podem ser obtidos através de uma boa gestão e dos esforços da

administração refletidos em bons resultados; Entretanto, esta decisão não só nunca foi modificada, como, ao contrário, a Lei estabeleceu a obrigação de enviar as demonstrações financeiras para que o cálculo do excedente possa ser determinado diretamente e também estabeleceu sanções pelo não cumprimento desta obrigação, inicialmente consagrada no artigo 4 da Lei 225 de 1995, artigo reproduzido no artigo 91 do Decreto 111 de 1996, especificando que esta operação deve ser realizada até 31 de março de cada ano e que o não cumprimento dará lugar à imposição de multas.

É estabelecido como uma regra que se concentra em garantir uma gestão centralizada dos recursos que compõem o orçamento público, mas afeta diretamente a autonomia das entidades obrigadas a cumpri-lo, ignorando o fato de que a razão pela qual estes excedentes são gerados é, na maioria dos casos, o bom desempenho e a excelente administração e gestão.

A transferência de recursos para a Nação pelas entidades descentralizadas desmotivou a gestão, pois os esforços para melhorar os indicadores de rentabilidade resultam em uma diminuição de seu patrimônio e não em uma expansão da ação da entidade; portanto, elas não estão interessadas em gerar excedentes. Esta posição é compreensível, quando dentro das políticas do governo eles são obrigados a melhorar a gestão e expandir a cobertura, mas os recursos são retirados deles, tendo poucas chances de cumprir seus planos (Morales, 2014, p. 58).

2.3 CONTROLE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

O cenário regulatório que as entidades públicas devem aplicar tanto em questões contratuais quanto orçamentárias é rigoroso e tem particularidades que devem ser tratadas de forma precisa. Além disso, as entidades que executam os recursos públicos são obrigadas a prestar as respectivas contas ao público em geral, onde a atividade realizada durante todo o seu mandato é definida em detalhes e, adicionalmente, estão sujeitas ao controle da respectiva entidade de auditoria, um controle que é abrangente, mas levando em conta a natureza jurídica da entidade que realiza a fiscalização, com ênfase especial na gestão dos recursos e na aplicação das normas em sua execução.

De acordo com o acima exposto, é responsabilidade da Controladoria

Geral da República, em seu papel de auditor de entidades públicas, realizar uma revisão abrangente de suas ações, incluindo a atividade contratual.

Para fins deste trabalho de pesquisa e dentro dos limites estabelecidos como objeto de estudo, foram consultados os relatórios publicados pela Controladoria Geral de Caldas nos últimos anos para diferentes entidades da ordem departamental, a fim de analisar as conclusões do processo de auditoria, no qual é evidente que este problema em termos de contratação que ocorre no final e início de cada ano fiscal é um problema recorrente nas entidades públicas que muitas vezes é qualificado com escopo disciplinar:

- Município de Supía Caldas (2019): Conclusão administrativa No. 3 (Observação de Auditoria No. 05.) Falta de autorização para constituir futura vigência do Contrato No. 196-2018.
- Município de Norcasia Caldas (em vigor em 2019): Conclusão administrativa No. 37 (Observação de Auditoria nº 37) com suposto escopo disciplinar não há ato administrativo de constituição de períodos fiscais futuros ordinárias para as reservas orçamentárias do ano fiscal de 2018.
- Associação do Aeroporto do Café (em vigor em 2018): Conclusão administrativa No. 13 (Observação de Auditoria No. 13). Pontos fracos em alguns procedimentos orçamentários - Vigências expiradas e futuras.
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS (em vigor em 2018): Conclusão Administrativa No. 6 (Observação de Auditoria Nº 7) As reservas orçamentárias foram constituídas para justificar sua constituição, mas não são devidamente endossadas pelos supervisores e auditores, também excederam o limite percentual permitido em sua constituição.
- Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS (em vigor em 2018): Informações Administrativas No. 14 (Observação de Auditoria No. 15). Com suposto efeito disciplinar. As

reservas orçamentárias do ano fiscal de 2017 não têm as autorizações para constituição de períodos fiscais futuros ordinárias ou excepcionais.

➤ Instituto de Financiamento, Promoção e Desenvolvimento de Caldas INFICALDAS (em vigor em 2011): Conclusão administrativa No. 7 com conotação disciplinar. Inconsistência no comprometimento das constituição de períodos fiscais futuros na constituição das Reservas Orçamentárias Conclusão administrativa No. 8 com conotação disciplinar. Inconsistências na modificação de contratos. Condição: Os contratos de prestação de serviços feitos em 2010 foram adicionados, em valor e por um prazo de um mês em 1 de janeiro de 2011, uma vez que sua execução tenha sido concluída.

Os casos referidos correspondem a um cenário que demonstra que a questão tem sido um problema há muitos anos para todas as entidades sujeitas ao EGCAP, mesmo para entidades que, de acordo com a lei, não estão sujeitas a este estatuto; ou seja, são regidas pelo direito privado e seu próprio manual de compras, mas como são entidades públicas, como a Associação do Aeroporto do Café - AEROCAFÉ, são obrigadas a aplicar as disposições do orçamento público.

Resumo das informações sobre auditorias:

ENTIDADE	VIGÊNCIA	DIVULGAÇÃO	OBSERVAÇÃO
INFICALDAS	2010	Administrativo e Disciplinar	Os contratos para a prestação de serviços feitos em 2010 foram adicionados, em valor e por um período de um mês em 1 de janeiro de 2011, uma vez concluída sua execução.
INFICALDAS	2017	Administrativo - Disciplinar	As reservas orçamentárias para o exercício de 2017 carecem de autorizações para períodos fiscais futuros ordinárias ou excepcionais.
Município de Supia	2018	Administrativo	Falta de autorização para constituir vigência futura para o Contrato número 196-2018.
Município de Norcasia	2019	Disciplina	Não existe um ato administrativo de constituição de futuras vigências ordinárias para as reservas orçamentárias de 2018.
Associação	2018	Administrativo	Pontos fracos em alguns procedimentos orçamentários - Vigências expiradas e

do Aeroporto do Café			futuras.
INFICALDAS	2018	Administrativo	Constituição de reservas orçamentárias que justificam sua constituição, mas não são devidamente endossadas pelos supervisores e auditores, além de ultrapassarem o limite percentual permitido em sua constituição.

Resumo das auditorias. Elaboração própria.

A questão orçamentária tem sido objeto de muitos debates e tem tido um impacto direto sobre as compras públicas, e até o momento não há uma posição clara sobre como uma entidade pública deve proceder quando precisa contratar a partir de 1 de janeiro para a aquisição de bens e serviços para os quais a contratação direta não pode ser realizada sem violar o princípio da anualidade orçamentária, especificando que, como já foi explicado, as questões contratuais e orçamentárias têm regras diferentes que as regulam, que às vezes parecem conter disposições contraditórias ou que são difíceis de harmonizar.

Com a emissão do Decreto 1957 de 2007, é oferecida uma solução precária para o problema, estabelecida no artigo 3, compilada no artigo 2.8.1.7.1. 12 do Decreto Regulamentar Único 1068 de 2015: "Alocação do orçamento para processos de seleção em processo: Sempre que uma licitação, concurso baseado no mérito ou qualquer outro processo de seleção de empreiteiro estiver em processo com todos os requisitos legais, incluindo disponibilidade de orçamento, e a conclusão e perfeição do respectivo contrato for realizada no ano fiscal seguinte, ele será coberto pelo orçamento do último ano".

Com base nesta disposição e de acordo com a parte final, que indica que quando a celebração e aperfeiçoamento do contrato ocorrer no ano fiscal seguinte, entendendo-se que nos termos do artigo 41 da Lei 80 de 1993, a celebração e aperfeiçoamento do contrato ocorrem simultaneamente, é possível adjudicar o processo mesmo antes de 31 de dezembro e programar a assinatura do contrato para 1 de janeiro do ano seguinte e fazer os respectivos ajustes orçamentários, mas não está claro qual procedimento orçamentário deve ser realizado.

A solução contida nesta regra não é suficiente, uma vez que a entidade

pública deve avançar o processo de seleção em sua totalidade antes de 31 de dezembro e simplesmente ter pendente a aperfeiçoamento do contrato, o que implica que ela deve ter recursos suficientes no ano fiscal em que avança o processo de seleção, uma vez que é uma exigência ter disponibilidade orçamentária no momento da abertura de um processo de seleção (especificações finais) e, portanto, esta situação afeta diretamente a execução orçamentária, uma vez que a maioria das entidades não tem recursos no encerramento do ano fiscal, Esta situação afeta diretamente a execução do orçamento, uma vez que a maioria das entidades não tem recursos no final do ano fiscal e, de qualquer forma, se estes recursos não forem utilizados no ano em que o processo de seleção é realizado, eles devem ser devolvidos ao orçamento, com as implicações que esta decisão implica.

O outro problema que surge é em relação à exigência de execução da aprovação da apólice, além do fato de que o primeiro dia do ano não é um dia útil, uma entidade pública, entendendo que a função administrativa é contínua, pode fazer o respectivo ajuste orçamentário devido a uma mudança de validade e emitir um novo certificado de disponibilidade e registro orçamentário, e redigir a ata do contrato, mas seria difícil aprovar da apólice a como requisito de execução, uma vez que o contratante selecionado teria que, uma vez assinado o contrato em 1º de janeiro, proceder com a emissão da apólice para aprovação e muito provavelmente não haveria atenção por parte das companhias de seguros.

Esta solução também requer a disponibilidade de todos os recursos para o processo de contratação, mas não é comum que qualquer entidade tenha o equilíbrio para assumir o compromisso por todo um ano fiscal; por exemplo, se o serviço de segurança privada e vigilância for necessário de 1 de janeiro a 31 de dezembro a um custo total de quinhentos milhões de pesos, a entidade teria que ter esta quantia disponível no orçamento do ano em que o processo de seleção é realizado, o que raramente acontece, e geralmente apenas uma quantia proporcional (por um mês) está disponível; Portanto, é realizado um procedimento para contratar o serviço por um período de tempo prudente para garantir que esta necessidade seja atendida enquanto um novo processo de seleção é realizado no

novo processo, quase simultaneamente, o que implica um desgaste administrativo desnecessário.

Este procedimento de contratação de bens ou serviços em uma base temporária poderia ser realizado através de um valor mínimo ou um processo de seleção de pequenos valores e a necessidade é atendida por um determinado período de tempo, um mês, por exemplo, de modo que um processo de licitação pública ou qualquer processo aplicável deve ser realizado quase em paralelo, a fim de cobrir o restante do prazo, o que mostra a complexidade e a impraticabilidade desta solução.

Outra solução mais conveniente é, mediante autorização prévia do Conselho Departamental de Política Fiscal - CODFIS e da Assembléia Departamental (no caso do Departamento de Caldas), solicitar autorização para a aprovação de períodos fiscais futuros, o que implica uma questão política e a justificativa de autorização para a assunção períodos fiscais futuros para despesas operacionais, que às vezes não são autorizadas a fim de priorizar autorizações para outras despesas de investimento e obras públicas de maior impacto e em qualquer caso, esta solução não é aplicável no último ano de governo, pois neste período estes são expressamente proibidos por lei, e da mesma forma, esta solução implica a concentração da contratação por um período maior de tempo, limitando a participação dos concorrentes e, portanto, a realização de um processo participativo durante todo o tempo em que o serviço é contratado com a autorização de períodos fiscais futuros.

Da mesma forma, a análise dos problemas levantados nos permite condensar neste documento as soluções que foram adotadas de forma prática em algumas entidades, de acordo com as possibilidades oferecidas pela lei e pelos especialistas na área, que podem ser resumidas da seguinte forma:

i) Declarar uma emergência manifesta e contratar diretamente. Esta solução é proposta pelos advogados Jorge Pino Ricci e Martín Roberto Moscosso, o que desnaturaliza a essência da emergência, pois esta situação, para ser utilizada como motivo de contratação direta, deve responder a condições de imprevisibilidade

e imediatismo, geralmente associadas a eventos naturais (deslizamentos de terra, terremotos) e, além disso, esta situação seria recorrente, razão pela qual deveria ser declarada todos os anos, no primeiro dia de janeiro.

ii) Processar a aprovação de períodos fiscais futuros ordinárias. Esta é a solução mais apropriada e apoiada legalmente até hoje, mas algumas críticas consistem no fato de que a decisão não é mais da responsabilidade exclusiva da entidade, pois requer aprovações em vários níveis. No caso de entidades departamentais, as períodos fiscais futuros devem ser socializadas e aprovadas pela CODFIS e posteriormente processadas pela Assembléia Departamental, o que leva tempo e acrescenta um componente político que não deve estar relacionado com a execução contratual. Além disso, no último ano do governo, períodos fiscais futuros para cobrir despesas operacionais são expressamente proibidas na Lei Orgânica do Orçamento Público e, nessa ordem de idéias, a cada quatro anos essa solução não é aplicável e, nesse período, somente contratos como alimentos e transporte escolar poderiam ser cobertos com períodos fiscais futuros excepcionais, desde que possam ser apoiados de acordo com as disposições da lei.

Portanto, nenhuma das soluções legais que podem ser utilizadas no momento oferece uma solução definitiva e apoiada legalmente. As entidades que aplicam as regras do orçamento público em seus processos de contratação geralmente cometem irregularidades para atender a essas necessidades, o que posteriormente leva a investigações disciplinares e criminais.

Como exemplo deste problema, podemos citar a situação vivida no país em 2019, que corresponde ao último ano do governo (2016-2019), de modo que não é possível a constituição de uma vigência futura ordinária, mas continua a necessidade de atender algumas necessidades específicas desde o início do ano fiscal de 2020, de modo que o Procurador Geral da Colômbia, ciente desta situação, emitiu a diretiva número 017 de 21 de outubro de 2019, enfatizando a necessidade de fornecer alimentação escolar e serviços de transporte como prioridade e no início de 2020, uma diretiva da qual se pode concluir que não há solução para resolver devidamente esta situação, pois insta o Ministério da Educação colombiano a tomar medidas para que as autoridades locais possam garantir o fornecimento de serviços

de alimentação escolar desde o início do calendário escolar de 2020.

Da mesma forma, esta diretiva solicita que as assembleias departamentais e os conselhos municipais dêem prioridade ao processamento de pedidos de autorização de períodos fiscais futuros, caso sejam solicitados pelas autoridades territoriais para resolver esta situação.

Para este serviço específico prestado pelo Estado (transporte escolar e alimentação escolar), é possível recorrer a uma autorização de períodos fiscais futuros excepcional, justificando-a pelo fato de que a contratação pretendida corresponde a um gasto social destinado ao serviço de educação que faz parte de um projeto estratégico do setor educacional. Entretanto, esta possibilidade não pode de forma alguma ser aplicada para atender outras necessidades que correspondem a despesas operacionais como as citadas como exemplos neste documento (segurança, limpeza, refeitório, auditoria, entre outras).

CAPÍTULO 3

LINHA DE JURISPRUDÊNCIA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE NOS CONTRATOS PÚBLICOS

O objetivo desta linha de jurisprudência é demonstrar as posições adotadas pelo Tribunal Constitucional colombiano sobre a disposição contida no artigo 352 da Constituição colombiana, que estabelece que a Lei Orgânica do Orçamento é o principal instrumento do sistema orçamentário colombiano, estipulando que todos os orçamentos estarão sujeitos a ela: Nacional, as de entidades territoriais e as elaboradas por entidades descentralizadas em qualquer nível, a fim de determinar como esta questão evoluiu ou qual tem sido o tratamento dado a ela através das decisões proferidas pelo Tribunal Superior e sua implicação na execução orçamentária das entidades públicas que aplicam estes postulados, principalmente em matéria contratual.

Como afirma o estudioso Diego López Medina, a lei de origem jurisprudencial tem uma característica marcante: seu desenvolvimento é alcançado lenta e progressivamente porque é necessário, para identificar "a sub-regra em vigor em determinado momento (ou, em outras palavras, identificar o lugar do "equilíbrio constitucional" dentro de dois extremos possíveis), fazer uma análise temporal e estrutural de vários julgamentos que estão relacionados entre si" (López 2006. p. 139).

Assim, tanto o sistema orçamentário quanto o de compras públicas consagram princípios sobre os quais se estrutura seu funcionamento, não sendo possível negar a correlação entre esses dois sistemas, de modo que, para o desenvolvimento deste capítulo, será realizada uma revisão das sentenças proferidas pela Corte Constitucional da Colômbia, na qual serão analisados os princípios do orçamento público de: unidade, autonomia e anualidade; que determinarão como, direta ou indiretamente e em aplicação do princípio de planejamento da atividade contratual administrativa, esses princípios são decisivos nos processos contratuais realizados pelas entidades que executam os recursos

públicos.

Portanto, e como conclusão do capítulo, o respectivo gráfico será elaborado para estabelecer um sentido de resposta a um problema jurídico previamente colocado, com base nos diferentes pronunciamentos feitos pelo Tribunal Constitucional da Colômbia, para o qual será colocado um problema jurídico, contra o qual serão postuladas duas soluções possíveis. O objetivo é determinar para que lado a Corte Constitucional colombiana se inclina na elaboração de suas decisões, determinando também a sentença arquivada, estabelecendo um nicho de citação e traçando a posição jurisprudencial da Corte diante da questão colocada, para culminar com as respectivas conclusões.

3.1 ELABORAÇÃO DO PROBLEMA LEGAL

A jurisprudência como fonte formal do direito é um dos mecanismos fundamentais para colmatar as lacunas legais geradas pelo constituinte primário e que habilita o juiz constitucional como dispensador de justiça a tomar decisões que devem ser apoiadas e baseadas em decisões e precedentes, ou seja, revisando a jurisprudência relacionada. A este respeito, descobrimos:

A jurisprudência tem duas funções principais: interpretar e integrar, o que nos adverte que está encarregada de estudar os preceitos normativos que são debatidos, e cobrir as lacunas legais ou vazios normativos quando não há lei que regule a situação que interessa à lei (Jiménez, 2010. P. 4).

Para o desenvolvimento adequado de uma linha de jurisprudência, foram identificados a seguir os sentenças a serem identificadas: Esta última pode estar consolidando, modificando ou reconceptualizando a linha de jurisprudência. Em primeiro lugar, há as sentenças fundadoras da linha, que são entendidas como sentenças geralmente proferidas no período inicial, em que as primeiras decisões de tutela ou constitucionalidade são usadas para fazer interpretações fortes dos direitos. Estas decisões podem ser vistas como grandes relatos históricos das origens do Tribunal Constitucional Colombiano.

Neste sentido, uma linha de jurisprudência pode incorporar várias sentenças de referência e de base, ou seja, "sentenças que têm um peso estrutural

fundamental dentro da linha de jurisprudência", o que significa que estas sentenças podem diminuir o vigor político da jurisprudência primitiva; no entanto, elas procuram construir equilíbrios constitucionais mais maduros e estáveis. E finalmente, há a decisão dominante, entendida como a decisão que contém os critérios predominantes e dominantes, por meio da qual o Tribunal Constitucional resolve um conflito de interesses dentro de um determinado cenário constitucional.

Sobre a metodologia para a elaboração de linhas jurisprudenciais, López Medina ressalta:

Não se pode ignorar que uma linha de jurisprudência é uma idéia abstrata. Para ajudar a "ver" uma linha de jurisprudência, é útil tentar grafá-la. Colocar em um gráfico, uma linha de jurisprudência é uma questão ou problema jurídico bem definido, sob o qual um espaço aberto de respostas possíveis se abre. Este espaço aberto, com todas as respostas possíveis para a pergunta colocada, é uma estratégia conveniente para representar graficamente as soluções que a jurisprudência deu ao problema e reconhecer se existe um padrão de desenvolvimento decisório. O campo aberto gerado pelas duas respostas extremas possíveis torna a linha, em seus extremos, bipolar (2006. p. 141).

Agora, a Colômbia é, de acordo com o artigo 1º da Constituição, uma República unitária e, conseqüentemente, não é surpreendente que muitos dos poderes que a Carta concede às entidades territoriais devam ser exercidos sujeitos à lei, mas antes da promulgação da Constituição de 1991; isto é, quando o Decreto 294 de 1983 estava em vigor, a questão da autonomia das entidades territoriais em matéria orçamentária era regulada no artigo 8º, que dizia: "Artigo 8º. No desenvolvimento das disposições dos artigos 6, 187, parágrafo 7, 197 e 199 da Constituição Nacional, as entidades territoriais da República deverão seguir, na elaboração, apresentação, processamento e gestão de seus orçamentos, regras e princípios semelhantes aos contidos neste Estatuto, de acordo com a regulamentação emitida pelo Governo Nacional". Portanto, a partir de uma leitura geral do artigo, poderíamos concluir que estas entidades poderiam ditar suas próprias regras orgânicas em matéria orçamentária.

Esta disposição foi alterada pelo artigo 94 da Lei 38 de 1989 e posteriormente pelo artigo 52 da Lei 179 de 1994 (ambos agora compilados no

Decreto 111 de 1996 - Estatuto do Orçamento Orgânico) e seu conteúdo mantém um mandato semelhante: "As entidades territoriais das ordens departamentais, intendenciais, comisariais, distritais e municipais, ao emitirem seus códigos fiscais ou estatutos orçamentários, deverão seguir princípios análogos aos contidos nesta Lei".

Posteriormente, com a entrada em vigor da Constituição Política de 1991, embora o poder de ditar normas orçamentárias orgânicas para as entidades territoriais pareça explicitamente, tanto em nível departamental como municipal, o dever de ajustá-las às disposições da Constituição e da lei também se torna evidente como resultado das disposições dos artigos 352 e 353 da Constituição.

O desenvolvimento do princípio de autonomia, ao contrário das disposições e autorizações constitucionais, gera um cenário no qual se poderia pensar em uma regulamentação diferente e específica para as entidades territoriais e descentralizadas no que diz respeito às decisões sobre o montante e a administração dos impostos que a lei lhes concede, as receitas que a Nação lhes atribui ou transfere, assim como a orientação dos gastos públicos.

Um primeiro problema a ser analisado está na sujeição dessas entidades aos princípios gerais estabelecidos em nível central, que permeiam toda a questão dos orçamentos públicos; entre os quais se destacam os princípios de unidade e anualidade, em contraste com a autonomia das entidades.

Atualmente, em termos de orçamentos públicos, a questão é regulada em nível nacional de maneira suficiente e detalhada e é imperativo que as entidades que executam recursos públicos adaptem suas ações aos postulados da ordem nacional, o que não impede que problemas diferentes sejam superados pelas entidades para sua aplicação; por exemplo, em termos de contratação com recursos públicos, não é fácil aplicar o princípio da anualidade diante de necessidades que devem ser atendidas prioritariamente ou por mais de um ano de maneira contínua.

A fim de abordar a questão mais diretamente, foi feita uma análise dos pronunciamentos do Tribunal Constitucional colombiano sobre as regras do orçamento público e a garantia dos princípios constitucionais aplicáveis tanto ao sistema orçamentário quanto às compras públicas, a fim de tentar responder à

pergunta: Qual é a evolução jurisprudencial constitucional sobre a questão dos orçamentos públicos em relação à garantia dos princípios da autonomia das entidades e da anualidade do orçamento, a fim de determinar se o princípio da anualidade do orçamento deve ser aplicado a todos os processos de compras públicas?

3.2 ANÁLISE QUANTITATIVA E QUALITATIVA DOS SENTENÇAS

Para o desenvolvimento da linha e após uma revisão detalhada de todas as sentenças emitidas pela Corte Constitucional sobre o assunto em estudo, onze (11) sentenças foram selecionadas para análise: 10 sentenças sobre constitucionalidade e uma sentença sobre tutela; destas, foram determinadas a sentença arquimédica, a sentença de referência e de base, a sentença fundadora de linha e uma síntese dos conceitos e considerações adotados pela Corte Constitucional em cada uma das sentenças mencionadas.

3.3 SENTENÇA ARQUIMÉDICA

O primeiro passo a ser dado para criar uma linha jurisprudencial, que permite o estudo técnico de um problema ou análise jurídica, é a busca de um sentença que podemos chamar de arquimedes, nome que lhe foi dado graças ao matemático Arquimedes e sua famosa frase: *"me dê um ponto de apoio e eu moverei o mundo"*, para o qual, e para obter este ponto de referência ou apoio, é necessário localizar a jurisprudência mais recente possível, que contém os fundamentos jurídicos e factuais do problema colocado, o que permitirá que o caminho seja traçado.

Na presente linha de jurisprudência, o sentença arquimédico é o julgamento T 273 de 6 de maio de 2014, Juiz María Victoria Calle Correa.

A sentença mencionada é vital para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa, pois aborda especificamente o problema que foi tratado como principal objeto de pesquisa, especificando que o problema abordado na sentença está relacionado à contratação do serviço educacional nos componentes de transporte escolar, vigilância, restaurante escolar, pessoal docente e pessoal administrativo no

início do período, mas mantendo a igualdade em todos os elementos de estudo.

No caso em análise pelo Tribunal Constitucional colombiano, a proteção dos direitos à educação, o interesse superior da criança e a dignidade dos estudantes das instituições educacionais do departamento de Casanare, afetados ou violados pela suspensão permanente ou intermitente dos serviços educacionais, uma cessação gerada como consequência, em alguns casos, da mudança de administração, e em outros, a suspensão dos sistema de royalty geral e compensações, recursos que a administração utilizava regularmente para contratar a prestação desses serviços.

No processo, vários processos foram acumulados e algumas entidades haviam oferecido uma solução temporária para o problema, como a Secretaria de Educação de Yopal Casanare, que cobriu várias necessidades educacionais com recursos provenientes de sistema de royalty geral e compensações e não tendo estes recursos a partir de 2013 devido ao sistema de distribuição (Ato Legislativo 05 de 2011), declarou declarou uma urgência manifesta para a contratação direta a fim de cobrir as necessidades de pessoal administrativo e de segurança por três (3) meses. Outras entidades simplesmente não tinham o orçamento ou o tempo para realizar os respectivos processos de seleção de contratados e, portanto, não tomaram nenhuma ação e suspenderam o serviço enquanto obtinham os recursos ou, tendo os recursos, realizaram os respectivos processos de seleção de contratados, afetando assim a totalidade dos estudantes menores de idade por não poderem ter acesso a esses serviços que deveriam ser garantidos pelo Estado.

Em primeira instância, o Tribunal da Comarca de Yopal Casanare declarou a tutela inadmissível por envolver direitos coletivos (várias instituições foram processadas e também considerou que o problema estava presente em toda a comunidade estudantil) e, portanto, considerou que a solução apropriada era uma ação popular ou mesmo uma ação em grupo².

Na segunda instância, a Corte Constitucional protegeu os direitos dos

² ações legais estabelecidas na Constituição colombiana para proteger os direitos e interesses coletivos.

estudantes e ordenou à Secretaria de Educação do departamento de Casanare e à Secretaria de Educação do município de Yopal, respectivamente, que elaborassem um plano de ação para garantir recursos para o fornecimento de transporte, restaurante e serviços administrativos nas instituições educacionais em sua jurisdição dentro de três (3) meses da notificação da sentença.

O plano era atender às necessidades de (i) transporte escolar para os alunos menores de instituições educacionais em Yopal e Casanare mencionadas nas ações tutelares em análise e que necessitam do serviço para frequentar o sistema educacional; (ii) restaurante escolar para os menores que receberam refeições escolares nas instituições educacionais acima mencionadas e cuja provisão foi interrompida de forma permanente ou intermitente; e (iii) serviços administrativos necessários para o funcionamento integral das instituições educacionais em sua jurisdição.

Da mesma forma, a decisão afirma que o plano deve conter seções que estabeleçam diretrizes para a contratação e operação dos serviços acima mencionados, de forma a garantir seu fornecimento ao longo do ano letivo atual.

Nesta decisão, 54 decisões judiciais foram anuladas e ordens precisas foram dadas, mas além da questão de que as entidades poderiam contar com os recursos para cumprir a ordem do Tribunal Constitucional, nenhuma alternativa é oferecida às instituições sobre como realizar estes contratos em conformidade não apenas com os princípios do orçamento, mas também com os das compras públicas; Portanto, embora seja verdade que a decisão é importante, ela também destaca a dificuldade que surgiu e continua a surgir na realização dessas compras com recursos públicos que não podem ser feitas diretamente, como resultado do dever de garantir os princípios das compras públicas e, ao mesmo tempo, os do orçamento público, especialmente o princípio da anualidade.

3.4 NICHOS DE CITAÇÃO

SENTENCIA ARQUIMÉDICA T-273 de 2014. M.P. María Victoria Calle											
1er Nivel	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 357 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía	C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 023 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía	C 101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 1065 de 2001. M.P. Alejandro Beltrán Sierra	T-273 de 2014. M.P. María Victoria Calle
2do Nivel	C 221 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 548 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero	C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 487 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C 478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	SU-1023 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño
			C 479 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C 487 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía		C 357 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía	C 685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C-075 de 1993, MP Alejandro Martínez Caballero
			C 221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía	C 320 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz	C 337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa		C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 015 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C-691 de 1996, MP Carlos Gaviria Díaz
					C 025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 292 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 201 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz	C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
					C 196 de 1994. M.P. José Gregorio Hernandez Galindo		C 490 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz		C 031 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara	C 053 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz	C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero
							C 541 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía		C 318 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero	C 557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	Sentencia C-427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández
									C 101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz	C 1043 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis	C-240 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
									C 122 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonel y Eduardo Cifuentes Muñoz	C 557 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa	C-541 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla
										C 1403 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo	C-748 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
											C-1055 de 2012 M.P. Alexei Julio Estrada
											C-010 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
											T-141 de 1994, MP Vladimiro Naranjo Mesa
											T-203 de 2002. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa
											T-896A de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
											T-1259 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil
											C-937 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
											T-690 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa

Nicho de citação de elaboração própria

Verde: Sentença de primeiro nível e menção em sentença de segundo nível.

Amarelo: Sentenças que são mencionadas entre as sentenças do segundo nível, mas que não fazem parte do primeiro nível.

Azul: Sentenças que são mencionadas apenas nas sentenças de segundo nível e não são repetidas.

Para começar com a estruturação da linha, o primeiro passo é realizar uma análise das citações jurisprudenciais feitas no Sentença Arcquimédica, a fim de estabelecer a partir daí a rede ou teia de rulings que anteriormente se referiam ao assunto em análise.

Como ajuda metodológica, foi elaborada uma tabela com a lista de citações ou sentenças referidas no Sentença Arcquimédica, especificando que o sentença se refere a uma série de questões, tais como: a gestão dos recursos do sistema geral de royalties e compensação, o alcance das decisões intercomunais, as receitas fiscais e não fiscais, os direitos individuais e coletivos, mas apenas aquelas relacionadas ao orçamento, o princípio da anualidade e a contratação pública foram consideradas para o desenvolvimento do trabalho, bem como os pronunciamentos também referidos nestes novos acórdãos, que chamamos de primeiro nível de citação.

Para o estudo de caso, e como situação excepcional, é necessário assinalar que o sentença Arquimédica não se refere a nenhum dos sentenças que fazem parte do primeiro nível de análise, nem existe qualquer correlação entre os sentença mencionados no segundo nível (azul), mas consideramos que este sentença corresponde ao Archimédica, não só porque é o mais recente, mas também porque aborda a questão em condições factuais semelhantes ao que foi desenvolvido na pesquisa, como pode ser visto na descrição do sentença.

Esta situação pode oferecer uma conclusão preliminar de que a questão não foi tratada pela Corte Constitucional de forma conjunta, ou seja, analisando questões contratuais e orçamentárias no mesmo sentença, já que no sentença Arquimédica, o principal problema estudado é contratual, e nos outros sentenças que compõem o primeiro nível, a análise se limita a questões orçamentárias.

Em seguida, a análise deve se concentrar em uma contagem da sentença para determinar quais delas são mais freqüentemente repetidas, o que nos permitirá identificar a sentença ou sentenças marcantes que, devido à sua importância no amplo desenvolvimento jurídico do problema levantado, se tornam um farol ou guia para o próprio Tribunal nas decisões que este adotar posteriormente.

O sentença mais freqüentemente citado ao longo do estudo da linha jurisprudencial corresponde ao sentença C 478 de 1992. Juiz-Relator Eduardo Cifuentes Muñoz, como é mencionado em vários dos sentenças de primeiro nível: C 502 de 1993. Juiz-Relator Jorge Arango Mejía; C 490 de 1994. Juiz-Relator Eduardo

Cifuentes Muñoz; C 292 de 1995. Juiz-Relator Eduardo Cifuentes Muñoz e C 1065 de 2001. Juiz-Relator Alejandro Beltrán Sierra

Esta contagem permite determinar a frequência com que o Tribunal Constitucional citou estas jurisprudências e a importância que elas assumem ao postular uma tendência ou linha na forma de resolver problemas semelhantes (o arquivo Excel com a descrição é anexado).

3.5 SENTENÇA DE REFERÊNCIA E DE BASE (HITO) C-478 DE 1992

Para determinar a sentença fundadora, ela é geralmente estabelecida em relação às sentenças iniciais ou sentenças que estão tão distantes no tempo quanto possível da sentença arquivada. Para o presente caso, nos referimos à sentença C 478 de 6 de agosto de 1992, Juiz-Relator Eduardo Cifuentes Muñoz, como a sentença fundadora da linha; Embora seja verdade que não analisa uma questão contratual ou problema relacionado ao orçamento público (tal situação já havia sido observada na sentença Arquivada), analisa o sistema orçamentário colombiano, indicando que o artigo 352 da Constituição o converteu em um instrumento matricial, estipulando que todos os orçamentos estarão sujeitos a ele: o orçamento nacional, os das entidades territoriais e os elaborados por entidades descentralizadas em todos os níveis.

Da mesma forma, desenvolve em detalhes todos os princípios do orçamento público, enfatizando os princípios de autonomia e anualidade do orçamento, uma análise que não só se limita às disposições da Constituição Política da Colômbia, mas também aborda o estudo da legislação existente antes da Constituição Política da Colômbia de 1991, estruturando em detalhes a evolução dos princípios constitucionais sobre a elaboração do orçamento.

Esta sentença também é chamada de linha de fundação, pois estabelece algumas diretrizes básicas que sempre foram respeitadas e aceitas nas sentenças subsequentes analisadas, sem mesmo haver uma opinião divergente ou esclarecimento das disposições estabelecidas naquela sentença.

3.6 ANÁLISE DE SENTENÇAS SELECIONADAS

Como parte do trabalho de desenvolvimento da linha, foi feito um estudo de cada uma das decisões que compõem o primeiro nível do nicho de citação, criando um arquivo com o resumo e conteúdo de cada uma delas, a fim de estabelecer a contribuição que o desenvolvimento do tema pelo Tribunal Constitucional faz para a estruturação da linha jurisprudencial.

Sentença	C 478 de 1992
J.R	Eduardo Cifuentes Muñoz
Tópicos	Violação do princípio da anualidade, consagrado nos artigos 346 da Constituição e 10 da Lei 38 de 1989: As entidades territoriais do departamento, intendencial, comisarial, distrital e municipal, ao emitirem seus códigos fiscais ou estatutos orçamentários, deverão seguir princípios análogos aos contidos nesta Lei
Resumo	O artigo 94 do Estatuto Orgânico do Orçamento Lei 38 de 1989 é contestado.
Fundamentos	A autonomia orçamentária das autoridades locais e regionais é baseada na Constituição Política
Considerações da Corte	A Constituição de 1991 reconhece que as questões orçamentárias estão entre aquelas que podem ser consideradas concomitantes em nível nacional, departamental e municipal. O artigo 352 fez dele o instrumento central do sistema orçamentário colombiano, estipulando que todos os orçamentos estarão sujeitos a ele: o orçamento nacional, os das entidades territoriais e os elaborados por entidades descentralizadas em qualquer nível. A Constituição de 1991 inova em matéria orçamentária não apenas ao estabelecer a preeminência expressa da lei orgânica do orçamento, que agora se aplica a todo o processo orçamentário e não simplesmente ao orçamento nacional.
Parte resolutiva	Declarado de acordo com a Constituição Política

Como indicado acima, esta é a sentença de base ou de fundação da linha. Destaca a análise das mudanças fundamentais no regime territorial introduzidas pela Constituição de 1991, passando de um esquema de centralização política e descentralização administrativa, onde a ênfase era no nível nacional e a descentralização era apenas uma técnica administrativa, para um sistema de

autonomia das entidades territoriais sem perder de vista a estrutura unitária do Estado. É importante esclarecer os poderes das Assembléias departamentais e conselhos municipais para regulamentar as questões orçamentárias das entidades territoriais com a articulação dos princípios orientadores do orçamento e todo o desenvolvimento de princípios do sistema orçamentário.

Sentença	C 502 de 1993
J.R	Jorge Arango Mejía
Tópicos	Princípio da anualidade e reservas orçamentárias
Resumo	Os autores contestam os artigos 102 da Lei 21 de 1992 e 111 do Decreto 2100 de 1992, o primeiro correspondente à lei por meio do qual foram decretados o orçamento de renda e capital e a lei de dotações para o ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1993, e o segundo ao decreto por meio do qual foi liquidado o Orçamento Geral da Nação para o ano fiscal de 1993.
Fundamentos	O princípio da anualidade do orçamento está expressamente consagrado nos artigos 346 e 347 da Constituição, e os conceitos de reservas orçamentárias e reservas de caixa também são desenvolvidos. O princípio da anualidade faz parte de nosso sistema jurídico devido à função de controle político integral do Congresso.
Considerações do Corte	As reservas de dotações e de caixa permitem que as despesas previstas no orçamento para o respectivo ano sejam executadas, mesmo que isso ocorra após 31 de dezembro. O princípio da anualidade não está sendo violado, uma vez que as despesas às quais as reservas correspondem são de qualquer forma imputadas ao mesmo orçamento em que foram incluídas.
Parte resolutiva	Declarado de acordo com a Constituição Política

Desde os primeiros pronunciamentos, a Corte Constitucional parte da relevância do princípio da anualidade, não apenas em disposições orçamentárias, mas também indica que este princípio deve prevalecer sobre qualquer outra disposição normativa que gere algum tipo de conflito. Esta posição será defendida pela Corte Constitucional ao longo do desenvolvimento da linha jurisprudencial.

Sentença	C 337 de 1993
----------	---------------

J.R	Vladimiro Naranjo Mesa
Tópicos	Violação do princípio da anualidade, consagrado no artigo 346 da Constituição e no artigo 10 da Lei 38 de 1989.
Reumo	Ação judicial contra os artigos 65, 76, 82, 84, 84, 84, 92, 98, 99, 104, 104, 107, 113, 114 e 115 da Lei 21 de 1992.
Fundamentos	Com relação ao contestado artigo 76, o princípio da anualidade do orçamento é imposto de acordo com várias disposições da Carta (Arts. 354, 346, 347, 388 e 349 do CP).
Considerações do Corte	É viável que as dotações sejam feitas no orçamento de cada ano para despesas a serem feitas em vários exercícios fiscais sucessivos, mas o procedimento legalmente estabelecido deve ser sempre aplicado, e funciona apenas para as exceções estabelecidas. Em resumo: não viola de forma alguma a Constituição se forem assumidos compromissos que cubram vários exercícios fiscais, e as dotações correspondentes forem feitas em cada orçamento anual.
Parte resolutiva	A maioria dos artigos contestados, em particular o artigo 76 relativo ao princípio da anualidade, são declarados constitucionais.

A sentença, limitando sua análise apenas à acusação de inconstitucionalidade do artigo 76 da Lei 21 de 1992, que consagra o princípio da anualidade, estabelece condições absolutas quanto à supremacia deste princípio sobre qualquer outra disposição que o contradiga, posição que o Tribunal tem defendido até o momento, apenas permitindo sua não aplicação nos casos previstos na Lei, tais como reservas orçamentárias e períodos fiscais futuros, mas de nenhum ponto de vista a inclusão de qualquer disposição que viole este princípio é permitida.

Sentença	C 490 de 1994
J.R	Eduardo Cifuentes Muñoz
Tópicos	Objecções presidenciais ao Projeto de Lei nº 48/93 Casa, 154/93 Senado, "pelo qual algumas emendas são introduzidas à Lei 38 de 1989, orgânica do orçamento".
Resumo	O artigo 38, que altera o artigo 72 da Lei 38 de 1989, que consagra o princípio da anualidade, é contestado. O Governo argumenta que a lei do orçamento é válida apenas por um ano (C.P. arts. 346, 347, 348 e 350); portanto, a criação de reservas automáticas nada mais é do que transferir para o ano seguinte a autorização máxima de gastos que o Congresso deu para o

	ano imediatamente anterior, o que viola o princípio da anualidade do orçamento, de modo que, em tais casos, deve-se recorrer a reservas orçamentárias, "que consistem em garantir que, uma vez que as dotações tenham sido afetadas, os desembolsos sejam feitos com o propósito dos benefícios a serem concedidos pelo Estado durante o ano fiscal seguinte".
Fundamentos	O princípio da anualidade do orçamento é imposto de acordo com várias disposições da Carta (arts. 354, 346, 347, 388 e 349).
Considerações do Corte	Em matéria orçamentária, aplica-se o princípio da anualidade do orçamento. Excepcionalmente, os débitos contra a tesouraria ou reservas não utilizadas são transitados para o ano seguinte quando as dotações incluídas no orçamento foram alocadas durante o ano fiscal, mas as despesas correspondentes não foram executadas. A fim de permitir sua execução em relação ao orçamento anterior uma vez expirado o ano fiscal, a Lei Orgânica do Orçamento prevê as chamadas reservas de caixa e de dotações. As reservas automáticas contempladas na norma contestada, "contradizem o princípio da anualidade orçamentária, pois procuram transferir para 1995 as dotações destinadas a investimentos sociais ou regionais, incluídas no orçamento de 1994". Esta forma de reservas se opõe ao sistema tradicional de reservas, o que implica o cumprimento de uma série de condições como "a demonstração de que as dotações orçamentárias para um determinado ano fiscal foram afetadas e que é impossível pagar as obrigações no respectivo período".
Parte resolutiva	A objeção presidencial ao parágrafo transitório do Artigo 38 do Projeto de Lei No. 48/93 da Câmara, 154/93 Senado, "pelo qual algumas emendas são introduzidas à Lei 38 de 1989, orgânica do orçamento", é declarada fundada

A sentença reitera a posição que foi estabelecida pelo Tribunal Constitucional, destacando a importância do princípio de planejamento em matéria orçamentária, materializado no princípio da anualidade, uma vez que existem regras claras estabelecidas por lei para casos em que não é possível aplicar o princípio da anualidade, uma decisão muito semelhante àquela estabelecida na decisão anterior.

Sentença	C 357 de 1994
J.R	Jorge Arango Mejía

Tópicos	Princípio da anualidade do orçamento público
Resumo	Pedido de anulação dos artigos 10, 14, 20, 21, 21, 40, 45, 46, 62, 64, 70, 71, 73 e 78 da Lei 88 de 1993 "pela qual são decretados o orçamento dos recursos de rendimento e de capital e a lei de dotações para o ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1994".
Fundamentos	Com relação ao contestado artigo 40, o princípio da anualidade do orçamento é imposto de acordo com várias disposições da Carta (Arts. 354, 346, 347, 388 e 349 do CP).
Considerações do Corte	É viável que as dotações sejam feitas no orçamento de cada ano para despesas a serem feitas em vários exercícios fiscais sucessivos, mas o procedimento legalmente estabelecido deve ser sempre aplicado, e funciona apenas para as exceções estabelecidas. Em resumo: não viola de forma alguma a Constituição se forem assumidos compromissos que cubram vários exercícios fiscais, e as dotações correspondentes forem feitas em cada orçamento anual.
Parte resolutiva	A maioria dos artigos contestados, em particular o artigo 40 relativo ao princípio da anualidade, são declarados constitucionais.

No sentença, o princípio da anualidade é analisado mais uma vez e a Corte Constitucional reitera sua posição de que não é possível violá-lo estabelecendo uma regra. Esta posição já foi reiterada em várias decisões, como nos acórdãos C-337 de 1996 e C-502 de 1993, e, portanto, foi consolidada pela reiteração jurisprudencial.

Sentença	C 292 de 1995
J.R	Eduardo Cifuentes Muñoz
Tópicos	Autonomia Orçamentária da Controladoria Geral da República
Resumo	A constitucionalidade parcial do artigo 54 da Lei 42 de 1993 é contestada. No exercício da autonomia orçamentária, a Controladoria Geral da República elabora anualmente seu projeto de orçamento de despesas ou dotações a ser submetido à Direção Geral do Orçamento, que o incorporará ao respectivo projeto de lei orçamentária.
Fundamentos	O artigo parcialmente contestado, ao ordenar a apresentação do projeto de orçamento à Direção Geral de Orçamento, viola o Artigo 150 da Constituição, uma vez que é o Congresso da República que é responsável pelo recebimento e

	processamento dos projetos de lei, e não o Executivo.
Considerações do Corte	A disposição contestada não viola o poder concedido à Controladoria Geral da Nação pelo artigo 268-9 da Carta Política, uma vez que não inclui o poder de apresentar o projeto de orçamento para despesas ou dotações da Controladoria Geral da Nação, uma vez que o projeto apresentado à Direção Geral de Orçamento é um anteprojeto de orçamento, destinado a ser incorporado ao projeto de orçamento geral da Nação, com as modificações que o Governo Nacional julgar apropriado introduzir, de acordo com as possibilidades fiscais, conforme previsto no artigo 352 da Carta Política. A autora considera que o poder de apresentar projetos de lei relativos à organização e funcionamento da Controladoria Geral da República concedido à Controladoria Geral da República (C.P. art. 268-9), inclui o poder de submeter diretamente ao Congresso o projeto de orçamento para as despesas ou dotações da entidade e, portanto, a disposição contestada viola o preceito constitucional acima mencionado.
Parte resolutiva	O princípio da universalidade do orçamento exige que a respectiva lei de dotações contenha a totalidade das despesas do Estado a serem feitas durante o respectivo ano fiscal (C.P. art. 347), de modo que não é admissível apresentar, separadamente, em diferentes leis orçamentárias, as despesas correspondentes aos diversos órgãos do Estado, razão pela qual a declaração contestada é declarada constitucional.

O sentença analisa vários princípios orçamentários, que sempre incluem o princípio da anualidade, às vezes sob diferentes perspectivas, como neste caso, que examina o princípio da autonomia das entidades não-territoriais que aplicam as disposições do orçamento público. Da mesma forma, é desenvolvido o princípio da universalidade do orçamento, especificando que todo o sistema deve ser coerente e respeitar estes princípios.

Sentença	C 023 de 1996
J.R	Jorge Arango Mejía
Tópicos	Ação judicial contra vários artigos da Lei 179 de 1994 "Pela qual são introduzidas algumas modificações na Lei 38 de 1989, lei orgânica do orçamento".
Resumo	Os autores consideram que o Congresso limitou-se a introduzir emendas à Lei 38 de 1989, uma lei orgânica do orçamento

	emitida antes da entrada em vigor da Constituição de 1991, contrariamente ao mandato do artigo 352 da Constituição, que ordenou ao legislador a emissão de uma lei orgânica do orçamento para regulamentar tudo relacionado à aprovação, modificação e execução do orçamento, apesar do fato de que tanto na Constituição de 1886 quanto na atual, a lei orgânica do orçamento tem um caráter especial e uma hierarquia superior ao resto das leis emitidas pelo legislador.
Fundamentos	A Lei Orgânica do Orçamento é independente do Plano Nacional de Desenvolvimento previsto nos artigos 339 e artigos concordantes da Constituição e está especificado que a Lei 38 de 1989, apesar de ser emitida antes da Constituição de 1991, é uma lei normativa do orçamento e quando a Constituição que agora nos rege entrou em vigor, ficou entendido que a Lei 38 de 1989, até que uma nova fosse emitida, continuaria a ser a Lei Orgânica do Orçamento prevista nos artigos 352 e 151 da Constituição.
Considerações do Corte	O princípio da anualidade do orçamento, conforme definido pelo Tribunal Constitucional, não implica que a administração pública não possa programar obras a serem executadas em termos sucessivos, pois tal limitação seria absurda. A Constituição, quando entrou em vigor, não revogou toda a legislação pré-existente, mas apenas aquelas normas que eram contrárias a suas disposições.
Parte resolutiva	Declara constitucionais todas as disposições em questão e declara inconstitucionais os artigos 64, 65 e 70 da Lei 38 de 1989.

O sentença desenvolve vários princípios orçamentários, principalmente os princípios de anualidade e equilíbrio financeiro, e também destaca o caráter especial da questão orçamentária no sistema jurídico nacional, reiterando o caráter obrigatório do cumprimento destes princípios. Mais uma vez, o princípio da anualidade é abordado, desta vez analisado sob a perspectiva das implicações do princípio do equilíbrio financeiro, mas a posição do Tribunal continua a ser inequívoca.

Sentença	C 101 de 1996
J.R	Eduardo Cifuentes Muñoz
Tópicos	Autonomia orçamentária dos órgãos do Estado

Resumo	A disposição acusada define de forma inadequada e incompleta o conceito de autonomia orçamentária, uma vez que apenas a vincula à capacidade de contratar e comprometer o orçamento do respectivo órgão, e à organização das despesas. O legislador não considerou que a autonomia dos órgãos de controle (CP arts. 113, 117 e 119), para ser eficaz, deve incluir "gestão orçamentária", um poder que implica "a gestão independente de seus próprios recursos". A norma acusada limita a autonomia dos órgãos de controle. Ela desconsidera o artigo 113 da Constituição, quando define autonomia orçamentária como a capacidade de contratar e organizar despesas.
Fundamentos	O conceito de autonomia orçamentária implica o poder da entidade de programar, executar e controlar seu próprio orçamento, sem qualquer interferência de outra entidade. A posição de que o princípio da unidade orçamentária prevalece sobre o princípio da autonomia é reiterada em relação às autoridades locais e regionais.
Considerações do Corte	A norma parcialmente acusada não faz distinção entre os órgãos do Estado aos quais a Constituição reconhece diretamente a autonomia orçamentária e aqueles aos quais a lei garante esta característica.
Parte resolutiva	A disposição contestada é declarada livre de infração. Declarado de acordo com a Constituição Política

O conteúdo é relevante porque revisa, embora não em profundidade, o conteúdo do artigo 51 da Lei 179 de 1994, que modifica o artigo 91 da Lei 38 de 1989, uma disposição que estabelece a capacidade de contratação para entidades que fazem parte do orçamento geral da nação, e também analisa o princípio da autonomia territorial em relação a outros princípios orçamentários, como a anualidade. A decisão reitera a posição adotada pelo Tribunal Constitucional em outras decisões e refere-se tangencialmente à capacidade de contratação das entidades que fazem parte do orçamento, uma questão que foi abordada nos primeiros capítulos do trabalho de pesquisa, com o objetivo de estabelecer a forte relação e dependência que existe em nosso sistema jurídico entre questões orçamentárias e contratuais.

Sentença	C 192 de 1997
----------	---------------

J.R	Alejandro Martínez Caballero
Tóicos	Primazia do princípio da unidade sobre o princípio da autonomia em matéria orçamentária
Resumo	Pedido de anulação dos artigos 34 da Lei 179 de 1994 e 76 do Decreto 111 de 1996 (Estatuto do Orçamento Orgânico), por violarem os artigos 4 e 256 da Constituição, uma vez que tais disposições habilitam o Governo a reduzir ou adiar total ou parcialmente as dotações orçamentárias, nos casos nelas previstos, violando assim o princípio da autonomia orçamentária.
Fundamentos	Primazia do princípio da unidade sobre o princípio da autonomia em matéria orçamentária
Considerações do Tribunal	A Constituição geralmente dá primazia ao princípio da unidade orçamentária sobre o princípio da autonomia. A autonomia na execução do orçamento não implica independência dos gastos dos órgãos autônomos em relação às metas macroeconômicas e aos planos de financiamento do Estado.
Parte resolutiva	Declarar EXEQUÍVEL (de acordo com a Constituição Política) o artigo 34 da Lei 179 de 1994, incorporado ao Estatuto Orgânico do Orçamento pelo artigo 76 do Decreto 111 de 1996, no entendimento de que a redução ou adiamento total ou parcial das dotações orçamentárias não implica uma modificação do orçamento, e que o Governo deve exercer esse poder de forma razoável e proporcional, respeitando a autonomia orçamentária dos demais ramos de poder e entidades autônomas. Opinião dissidente, indicando que a decisão do Tribunal implica a natureza nugatória e a inutilidade da independência concedida ao Poder Judiciário na Constituição de 1991. As projeções de investimento, planos e programas aprovados pelo Conselho Superior da Magistratura com base nas dotações aprovadas pelo Congresso não terão nenhuma utilidade se, unilateral e imperativamente, o Executivo puder reduzi-los a qualquer momento. Isto pode ter dado aos governos uma ferramenta perigosa para exercer pressão sobre as corporações judiciais.

A sentença esclarece o conceito de que as dotações orçamentárias não são ordens de gastos, mas constituem, como a própria legislação orçamentária orgânica indica, "autorizações máximas de gastos que o Congresso aprova para serem executadas ou comprometidas durante o respectivo ano fiscal". A lei orçamentária anual, ao aprovar um item específico, estabelece então o montante

máximo dos gastos do Estado para um fim específico e num período específico, respeitando a independência das entidades, bem como o princípio de autonomia de acordo com o princípio de unidade e anualidade do orçamento, já que a tarefa do governo é apenas apresentar o projeto e é o Congresso que é chamado a aprová-lo por meio de uma lei da República. Acórdão que reitera a posição quanto à superioridade do princípio da anualidade sobre o princípio da autonomia orçamentária das entidades.

Sentença	C 1065 de 2001
J.R	Alfredo Beltrán Sierra
Tópicos	Lei Orçamentária Anual
Resumo	Aplicação da inconstitucionalidade contra as Leis 547 de 1999 "pela qual se decreta o Orçamento de Renda e a Lei de Recursos e Dotações de Capital para o ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2000" e 628 de 2000 "pela qual se decreta o Orçamento de Renda e a Lei de Recursos e Dotações de Capital para o ano fiscal de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2001", porque o Plano Nacional de Desenvolvimento não havia sido aprovado anteriormente.
Fundamentos	As leis orçamentárias anuais têm uma natureza dupla: em primeiro lugar, são regras que servem ao desenvolvimento e ao bem-estar da comunidade como parte integrante da forma como os objetivos programáticos do planejamento de desenvolvimento são então implementados; e, em segundo lugar, são regras vinculativas para aumentar a receita e fazer gastos públicos de tal forma que os investimentos públicos estejam de acordo com o Plano de Desenvolvimento.
Considerações do Corte	Na ausência de um Plano de Desenvolvimento, as leis orçamentárias anuais tornam-se o instrumento para o governo cumprir seu programa e as obrigações sociais previstas na Constituição.
Parte resolutiva	A disposição contestada é declarada livre de infração. Declarado de acordo com a Constituição Política

Neste sentença, é importante para o desenvolvimento do trabalho esclarecer o orçamento como um instrumento legal disponível ao Estado para implementar os programas e planos estabelecidos em seu PDN. Igualmente importante é a análise do princípio de legalidade.

Sentença	T 273 de 2014
J.R	María Victoria Calle
Tópicos	Contratação da prestação de serviços educacionais nos componentes de transporte escolar, segurança, restaurante escolar, pessoal docente e pessoal administrativo no início do período.
Resumo	A proteção dos direitos à educação, o interesse superior da criança e a dignidade dos estudantes das instituições de ensino do departamento de Casanare é buscada devido à suspensão permanente ou intermitente dos serviços educacionais, devido à mudança de administração e à suspensão dos royalties e compensações, recursos que foram utilizados regularmente para prestar serviços.
Fatos	A Secretaria de Educação de Yopal Casanare cobriu várias necessidades educacionais com recursos de royalties e não tendo estes recursos a partir do ano 2013 pelo sistema de distribuição (Ato Legislativo 05 de 2011), declarou manifesta urgência a fim de cobrir as necessidades de pessoal administrativo e de segurança por três (3) meses, e para o restante do período deve aplicar processos de recrutamento respeitando o princípio da anualidade.
Considerações da Corte	Da Corte considera que os direitos alegadamente violados são fundamentais e prevaletentes.
Parte resolutiva	Em primeira instância, o Tribunal de Yopal declarou a tutela inadmissível por causa dos direitos coletivos envolvidos (várias instituições foram processadas e também considerou que o problema estava presente em toda a comunidade estudantil), razão pela qual considerou que o remédio adequado era uma ação popular. Em segunda instância, os direitos foram protegidos e a Secretaria de Educação do departamento de Casanare e a Secretaria de Educação do município de Yopal foram ordenadas a elaborar um plano de ação para garantir recursos para o fornecimento de transporte, restaurante e serviços administrativos nas instituições educacionais em sua jurisdição dentro de três (3) meses da notificação da decisão. O plano deve visar atender às necessidades de (i) transporte escolar para os alunos menores de instituições educacionais em Yopal e Casanare mencionados nas ações tutelares em revisão e que necessitam do serviço para frequentar o sistema educacional; (ii) restaurante escolar para os menores que receberam

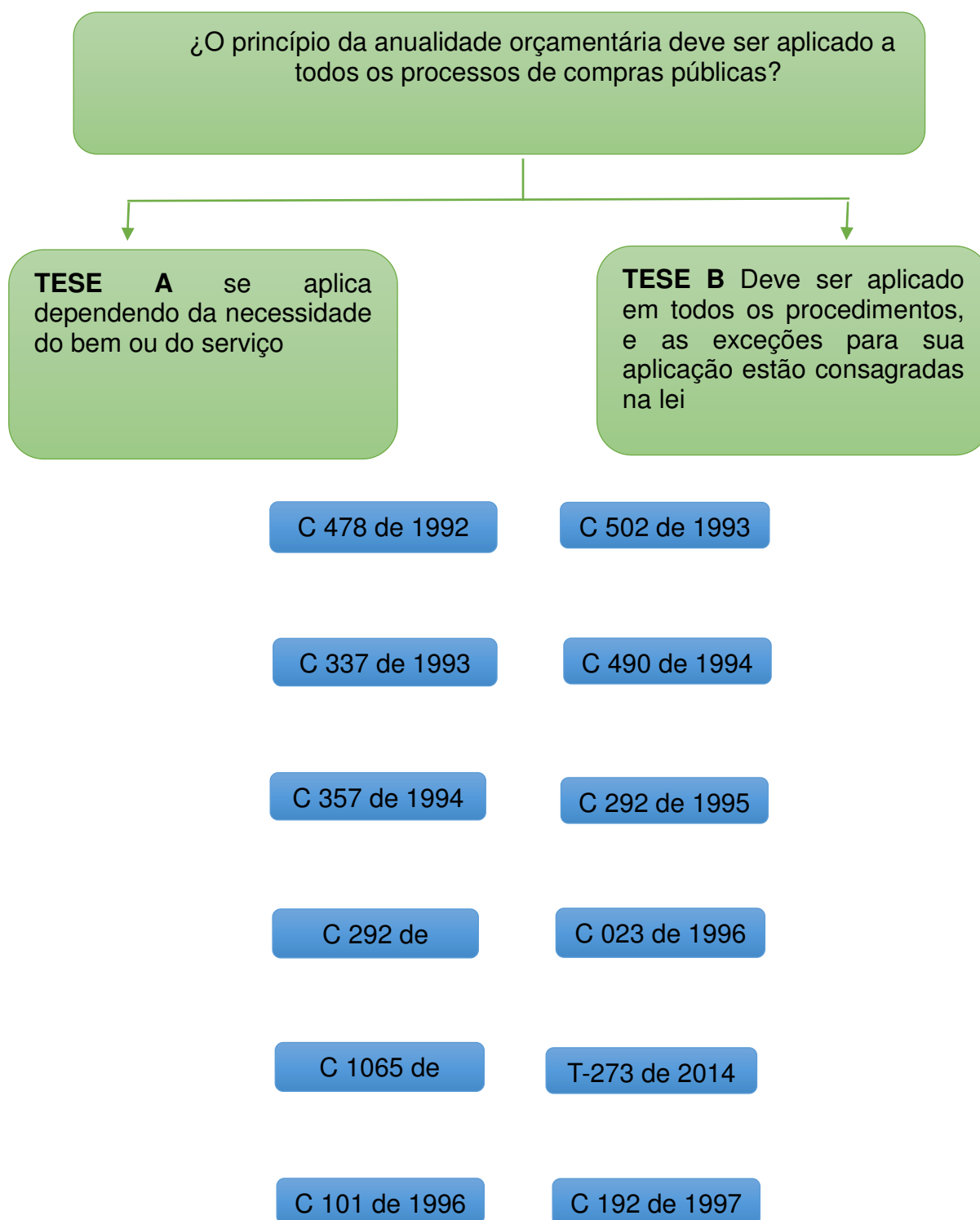
	refeições escolares nas instituições educacionais acima mencionadas e cuja prestação foi interrompida permanente ou intermitentemente; e (iii) serviços administrativos necessários para o funcionamento integral das instituições educacionais em sua jurisdição. O plano deve conter seções que estabeleçam diretrizes sobre a contratação e operação dos serviços acima mencionados de forma a garantir seu fornecimento durante o ano letivo atual e foram anuladas 54 decisões judiciais.
--	--

Esta sentença foi previamente estudada quando foi estabelecida como a sentença arquivada. Destacamos a precisão que é feita quanto ao uso de recursos do sistema geral de royalties e compensação para contratação na educação, uma situação que não só facilita a disponibilidade de dinheiro, mas também permite a aplicação de um período bienal, mas com a suspensão desses recursos, as instituições educacionais ficam imersas no problema apresentado pelo princípio da anualidade nas compras públicas.

Nos casos analisados na sentença, algumas instituições educacionais declararam manifesta urgência para utilizar este fundamento para contratação direta e contratar por três meses para estes serviços; outras contrataram diretamente, violando os princípios da contratação pública, mas até o momento, esta situação persiste a cada novo prazo sem uma solução legal ou jurisprudencial, de modo que o problema real não é a fonte dos recursos, mas sua execução contratual, gerando mesmo um problema social no caso analisado na sentença.

Tendo concluído a pesquisa de jurisprudência e a fim de responder à pergunta inicialmente colocada: Qual é o desenvolvimento jurisprudencial constitucional sobre a questão do orçamento público em relação à garantia dos princípios de autonomia das entidades e anualidade do orçamento, a fim de determinar se o princípio da anualidade orçamentária deveria ser aplicado a todos os processos de compras públicas, pudemos obter a seguinte posição do Tribunal Constitucional.

3.7 GRÁFICO DA LINHA DE JURISPRUDÊNCIA



3.8 CONCLUSÕES DA LINHA JURISPRUDENCIAL

Tendo completado o acompanhamento jurisprudencial com o objetivo de estruturar a linha, fica claro que a questão do orçamento público tem uma alta hierarquia na legislação colombiana, apoiada tanto constitucionalmente quanto na emissão de normas orgânicas. Este sistema já era vital para nosso sistema jurídico na legislação anterior à Constituição Política de 1991.

Este sistema é estruturado principalmente sobre princípios, os mais relevantes são a unidade, a universidade, o planejamento, a legalidade e a anualidade.

O princípio da anualidade do orçamento foi abordado na maioria dos sentenças analisadas, seja para contrastar com outros princípios constitucionais, como a autonomia das entidades territoriais e descentralizadas, ou princípios legais, como planejamento, legalidade, entre outros, e em todos os casos, a Corte Constitucional dá prevalência a este princípio, permitindo apenas nos casos prévia e legalmente estabelecidos que sua aplicação não seja dada.

Fica claro então que o problema levantado na linha jurisprudencial foi resolvido pelo Tribunal Constitucional Colombiano a partir da teoria dos princípios e regras de ponderação. Para este fim, o escritor do tratado Carlos Bernal Pulido sugere que talvez seja Robert Alexy quem mais clara e precisamente definiu a estrutura da ponderação. Segundo Alexy, a fim de estabelecer a relação de precedência condicional entre os princípios em colisão, é necessário levar em conta três elementos que formam a estrutura da ponderação: a lei da ponderação, a fórmula do peso e os encargos da argumentação. Seguindo Bernal Pulido, daremos uma breve olhada em cada um desses elementos:

De acordo com a lei de ponderação, "quanto maior o grau em que um dos princípios não é satisfeito ou afetado, maior deve ser a importância da satisfação do outro" (Alexy, 1993, p. 161). Se esta lei for aplicada, a ponderação pode ser dividida em três etapas que o próprio Alexy identifica claramente:

En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o

de afectación de uno de los principios. Luego, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro.

É pertinente notar que o primeiro e segundo passos de ponderação são análogos. Em ambos os casos, a operação consiste em estabelecer um grau de afetação ou não satisfação (do primeiro princípio) e de importância na satisfação (do segundo princípio), ou seja, a determinação do grau de afetação dos princípios no caso concreto; nesta terminologia, pode-se dizer que enquanto o primeiro princípio é afetado de forma negativa, o segundo é afetado de forma positiva. Alexy argumenta que o grau em que os princípios são afetados pode ser determinado usando uma escala triádica ou três intensidades.

Nesta escala, o grau em que um princípio é afetado em um caso específico pode ser "leve", "médio" ou "intenso". Para o caso analisado na linha, o impacto sobre o princípio da anualidade do orçamento público que resultaria de dar prioridade aos princípios contratuais de autonomia da entidade, seleção objetiva, planejamento ou legalidade, poderia ser classificado como intenso, uma vez que o princípio da anualidade, conforme estabelecido pelo Tribunal Constitucional da Colômbia, é um princípio absoluto, que é aplicado ou não, mas não poderia ser aplicado de forma parcial. De forma correlativa, o efeito dos princípios contratuais sobre a prevalência do princípio orçamentário poderia ser classificado como médio ou leve, no entendimento de que a lei estabelece precisamente as bases para sua não aplicação e, portanto, é uma questão que pode ser estudada a partir de outro princípio de compras públicas, como o de planejamento.

As sentenças da Corte Constitucional foram emitidas separadamente para tratar das questões de orçamento e compras. Da mesma forma, foi observado que no caso da decisão Archimédica, a questão só é abordada do ponto de vista das compras públicas, e na decisão de base ou de marco (hito), como nas outras decisões, é feita uma análise do ponto de vista orçamentário, mas nenhuma delas aborda a questão conjuntamente, apenas na sentença C 101 de 1996, A questão da capacidade das entidades que fazem parte do orçamento geral da nação de contratar é abordada até certo ponto, uma capacidade que é conferida pela Lei

Orgânica do Orçamento, não pela Constituição Política ou pelo Estatuto Geral de Contratação Pública, mas a questão é abordada apenas parcialmente e como referência, e não é o caso em estudo no sentença.

As exceções à aplicação do princípio da anualidade orçamentária nada têm a ver com a necessidade de que o bem ou serviço seja adquirido por entidades públicas, nem podem sequer ser regulamentadas por uma lei específica, não importa se prevalecem direitos fundamentais como os dos menores; ao contrário, é uma questão de procedimento e, portanto, de planejamento por entidades públicas e somente nos casos estabelecidos por lei e de acordo com o procedimento estabelecido para este fim, fazendo uso das exceções legais, é possível não aplicá-las em processos de aquisição.

A posição jurisprudencial tem sido pacífica; em nenhum caso foi proposto, nem mesmo excepcionalmente, que qualquer entidade sujeita ao Estatuto Geral de Compras da Administração Pública possa realizar seus processos sem aplicar o princípio da anualidade do orçamento público. Também não é oferecida uma solução precisa no desenvolvimento jurisprudencial; o problema só é mencionado para a contratação de serviços no início do ano fiscal, como no sentença Arquimédica, e a obrigação de aplicar os princípios orçamentários, especialmente o princípio da anualidade, na execução orçamentária das entidades é destacada nas demais sentenças analisadas.

A falta de regulamentação jurídica e o pouco desenvolvimento jurisprudencial sobre o problema levantado no trabalho de pesquisa são o suporte para analisar, a partir do campo jurídico, as possíveis soluções que as entidades públicas podem optar para contratar os serviços necessários no início de um novo prazo, respeitando os postulados do sistema orçamentário e contratual.

3.9 CATEGORIAS UTILIZADAS PARA ANÁLISE

Princípios Orçamentários: Cada um dos sentenças analisadas no desenvolvimento da linha jurisprudencial toma como referência os princípios do sistema orçamentário público, principalmente o da anualidade, que é analisado em relação a outros princípios, inclusive os de ordem constitucional, para concluir em

uma linha pacífica o caráter obrigatório de sua aplicação por todas as entidades que executam recursos públicos.

Hierarquia do orçamento público: O desenvolvimento da linha destaca a natureza especial das regras do orçamento público no sistema jurídico nacional da Colômbia, mesmo a partir da regulamentação que existia antes da entrada em vigor da Constituição Política de 1991.

Princípios das compras públicas: A linha leva à conclusão, embora não diretamente, exceto no caso do sentença Arquimédica, que os princípios das compras públicas devem ser igualmente respeitados pelas entidades que executam os recursos públicos, mas em caso de colisão de qualquer desses princípios com o princípio da anualidade do orçamento público, prevalece o princípio do sistema orçamentário.

Exceções ao princípio da anualidade: Como consequência da supremacia do princípio da anualidade, a linha também estabelece que sua não aplicação só é aplicável nos casos previamente estabelecidos na lei.

3.10 SENTENÇAS UTILIZADAS

C 478 de 1992. J.R Eduardo Cifuentes Muñoz

C 502 de 1993. J.R Jorge Arango Mejía

C 337 de 1993. J.R Vladimiro Naranjo Mesa

C 490 de 1994. J.R Eduardo Cifuentes Muñoz

C 357 de 1994. J.R Jorge Arango Mejía

C 292 de 1995. J.R Eduardo Cifuentes Muñoz

C 023 de 1996. J.R Jorge Arango Mejía

C 101 de 1996. J.R Eduardo Cifuentes Muñoz

C 192 de 1997. J.R Alejandro Martínez Caballero

C 1065 de 2001. J.R Alejandro Beltrán Sierra

T-273 de 2014. J.R María Victoria Calle

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DO CASO

Como um componente final do trabalho e a fim de ilustrar o tema em casos concretos, será feita uma análise da situação de um estabelecimento público no departamento de Caldas Colômbia que cumpre com os dois componentes analisados na pesquisa, ou seja, que por disposição legal se aplica tanto o Estatuto Geral de Contratação da Administração Pública (EGCPA) quanto o Estatuto do Orçamento Público e que, por sua vez, presta um serviço essencial que não pode ser interrompido ou que deve começar a ser executado antecipadamente a cada ano, como é o caso do serviço de transporte aéreo.

Posteriormente, serão analisadas as alternativas que esta entidade tem utilizado nos últimos anos para garantir a prestação do serviço e, da mesma forma, serão estudadas as observações feitas pelo órgão de controle competente, neste caso, a Controladoria Geral de Caldas, conforme registrado nos respectivos relatórios de auditoria relacionados com a questão específica.

Finalmente, após analisar o caso específico, serão estabelecidas as decisões que por lei podem ser adotadas pelas entidades nesta situação particular e com base no desenvolvimento jurisprudencial, como conclusão geral, o mecanismo mais adequado que estas entidades devem aplicar para o cumprimento de sua missão, o que lhes permite garantir estas compras aplicando tanto os postulados do sistema orçamentário quanto as disposições do Estatuto Geral de Compras da Administração Pública.

4.1 STATUS LEGAL DO INFICALDAS.

O Instituto de Financiamento, Promoção e Desenvolvimento de Caldas - INFICALDAS, é um estabelecimento público da ordem departamental. Foi criada pela Ordenança 031 de 29 de novembro de 1972 como IDECA, depois a Ordenança 022 de 1982 a modificou para FODECAL e finalmente, o nome INFICALDAS foi estabelecido pela Ordenança 234 de 1998, hoje modificada pela Ordenança 805 de

2017 (atualmente em vigor).

O objetivo do Instituto é contribuir para a promoção econômica, cultural e social do departamento de Caldas Colômbia, através da prestação de serviços de crédito e garantia, e eventualmente outros, em favor das obras de serviço público, que são realizadas no país, de preferência as de natureza regional, as de interesse comum de vários municípios e as de natureza departamental e municipal.

O aeroporto de La Nubia faz parte de seu patrimônio, assim como a renda arrecadada com seu uso. Poucos aeroportos no país não estão sob concessão ou são administrados e operados pela Aeronáutica Civil da Colômbia, um deles é o Aeroporto La Nubia, que é operado e administrado diretamente pelo INFICALDAS, sob as diretrizes dadas pela mais alta autoridade aeronáutica do país.

Esta particularidade é o que permite tomar INFICALDAS como referência para analisar casos concretos e reais relacionados ao tema investigado, já que sua natureza jurídica como estabelecimento público, adstrito ao departamento de Caldas, não deixa dúvidas sobre a aplicação obrigatória do Estatuto Geral dos Contratos da Administração Pública, em aplicação das disposições do artigo 2º da Lei 80 de 1993.³

Por outro lado, de acordo com as disposições do Decreto Lei 111 de 1996, o orçamento geral da Nação é composto das seguintes partes, dentro das quais os estabelecimentos públicos são especificamente incluídos:

ARTIGO 11: O orçamento geral da Nação consistirá das seguintes partes:

(a) O orçamento de receitas deve conter a estimativa das receitas correntes da Nação; das contribuições parafiscais quando administradas por um órgão que faz parte do orçamento, dos fundos especiais, dos recursos de capital e das receitas dos estabelecimentos públicos da ordem nacional.

³ Artigo 2, numeral 1. a) A Nação, regiões, departamentos, províncias, distrito da capital e distritos especiais, áreas metropolitanas, associações de municípios, territórios indígenas e municípios; estabelecimentos públicos, empresas industriais e comerciais do Estado, empresas de economia mista nas quais o Estado tem uma participação de mais de cinquenta por cento (50%), bem como entidades descentralizadas indiretas e outras entidades jurídicas nas quais existe tal participação pública majoritária, qualquer que seja o nome que adotem, em todos os níveis e ordens.

b) O orçamento de despesas ou a lei de dotações. Incluirá dotações para o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, a Procuradoria Geral da Nação, a Procuradoria Geral da Nação, o Ombudsman, a Controladoria Geral da República, o Registro Nacional do Estado Civil, incluindo o Conselho Nacional Eleitoral, ministérios, departamentos administrativos, estabelecimentos públicos e a Polícia Nacional, distinguindo entre despesas operacionais, serviço da dívida pública e despesas de investimento, classificadas e detalhadas na forma indicada no regulamento.

Como ficou claro no desenvolvimento deste documento, a regulamentação do orçamento orgânico é uma regulamentação muito importante em nosso sistema jurídico e constitui um pilar, especialmente em termos de seus princípios norteadores, que deve permear qualquer nova disposição adotada a esse respeito.

Um primeiro cenário que surge da Constituição Política de 1991 é o poder das corporações territoriais em nível municipal e departamental, Conselhos e Assembléias, respectivamente, de emitir seus próprios estatutos orgânicos, respeitando os princípios que regem em nível nacional, sujeitando ou limitando, em qualquer caso, a autonomia dessas entidades a essa condição, elemento que foi amplamente abordado no desenvolvimento da linha jurisprudencial.

Neste sentido, os departamentos e municípios, através das Assembléias Departamentais e Conselhos Municipais, estão autorizados a emitir seus estatutos orgânicos e a estabelecer princípios análogos aos estabelecidos na lei orgânica do Orçamento Nacional, tais como a anualidade.

No caso dos departamentos, as funções das assembléias departamentais são definidas no artigo 300 da Constituição Política, e o poder de regular o orçamento corresponde ao número 5.

Artigo 300: Cabe às Assembléias departamentais por meio de Ordenanças:

(...)

5. Emitir os regulamentos orgânicos do orçamento do departamento e o orçamento anual de receitas e despesas.

No uso deste poder constitucional, a Assembléia Departamental de

Caldas emitiu a Ordenança 601 de 2008, "Por meio da qual são compiladas as Ordenanças 197 de 1996, 288 de 1998 e 574 de 2007 e o estatuto do orçamento orgânico do departamento de Caldas é unificado e ajustado aos regulamentos legais em vigor".

Esta disposição corresponde quase inteiramente às disposições contidas no Decreto-Lei 111 de 1996. Assim, o terceiro artigo afirma:

ARTIGO TRÊS: COBERTURA DAS NORMAS ORGÂNICAS. Ela consiste em dois (2) níveis:

Um primeiro nível correspondente ao Orçamento Geral do Departamento, formado pelos Orçamentos dos Estabelecimentos Públicos da Ordem Departamental e o Orçamento Departamental. O Orçamento Departamental compreende a Assembléia Departamental, o Escritório da Controladoria Geral de Contas do Departamento e o Departamento.

Um segundo nível, que inclui o estabelecimento de metas financeiras para todo o setor público departamental e a distribuição dos excedentes financeiros das Empresas Industriais e Comerciais do Departamento e das Empresas de Economia Mista sob o regime das primeiras, sem prejuízo da autonomia que lhes é concedida pela Constituição e pela Lei.

As regras que as mencionam expressamente aplicam-se às Empresas Industriais e Comerciais do Departamento e às Empresas de Economia Mista com o regime da primeira.

De acordo com a disposição acima, o INFICALDAS faz parte do orçamento geral do departamento de Caldas no primeiro nível e, portanto, todo o conteúdo da Ordenança 601 de 2008 é aplicável.

Esta disposição, em relação à períodos fiscais futuros, desenvolve um capítulo inteiro chamado "DE PERÍODOS FISCAIS FUTUROS ", correspondente ao Capítulo XII e do Artigo 86 começa com as definições legais e o procedimento a ser aplicado, que correspondem em sua totalidade às disposições da Lei 819 de 2003, artigos 10 e seguintes, mantendo as respectivas considerações particulares. Por exemplo, a autorização em nível nacional é conferida pelo Conselho Superior de Política Fiscal - CONFIS e em nível departamental pelo Conselho Departamental de Política Fiscal - CODFIS, entre outras diferenças.

Fica claro então que o INFICALDAS, assim como as demais entidades departamentais, devem aplicar as disposições estabelecidas no Estatuto Orgânico do Orçamento, Decreto 111 de 1994 e no que está regulamentado em particular na Ordenança 601 de 2008, em todas as ações relacionadas à execução do orçamento.

Tendo estabelecido que o INFICALDAS está sujeito às disposições tanto do Estatuto Geral de Contratação da Administração Pública quanto do Estatuto do Orçamento Orgânico, procederemos a uma revisão da contratação que esta entidade deve realizar no início de cada mandato ou garantia de forma ininterrupta, de acordo com seu objeto social, principalmente aqueles relacionados com a operação do Aeroporto de La Nubia para assegurar a continuidade do serviço de transporte aéreo.

As atividades de transporte terrestre, marítimo e aéreo são sem dúvida serviços públicos essenciais porque visam garantir a liberdade de circulação (Artigo 24 C.P.), ou podem constituir meios necessários para o exercício ou proteção de outros direitos fundamentais (vida, saúde, educação, trabalho, etc.). Neste sentido, o serviço prestado pelo “La Nubia” Manizales Caldas Colômbia não pode ser interrompido, especialmente quando o Estado deve garantir a continuidade na prestação de serviços públicos essenciais devido aos graves efeitos que sua interrupção total poderia ter sobre os direitos dos cidadãos.

No pessoal da entidade INFICALDAS, existem posições de dedicação exclusiva à área do terminal “La Nubia” com o objetivo de garantir uma estrutura administrativa que forneça permanentemente seus serviços destinados à operação do terminal aéreo; mas isto implica que toda a logística esteja disponível para garantir a operação de companhias aéreas, instalações comerciais, escritórios, fornecimento de combustível, que só pode ser fornecido através de contratos de arrendamento comercial ou outros contratos.

Além disso, como operador do aeroporto e proprietário de tudo o que o compõe; bens móveis e imóveis, é necessário garantir a segurança e integridade desses bens, além da garantia que deve ser fornecida a todos os usuários do terminal aéreo, um serviço que não pode ser fornecido eficientemente apenas com o

pessoal da entidade, portanto, é necessário celebrar contratos de serviço com terceiros.

Da mesma forma, o serviço de transporte aéreo é prestado em todo o território nacional da Colômbia de forma interrompida, não sendo possível que, durante alguns meses no início de cada período, sua operação seja suspensa enquanto os respectivos processos de seleção de contratantes são realizados, principalmente para vigilância e limpeza, necessários para seu funcionamento normal.

Esta situação gera anualmente uma dificuldade para o INFICALDAS, pois como proprietário do aeroporto de “La Nubia”, deve garantir seu funcionamento e funcionamento sem interrupções e cumprindo todos os requisitos exigidos pela Aeronáutica Civil da Colômbia, mas ao mesmo tempo, garantindo a segurança e saúde de todos os usuários; uma situação que não pode ser garantida com o pessoal próprio, pois é insuficiente e não qualificado para este tipo de trabalho; portanto, quer contratar com terceiros todos estes serviços, especialmente vigilância e segurança privada e limpeza nas instalações.

O INFICALDAS, por sua natureza de estabelecimento público, como foi dito anteriormente, deve aplicar, sem exceção, tanto as regras do orçamento público, como as compras públicas para a seleção de empreiteiros que possam suprir todas as necessidades inerentes ao funcionamento do aeroporto de sua propriedade, dentro do qual apenas, Mencionaremos apenas aqueles relacionados à contratação de serviços de vigilância e segurança privada e de limpeza, pois para estes dois serviços não é possível aplicar uma causa de contratação direta, como é possível fazer para suprir outras necessidades administrativas, não menos importantes, mas cobertas por uma causa de contratação direta, que não apresenta grandes dificuldades para ser realizado em tempo hábil no início de cada ano fiscal..

Os serviços de limpeza e a segurança privada não podem ser aplicados a uma causa de contratação direta e, portanto, devem ser selecionados através de um processo de licitação pública, que de acordo com o orçamento do INFICALDAS e o orçamento oficial da respectiva contratação, deve ser realizado um processo de

seleção abreviado de menor valor, um processo que pode durar aproximadamente um mês ou uma licitação pública, que durará aproximadamente dois meses.

Os orçamentos das entidades públicas são geralmente aprovados durante o período anterior à sua execução, entre os meses de outubro e dezembro. Portanto, dada a certeza da disponibilidade de recursos e considerando que a lei não exige disponibilidade orçamentária para iniciar um processo em forma de projeto ou apenas com projeto de especificações, o processo de seleção poderia ser iniciado nesta fase (projeto), encerrando o período de validade e iniciando a fase de observações das partes interessadas.

O artigo 6 da Lei 1882 de 2018 acrescentou um parágrafo ao artigo 8 da Lei 1150 de 2007, introduzindo um importante esclarecimento que está em vigor desde 15 de janeiro de 2018, no sentido de que "Não é obrigatório ter disponibilidade orçamentária para a publicação do projeto de documentos de concurso".

Não obstante o anterior, conforme previsto no parágrafo 6 do artigo 25 do Estatuto Geral de Compras da Administração Pública (Lei 80 de 1993), as entidades estatais podem abrir processos de seleção para a conclusão de contratos "quando existirem os respectivos itens orçamentários ou disponibilidade". Esta disposição exige que o Estado cumpra as normas orçamentárias, razão pela qual deve ser interpretada à luz desta legislação, ou seja, da Lei 179 de 1994, do Estatuto Orgânico do Orçamento (Decreto 111 de 1996, que reunia em um único texto todas as leis sobre o assunto) e de outros decretos regulamentares.

O objetivo desta prescrição normativa contida no Estatuto Geral de Contratação é assegurar que as entidades estatais, em tempo hábil, tenham os recursos econômicos para poderem adquirir compromissos vinculantes através da contratação estatal, com o objetivo de efetivamente colocar de lado este item a ser pago ao futuro contratante de acordo com os termos do contrato, a fim de evitar paralisia na execução dos contratos por falta de recursos econômicos e, conseqüentemente, evitar afetar a prestação adequada de serviços públicos (Artigo 3 da Lei 80 de 1993).

Esta exceção só se aplica ao status do processo no esboço ou projeto das especificações, de modo que, para continuar o processo com a publicação das especificações finais, é necessário ter o respectivo Certificado de Disponibilidade Orçamentária, que, em aplicação do princípio da anualidade, só pode ser emitido no início do ano fiscal, ou seja, no dia primeiro de janeiro.

Nos processos de seleção de empreiteiros, o prazo para o Estado no esboço ou projeto de especificações não é muito representativo em comparação com todo o cronograma, em processos de seleção abreviados são estabelecidos apenas 5 dias e para licitações públicas são estabelecidos 10 dias, de modo que a exceção estabelecida na Lei 1882 de 2018 não oferece um prazo que permita que o processo de contratação avance satisfatoriamente, de modo que não é uma opção viável de aplicação.

Há outras maneiras de tentar otimizar o tempo para avançar os processos de seleção do contratante, a fim de garantir a prestação destes serviços, que têm sido aplicados pela INFICALDAS ao longo dos anos. Mas, antes de iniciar a análise das ações particulares realizadas pelo Instituto e das conseqüências derivadas, é necessário analisar os relatórios feitos pela Controladoria Geral de Caldas, como órgão de auditoria do INFICALDAS, como resultado das auditorias realizadas, que fornecerão um input para aprofundar em cada opção utilizada para realizar estes contratos e para obter algumas conclusões a este respeito.

4.2 INFORMAÇÕES RESUMIDAS SOBRE AUDITORIAS:

No capítulo anterior, os diferentes relatórios de auditoria que foram realizados pelo órgão de controle departamental, a Controladoria Geral de Caldas, a diferentes entidades que, no desenvolvimento de seu propósito, administram e executam recursos públicos, e da mesma forma, aplicam o estatuto geral de contratação da administração pública, de modo que estão sujeitos a controle e fiscalização pela Controladoria Geral do Departamento de Caldas, foram consignados.

Para o desenvolvimento deste capítulo, apenas os relatórios feitos ao estabelecimento público Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de

Caldas - INFICALDAS durante os últimos períodos serão tomados como referência, extraindo a parte relacionada à questão específica da contratação de serviços para garantir o funcionamento do Aeroporto de “La Nubia”, com todos os componentes do serviço, tais como gerenciamento do equipamento de Raio-X, monitoramento eletrônico, controle dos filtros de segurança nas salas de embarque 24 horas por dia, entrada no estacionamento e outros, especificando que alguns relatórios também incluem observações relacionadas ao serviço de limpeza, bem como serviços de apoio ao gerenciamento pessoal.

Entidade	Vigência	Consequência	Observação
INFICALDAS	2010	Administrativo e Disciplinar	Os contratos para a prestação de serviços feitos em 2010 foram adicionados, em valor e por um período de um mês em 1 de janeiro de 2011, uma vez concluída sua execução.
INFICALDAS	2017	Administrativo e Disciplinar	As reservas orçamentárias de 2017 não têm as autorizações para para períodos fiscais futuros ordinários ou excepcionais
INFICALDAS	2018	Administrativo	Constituição de reservas orçamentárias que justificam sua constituição, mas não são devidamente endossadas pelos supervisores e auditores, e também excederam o limite percentual permitido em sua constituição.

Tabela preparada pelos autores

Como pode ser visto no resultado final das auditorias realizadas em diferentes períodos, o INFICALDAS tem apresentado dificuldades ao contratar serviços derivados da operação do Aeroporto de La Nubia, que, como mencionado acima, é de propriedade do INFICALDAS. Estas dificuldades estão diretamente relacionadas à aplicação do princípio da anualidade do orçamento público ao contratar os serviços necessários para garantir seu funcionamento.

Da mesma forma, pode-se observar que, ao longo dos anos, o INFICALDAS optou por várias soluções para enfrentar esta dificuldade, cada uma com suas próprias características e dificuldades inerentes, como evidenciado nos respectivos relatórios do órgão de controle:

Em 2011, tendo em vista a necessidade de continuar com a prestação de serviços contratados até 31 de dezembro de 2010, pela aplicação do princípio da anualidade do orçamento público e dada a impossibilidade de fazer um contrato direto em 01 de janeiro de 2011, a entidade decide prorrogar alguns contratos por um período de um mês. Este período começou a partir de 01 de janeiro de 2011, principalmente para garantir os serviços no aeroporto de La Nubia.

Reitera-se que estes contratos, assinados em 2010, não tinham autorização para períodos fiscais futuros para continuar sua execução no ano seguinte e, conseqüentemente, pela aplicação do princípio da anualidade, com uma data máxima de execução até 31 de dezembro de 2010.

Portanto, quando estes contratos foram adicionados em 2011, apesar de serem a partir de 01 de janeiro, eles foram modificados uma vez que seu período de execução contratual havia expirado. Situação que causou a respectiva descoberta com alcance disciplinar e, neste momento, as investigações disciplinares correspondentes devem estar avançando no Gabinete do Procurador Geral da Nação da Colômbia Regional de Caldas.

Em vista desta medida adotada pelo INFICALDAS, não há outra referência no país e, de qualquer forma, não é uma opção que possa ser considerada como uma solução para o problema apresentado, já que os contratos estaduais não só têm a solenidade de serem escritos (artigo 41 da Lei 80 de 1993), mas também exigem, para sua execução, o cumprimento de outros requisitos. O Artigo 58 do Decreto Lei 222 de 1983 (antiga EGCPA) previa: "Em nenhum caso o objeto dos contratos poderá ser modificado, nem seu prazo poderá ser prorrogado se tiver expirado, sob o pretexto de celebrar contratos adicionais, nem poderão ser acordadas prorrogações automáticas".

Com a entrada em vigor da Lei 80 de 1993, não há nenhum artigo com esta proibição expressa, apenas o artigo 58 do Decreto 423 de 2001 indica que "ARTIGO 58. As modificações dos contratos referidos nos artigos anteriores, nos quais são acordadas obrigações contingentes, estarão sujeitas às disposições deste decreto"; mas é claro que todo contrato é lei para as partes e só é vinculativo

enquanto seu prazo de execução estiver em vigor e qualquer modificação contratual que deva ser feita, deve ser feita enquanto o contrato estiver em vigor.

Os problemas levantados por esta decisão foram analisados apenas do ponto de vista da contratação, mas deve-se mencionar que existe uma clara violação do princípio da anualidade do orçamento público, uma vez que estes objetos contratuais foram executados em dois exercícios fiscais (2010 e 2011) e também, para seu pagamento, os orçamentos de diferentes anos foram afetados, sem que as respectivas autorizações tenham sido levadas em conta.

Nos períodos seguintes (2011 - 2016), as observações nos relatórios da Controladoria Geral de Caldas a respeito desses contratos estão relacionadas com a falta de autorização para constituir reservas orçamentárias. Após consulta ao Sistema Eletrônico de Compras Públicas SECOP, verificou-se que os contratos para vários desses períodos foram realizados ou com a autorização períodos fiscais futuros pela Assembléia Departamental de Caldas (2015), ou fazendo adições aos contratos antes de expirarem e estabelecendo as respectivas reservas orçamentárias (2017 e 2018), provavelmente porque tinham os recursos para fazer adições em cada um desses períodos e assim obter tempo suficiente no período seguinte para realizar os processos de seleção do contratante sob o novo orçamento.

A conclusão do relatório de auditoria para estes últimos períodos referidos determinou que para a constituição das reservas orçamentárias também era necessário ter autorizações para períodos fiscais futuros, pois esta modalidade não é apenas de natureza orçamentária, mas também é necessária quando, apesar de ter todos os recursos no período atual, a execução ou recepção do bem ou serviço ocorre em períodos subseqüentes. Observações que foram qualificadas com escopo administrativo e disciplinar.

A solução adotada pelo INFICALDAS nos exercícios de 2017 e 2018 corrigiu a deficiência apresentada na ação de 2010; ou seja, eles subscreveram as modificações com o prazo do contrato em vigor. Mas surge uma nova inconsistência quanto ao tratamento que deve ser dado aos contratos que transcendem o período

inicial de execução e conseqüentemente violam o princípio da anualidade; para os quais, como já foi dito, certos requisitos legais devem ser cumpridos, já que o recebimento de bens ou serviços em um período posterior à conclusão do contrato, como no caso analisado, implica também na autorização de um período fiscal futuro, mesmo que os recursos sejam cancelados contra um único período e seja adotado o valor de uma reserva orçamentária para seu pagamento.

Para os períodos de 2019, 2020 e 2021, o serviço de segurança privada e vigilância no aeroporto de La Nubia foi garantido a partir de 1º de janeiro através da aplicação de um processo de seleção abreviado por uma quantia menor no período anterior; ou seja, antes do início de sua execução, aplicando a figura de uma licitação em andamento.

Esta figura de um concurso em andamento é uma opção introduzida pelo legislador para os casos em que todos os recursos estão disponíveis no período em que o processo de seleção está sendo realizado, mas o contrato não se inicia nesse período; já que nesse cenário (execução em dois períodos diferentes) estaríamos tratando da figura dos períodos fiscais futuros ou da reserva orçamentária, utilizada pelo INFICALDAS em 2017 e 2018, com as conseqüências já mencionadas.

Em processo de licitação em andamento está estabelecida no Artigo 8 da Lei 819 de 2003, nos seguintes termos:

Artigo 8. Nos casos em que um concurso, concurso por mérito ou qualquer outro processo de seleção de empreiteiro estiver sendo processado com todos os requisitos legais, incluindo disponibilidade orçamentária, e sua perfeição for realizada no ano fiscal seguinte, ele será atendido com o orçamento do último ano, após o cumprimento dos correspondentes ajustes orçamentários

Esta disposição foi regulamentada inicialmente pelo Artigo 3 do Decreto 1957 de 2007, que dizia: "Artigo 3. Sempre que uma licitação, concorrência baseada no mérito ou qualquer outro processo de seleção de empreiteiro estiver em andamento com todos os requisitos legais, incluindo disponibilidade orçamentária, **e a assinatura e conclusão do respectivo contrato ocorrer no ano fiscal seguinte**, ele será coberto pelo orçamento do último ano fiscal" (destaque próprio fora do texto).

O novo texto introduz uma modificação importante, pois especifica que a licitação ou concurso público deve ser iniciado em um prazo e pode até mesmo ir até a adjudicação do contrato, mas a conclusão e a respectiva perfeição do contrato devem ocorrer no prazo seguinte.

Esta modificação introduzida pelo Decreto 1957 já gera vários problemas administrativos e legais. Embora seja verdade que a entidade pública não teria problemas em adjudicar o contrato em 2019 e com isso a etapa pré-contratual do processo terminaria, mas por disposição da lei, o contrato só pode ser concluído e aperfeiçoado no ano seguinte, ou seja, a etapa contratual só pode começar no ano seguinte.

Portanto, aplicando as disposições do Artigo 41 da Lei 80 de 1993: "Artigo 41.- Perfeição do Contrato". Os contratos estatais são aperfeiçoados quando se chega a um acordo sobre o objeto e a consideração e isto é colocado por escrito", os contratos estatais têm uma solenidade, que é que estes contratos devem ser por escrito; Portanto, se os serviços privados de segurança e vigilância ou limpeza forem necessários, ou qualquer outro serviço em que o processo de licitação tenha sido aplicado, a partir de 1º de janeiro de qualquer período (por exemplo, 2020), o contrato só poderá ser assinado em 1º de janeiro, que não é um dia útil em todo o território nacional, gerando pelo menos os seguintes inconvenientes que devem ser analisados pela entidade que aplica esta opção.

Com relação à exigência de perfeição (solenidade de estar por escrito) e com relação às exigências de execução, que constituem outra solenidade dos contratos estatais. De acordo com as disposições do Artigo 23 da Lei 1150 de 2007, que modifica o Artigo 41 da Lei 80 de 1993:

[...] Para a execução, será necessária a aprovação da garantia e a existência das disponibilidades orçamentárias correspondentes, exceto no caso de contratação com recursos de períodos fiscais futuros, de acordo com as disposições da lei orgânica do orçamento. O proponente e o contratante devem acreditar que estão em dia com o pagamento das contribuições parafiscais relacionadas ao Sistema Integral de Seguridad Social, assim como as do SENA, ICBF e Cajas de Compensación Familiar, quando aplicável.

De acordo com as exigências legais para a execução de contratos

estatais, o contratante deve estar em dia com suas contribuições à previdência social, o respectivo registro orçamentário deve ser emitido, que é o que o artigo se refere ao falar das disponibilidades orçamentárias correspondentes (reiteração de jurisprudência em sentenças proferidas em 6 de abril de 2000, arquivo 12775 e em sentença proferida em 3 de fevereiro de 2000, arquivo 10399) e a garantia subscrita pelo contratante deve ser aprovada.

Os dois primeiros requisitos mencionados não são muito difíceis de serem credenciados em 1º de janeiro, mas para a emissão da garantia, preciso primeiro ter o contrato assinado, o que só pode ser feito, no caso de uma licitação em andamento, no período seguinte (1º de janeiro) e após sua emissão, deve ser aprovado pela entidade, ações que dificilmente poderiam ser realizadas em um feriado em nosso país e, de qualquer forma, exigiriam pelo menos um dia útil, Portanto, não é possível que o contrato comece a ser executado em 1º de janeiro e, nesta ordem de idéias, o funcionamento do aeroporto deve ser suspenso nesta data de férias enquanto os procedimentos administrativos e o credenciamento dos requisitos são realizados para iniciar a execução dos contratos.

O panorama levantado no ponto anterior pela disposição contida no Decreto 1957 de 2007, permanece em vigor até hoje, embora seja verdade que este artigo não está mais em vigor, a disposição atual, Decreto 1068 de 2015, é apenas uma compilação e consagra o conteúdo do artigo em sua totalidade:

Artigo 2.8.1.7.1.12. Alocação do orçamento para processos de seleção em processo: Sempre que uma licitação, concurso baseado no mérito ou qualquer outro processo de seleção de empreiteiro estiver em processo com todos os requisitos legais, incluindo disponibilidade de orçamento, e a conclusão e conclusão do respectivo contrato ocorrer no ano fiscal seguinte, ele deverá ser coberto pelo orçamento do último ano fiscal.

Esta opção gera outras desvantagens orçamentárias, pois implica que ao final do ano fiscal, o valor comprometido no respectivo Certificado de Disponibilidade Orçamentária que cobriu o processo de seleção não foi comprometido ou afetado com um registro orçamentário porque o contrato estatal não havia sido assinado, portanto os recursos devem ser liberados e incorporados ao orçamento do ano seguinte como um acréscimo orçamentário.

Além disso, esta opção só pode ser aplicada na medida em que os recursos estejam disponíveis na entidade no ano fiscal em que se pretende realizar o processo, com o conhecimento prévio de que estes recursos não podem ser executados naquele ano, o que é quase como uma punição do ponto de vista orçamentário pela falta de planejamento da entidade e pela disponibilidade de recursos em uma data próxima ao final do ano fiscal.

Além do que pode ser considerado como uma falta de planejamento, esta situação raramente surge, pois é normal que os recursos das entidades públicas sejam executados, no máximo, em dois terços do ano.

Em qualquer caso, com esses recursos só será possível cobrir um valor equivalente a um período de execução mais curto do que o necessário, ou seja, apenas alguns meses do novo ano fiscal enquanto um novo processo de seleção estiver sendo realizado, o que implica em uma carga administrativa, já que dois concursos públicos devem ser realizados no mesmo ano fiscal e em um período de tempo muito curto, a fim de não interromper o serviço durante todo ou a maior parte do ano fiscal.

Para o período de 2022, o INFICALDAS aproximou-se novamente da Assembléia Departamental de Caldas para solicitar autorização de futuros orçamentos fiscais para comprometer recursos para ambos os períodos (2021 e 2022), a fim de acrescentar os contratos que estão sendo executados no período de 2021 por um par de meses no período de 2022, enquanto os respectivos processos de seleção estão sendo realizados. Isto significa que a entidade corrigiu satisfatoriamente as ações realizadas em 2017 e 2018, nas quais eles fizeram as adições e prorrogações dos contratos para além do prazo dos contratos, sem a respectiva autorização para termos futuros e constituindo apenas reservas orçamentárias.

Na data de conclusão deste trabalho, o pedido ainda não foi processado na Assembléia Departamental de Caldas, mas já foi aprovado pela Diretoria da entidade e pelo conceito favorável do CODFIS departamental, portanto, este pedido certamente será aprovado sem maiores dificuldades nas sessões ordinárias do ano

fiscal de 2022.

Embora seja verdade que esta é a figura apropriada e a que INFICALDAS deveria ter usado desde o início como a solução mais conveniente para este problema, para o ano 2023 haverá um novo problema, já que aquele ano corresponde ao último ano do governo (2020-2023) e por disposição expressa da Lei, as autorizações para afetar futuros orçamentos são proibidas naquele ano, como indicado no último parágrafo do Artigo 12 da Lei 819 de 2003: "Nas entidades territoriais, a aprovação de qualquer orçamento futuro é proibida no último ano de governo do respectivo prefeito ou governador, exceto para a conclusão de operações de crédito público relacionadas".

De acordo com esta última proibição, é necessário especificar que, embora seja verdade que o INFICALDAS não é uma entidade territorial, não há previsão especial em matéria orçamentária para os estabelecimentos públicos da ordem territorial, de modo que, como foi dito anteriormente, esta entidade faz parte do orçamento do departamento de Caldas, em capítulo separado denominado Estabelecimento Público, como evidenciado no conteúdo da Ordenança 601 de 2008; portanto, ela deve se submeter às disposições que, por lei, se aplicam à entidade territorial.

A solução apresentada pelo INFICALDAS neste período, que consiste em ir à Assembléia Departamental de Caldas para autorizar a alocação de orçamentos futuros e poder adicionar contratos por alguns meses no período seguinte, é indicada para os dois primeiros (02) anos de governo, mas no terceiro ano, o mais prático é não solicitar um período futuro para adicionar contratos por um par de meses para o ano seguinte, o que corresponderia ao último ano de governo; Uma vez contratados os serviços no último ano do governo, esta opção não pode ser usada novamente para adicionar contratos durante os primeiros meses do ano seguinte, o que corresponde ao primeiro ano do novo governo.

Após rever as soluções adotadas pela INFICALDAS para superar esta situação, pudemos observar que a única das soluções listadas como possíveis do ponto de vista jurídico que não foi utilizada por esta entidade é a que consiste em

declarar a urgência manifesta para apoiar estes contratos sob esta modalidade de contratação direta.

Esta opção (contratação direta por manifesta urgência) foi utilizada pelo Ministério da Educação do departamento de Casanare e pelo Ministério da Educação do município de Yopal no acórdão arquivístico da linha jurisprudencial (sentença Arquimédica) para garantir serviços relacionados à educação⁴, Embora o Tribunal Constitucional não tenha se referido ao uso desta modalidade de contratação direta, especialistas em contratação pública como Jorge Pino Ricci e Martín Roberto Moscosso recomendam seu uso em relação a outros números, como a aprovação de orçamentos futuros.

⁴ Sentença básica (hito) no Capítulo III - Linha Jurisprudencial

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão orçamentária tem sido objeto de muitos debates e análises, tanto jurisprudencial como doutrinariamente, e tem tido um impacto direto nas compras públicas, mas as disposições orçamentárias sempre prevaleceram, e até hoje não há uma posição clara sobre como uma entidade pública deve proceder se precisar contratar a partir de 1 de janeiro para a aquisição de bens e serviços para os quais a contratação direta não pode ser realizada, sem que isso implique uma violação do princípio da anualidade orçamentária, especificando que as questões contratuais e orçamentárias têm regras diferentes que as regulam; Estas às vezes parecem conter disposições contraditórias ou disposições difíceis de harmonizar.

Não é possível estabelecer um regulamento próprio de orçamento orgânico para entidades públicas que não sejam entidades territoriais, já que a Constituição Política da Colômbia só contempla essa possibilidade de regulamentação para as assembléias departamentais e conselhos municipais, com respeito aos departamentos e municípios, respectivamente, de modo que as demais entidades públicas vinculadas a essas entidades territoriais devem estar sujeitas às disposições gerais sobre a matéria aplicáveis aos departamentos e municípios.

Com a emissão do Decreto 1957 de 2007, é oferecida uma solução precária para o problema, que é estabelecida no Artigo 3, compilado no Artigo 2.8.1.7.1.12 do Decreto Regulamentar Único 1068 de 2015, como evidenciado neste capítulo.

A solução contida nesta regra não é suficiente, pois a entidade pública deve iniciar o processo de seleção em sua totalidade antes de 31 de dezembro (incluindo a disponibilidade orçamentária que afeta os recursos) e simplesmente ter a perfeição do contrato pendente para o ano seguinte. Isto implica que deve ter recursos suficientes no ano em que o processo de seleção é realizado e emitir a disponibilidade orçamentária no momento da abertura de um processo de seleção (especificações finais) e, portanto, esta situação afeta diretamente a execução do orçamento. A maioria das entidades não tem recursos no final do ano fiscal e, de qualquer forma, se esses recursos não forem utilizados no ano em que o processo

de seleção é realizado, eles devem ser reintegrados ao orçamento final e incorporados como um acréscimo no orçamento para o ano seguinte, com as implicações que tal decisão acarreta.

O outro problema que surge nesta solução é a exigência para a execução da aprovação da garantia, além do fato de que o primeiro dia do ano não é um dia útil, uma entidade pública, entendendo que a função administrativa é contínua, pode fazer o respectivo ajuste orçamentário devido a uma mudança do período fiscal de validade e emitir um novo certificado de disponibilidade e registro orçamentário, e redigir a ata do contrato, mas seria difícil aprovar da garantia como requisito de execução, uma vez que o contratante selecionado teria que, uma vez assinado o contrato em 1º de janeiro, proceder com a emissão da garantia para aprovação e muito provavelmente não haveria atenção por parte das companhias de seguros.

Esta solução também requer a disponibilidade de todos os recursos para o processo de contratação, mas não é comum que qualquer entidade tenha o equilíbrio para assumir o compromisso por todo um ano fiscal; por exemplo, se o serviço de segurança privada e vigilância for necessário de 1 de janeiro a 31 de dezembro a um custo total de 500 milhões de pesos, a entidade teria que ter este montante disponível no orçamento do ano em que o processo de seleção é realizado, o que raramente acontece, e geralmente apenas um montante proporcional (por um mês) está disponível; Como resultado, é seguido um procedimento para contratar o serviço por um período prudente para garantir que esta necessidade seja atendida enquanto um novo processo de seleção é realizado no novo período, quase simultaneamente, o que implica um desgaste administrativo desnecessário e até mesmo uma possível divisão do contrato.

Este procedimento de contratação do bem ou serviço em uma base temporária poderia ser realizado através de um processo de seleção do valor mínimo ou valor menor e a necessidade é suprida por um determinado período de tempo (um mês, por exemplo), de modo que um processo de licitação pública ou qualquer processo aplicável deve ser realizado quase simultaneamente, a fim de cobrir o restante do prazo, o que mostra a complexidade e a impraticabilidade desta solução.

A solução mais conveniente obtida após o trabalho de pesquisa é, mediante autorização prévia do Conselho Departamental de Política Fiscal - CODFIS e da Assembléia Departamental (no caso do Departamento de Caldas), solicitar autorização para alocação de orçamentos para os exercícios fiscais futuros, com algumas considerações a serem levadas em conta, pois isso implica uma questão política e a justificativa de autorização para a assunção de orçamentos para os exercícios fiscais futuros para despesas operacionais, que às vezes não são autorizadas para priorizar autorizações para outras despesas de investimento e obras públicas de maior impacto e, de qualquer forma, esta solução não é aplicável no último ano de governo, pois neste período estas são expressamente proibidas por lei, e da mesma forma, esta solução poderia implicar a concentração da contratação por um período de tempo, limitando a participação dos concorrentes em um processo participativo enquanto o serviço tiver sido contratado com a autorização de períodos fiscais futuros.

Da mesma forma, a análise dos problemas levantados nos permite condensar neste documento as soluções que foram adotadas de forma prática em algumas entidades, de acordo com as possibilidades oferecidas pela lei e especialistas na área, que podem ser resumidas da seguinte forma:

i) Declarar uma urgência manifesta e realizar a contratação direta. Esta solução é proposta pelos advogados Jorge Pino Ricci e Martín Roberto Moscosso, o que desnaturaliza a essência da emergência, pois esta situação, para ser usada como motivo de contratação direta, deve responder a condições de imprevisibilidade e imediatismo, geralmente associadas a eventos naturais (deslizamentos de terra, terremotos) e, além disso, esta situação seria recorrente, razão pela qual deveria ser declarada todos os anos, no primeiro dia de janeiro. Isto não permite que os requisitos estabelecidos na Lei para tal caso sejam devidamente credenciados, com a possibilidade correlativa de incorrer em uma ofensa disciplinar muito grave, estabelecida no artigo 54 da Lei 1952 de 2019, que estabelece as ofensas relacionadas à Contratação Pública, numeral 5: "Aplicando urgência manifesta para a celebração de contratos sem os fundamentos estabelecidos na Lei".

ii) Processando a aprovação de períodos fiscais futuros ordinárias. Esta é

a solução mais apropriada e apoiada legalmente até hoje, mas algumas críticas consistem no fato de que a decisão não é mais responsabilidade exclusiva da entidade, pois requer aprovações em várias instâncias, no caso de entidades departamentais, períodos fiscais futuros devem ser socializadas e aprovadas pela CODFIS e posteriormente processadas pela Assembleia Departamental, o que leva tempo e acrescenta um componente político que não deve estar relacionado com a execução contratual. Além disso, no último ano do governo, períodos fiscais futuros para cobrir despesas operacionais são expressamente proibidas na Lei Orgânica do Orçamento Público e, neste sentido, a cada quatro anos esta solução não é aplicável. Em alguns casos específicos, verificou-se que algumas das entidades que devem intervir na autorização de compromissos futuros não concordam ou votam negativamente, confundindo uma questão de procedimentos orçamentários com uma autorização para contratar.

iii) Aplicar o conceito de licitação em processo para realizar a contratação durante o período necessário para realizar um novo processo no ano seguinte. Esta solução apresenta dificuldades em termos de perfeição contratual e requisitos de execução, bem como na gestão orçamentária destes recursos.

Embora seja verdade que no estudo de caso INFICALDAS analisou a necessidade de aquisição que existia no início do ano para assegurar o serviço de transporte aéreo em uma entidade específica, esta situação ocorre em vários casos em diferentes entidades públicas, tais como todas as aquisições de bens e serviços relacionados às atividades escolares, tais como transporte e refeições escolares, em alguns casos também a contratação de professores. Administrativamente, também é necessário ter serviços de segurança e limpeza em instituições educacionais.

Uma revisão das condições contratuais relacionadas ao serviço de transporte aéreo foi feita porque a entidade pública encarregada de seu funcionamento (INFICALDAS), foi um exemplo claro para o caso em estudo, pois, como evidenciado na sentença da linha jurisprudencial arquivada, algumas entidades educacionais simplesmente deixaram de prestar o serviço público de educação porque não têm recursos para garantir esses contratos e as crianças não puderam frequentar as escolas. Por outro lado, ao longo da história, o serviço

público de transporte aéreo nunca foi suspenso no início do período, a entidade responsável por sua operação aplicou todas as possibilidades oferecidas pela Lei, mesmo ao custo de ter investigações disciplinares para aplicar princípios contratuais que afetam o princípio da anualidade do orçamento público.

Nessa ordem de idéias e como conclusão colateral, poderia ser estabelecido que o serviço de transporte aéreo tem implicações em vários setores, tais como comércio, transporte, recreação, entre outros. Muitas pessoas que fazem uso deste serviço consomem produtos no terminal aéreo, o que permite o comércio e, portanto, a renda de outras pessoas, viajam ao terminal em serviços públicos (táxis), viajam para desfrutar de descanso e recreação ou para tratar de assuntos importantes em outras cidades ou simplesmente para reunir-se com familiares e amigos, o que torna este serviço vital, mesmo quando comparado a outros em que os direitos das crianças são diretamente afetados, tais como a educação escolar.

O resultado obtido no capítulo que desenvolve a linha jurisprudencial, permitiu determinar a existência de uma posição jurisprudencial pacífica por parte da Corte Constitucional da Colômbia. Nenhuma exclusão foi considerada para que qualquer entidade pública pudesse realizar seus processos de contratação sem aplicar o princípio da anualidade do orçamento público.

O resultado da linha jurisprudencial não oferece uma solução precisa para a questão, apenas menciona e enfatiza o problema que existe para a contratação de serviços no início do ano fiscal por entidades públicas e destaca a obrigação de aplicar os princípios orçamentários, especialmente o da anualidade, na execução orçamentária das entidades que executam recursos públicos, sem ignorar a obrigação de aplicar os princípios da contratação pública.

A falta de regulamentação jurídica e o pouco desenvolvimento jurisprudencial sobre o problema levantado no trabalho de pesquisa são o suporte para analisar, a partir do campo jurídico, as possíveis soluções que as entidades públicas podem optar para contratar os serviços necessários no início de um novo prazo, respeitando os postulados do sistema orçamentário e contratual.

Portanto, nenhuma das soluções que têm sido utilizadas pelas entidades

até o momento oferece uma solução definitiva e apoiada legalmente. As entidades que aplicam as regras do orçamento público em seus processos de aquisição geralmente cometem irregularidades para atender a essas necessidades, o que posteriormente leva a investigações disciplinares e criminais.

Como exemplo deste problema, podemos citar a situação vivida no país em 2019, que corresponde ao último ano do governo (2016-2019), o que gerou que não foi possível a constituição de vigências futuras ordinárias, mas continua a necessidade de atender algumas necessidades específicas desde o início do ano fiscal de 2020, de modo que a Procuradoria Geral da Colômbia, ciente desta situação, emitiu a diretiva número 017 de 21 de outubro de 2019, enfatizando a necessidade de fornecer o serviço de alimentação e transporte escolar como prioridade e no início de 2020, uma diretiva da qual se pode concluir que não há solução para resolver esta situação na devida forma, pois insta o Ministério da Educação Nacional a tomar medidas para que as entidades territoriais possam garantir o fornecimento do serviço de alimentação escolar desde o início do calendário escolar de 2020.

Da mesma forma, nesta diretiva, as assembléias departamentais e os conselhos municipais são solicitados a dar prioridade ao processamento de pedidos de alocação de períodos fiscais futuros, caso sejam solicitados pelas autoridades territoriais para resolver esta situação.

Para este serviço específico prestado pelo Estado, é possível recorrer a um período de alocação de períodos fiscais futuros excepcionais, justificando-o pelo fato de que a contratação pretendida corresponde a um gasto social destinado ao serviço de educação que faz parte de um projeto estratégico do setor educacional. Entretanto, esta opção não pode ser aplicado de forma alguma para atender outras necessidades que correspondem a despesas operacionais, como as analisadas neste documento (segurança e vigilância privada, serviços de limpeza no aeroporto de “La Nubia” em Manizales Caldas Colômbia).

O procedimento recomendado, como resultado da pesquisa realizada, é que as entidades que precisam atender a situações que envolvam bens ou serviços

no início de um novo termo e nas quais uma causa de contratação direta não possa ser aplicada, em aplicação do princípio de planejamento, devem processar em tempo hábil as respectivas autorização de alocação de períodos fiscais futuros que garantam este serviço de forma ininterrupta por tempo suficiente no ano seguinte para avançar o novo processo de seleção (entre 2 e 3 meses) a fim de evitar a concentração da contratação e garantir o acesso de todos os concorrentes potenciais nos processos de compras públicas.

Quando o procedimento de autorização de alocação de períodos fiscais futuros for realizado no terceiro ano de governo, deve-se ter em mente que a constituição destas é proibida para o quarto e último ano de governo; Portanto, uma execução deve ser planejada para três períodos, uma parte em que eles são autorizados (terceiro ano de governo), todo o ano seguinte (último ano de governo) e parte do ano seguinte (primeiro ano do novo governo), apenas para que o prazo inicie um novo processo de seleção e este ciclo deve ser repetido enquanto as disposições normativas atuais estiverem em vigor, Esta é a maneira de garantir a segurança jurídica e proteger as ações das entidades públicas e seus representantes legais, que têm que lidar com a contratação desde o início de cada termo para garantir a prestação de serviços básicos ou essenciais que não podem ser interrompidos.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEXY, R. **O conceito e a validade da lei**. Gedisa. 2004

BERROCAL, G. **Manual do Ato Administrativo**. Librería ediciones del profesional Ltda. 2009.

BAHAMÓN, M. **Elementos e Orçamentos de Contratação Estatal**. Universidade Católica da Colômbia. 2018

DÁVILA, V.. **Regime Jurídico de Contratação Estatal**. Uma abordagem crítica da Lei 80 de 1993. 3ª ed. Legis. 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO DA COLÔMBIA DNP, Diretoria de Desenvolvimento Territorial. **Técnicas para a Análise da Gestão Econômica e Financeira de Entidades Territoriais**. 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEJAMENTO DA COLÔMBIA DNP, Diretoria de Desenvolvimento Territorial. **Base para a gestão do Sistema Orçamentário Local**.

GÓMEZ, L. & VELANDIA, D. **Contratação segura**. Estudos de Pesquisa Compilatória em Contratação Estatal: Instituto de Segurança Jurídica e Probidade. 2020.

GÓMEZ, L. **Lei de compras públicas na Colômbia**. Legis. 2019.

HERRERA, A. **Aspectos gerais do direito administrativo na Colômbia**. Grupo editorial Ibañez. 2012.

GUERRERO, Á. **Sustentabilidade Fiscal e Princípios no Estado de Direito Social**. Critério Jurídico. 12(1), 79-126. 2012.

LÓPEZ, D. **O direito dos juízes**. Legis. 2006.

MORALES, D. **A gestão do orçamento público colombiano**. Alvi Impresores S.A.S. 2014.

NARANJO, Carlos & CELY, Diego. Exceções ao Princípio da Anualidade Orçamentária na Contratação Estatal. **Revista de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia**, 4; pp. 247-259. 2008.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 111**, "pelo qual são compiladas a Lei 38 de 1989, a Lei 179 de 1994 e a Lei 225 de 1995, que compõem o Estatuto Orgânico do Orçamento". 1996.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 28**, "Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realiza con recursos del Sistema General de Participaciones". 2008.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto-Lei 4170**, "Onde é criada a Agência Nacional de Compras Públicas - Colômbia Compra Eficiente - e são determinados seus objetivos e estrutura". 2011.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto-lei 019** "Onde são emitidas regras para abolir ou reformar regulamentos, procedimentos e formalidades desnecessárias existentes na Administração Pública". 2012.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 1068**, "Onde é emitido o Decreto Regulamentar Único do Setor Financeiro e de Crédito Público". 2015.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 1082**, "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional". 2015.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 173**, "Pelo qual é acrescentado o Decreto 1082 de 2015, a fim de regulamentar os artigos 141, 196 e 197 da Lei 1753 de 2015, sobre a estruturação integral de Projetos de Investimento; apresentação de projetos pelo Governo Nacional aos órgãos colegiados de administração e decisão (OCAD) e reconhecimento dos custos de estruturação pelo OCAD". 2016.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 92**, "Por meio do qual é regulamentada a contratação com entidades privadas sem fins lucrativos referidas no parágrafo 2 do artigo 355 da Constituição Política". 2017.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 342**, "Por meio da Seção 6 da Subseção 1 do Capítulo 2, Capítulo 2, Título 1 da Parte 2, Parte 2 do Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, é acrescentado o Decreto Único Regulamentador do Setor Administrativo do Planejamento Nacional". 2019.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Decreto 2096**, "Por meio da Subseção 2 da Seção 6, Capítulo 2, Capítulo 2, Título 1, Parte 2, Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, Único Decreto Regulamentar do Setor Administrativo de Planejamento Nacional". 2019

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congresso da República da Colômbia. **Ley 80**, "Por la cual se expide el estatuto general de contratación pública". 1993.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congresso da República da Colômbia. **Ley 617**, "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional". 2000.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congresso da República da Colômbia. **Ley 819**, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones". 2003

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congresso da República da Colômbia. **Ley 1150**, "Por la cual se introduzcan medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos". 2007.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congreso da República da Colômbia. **Ley 1450**, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congreso da República da Colômbia. **A Lei 1474**, "Por meio da qual são emitidos regulamentos para fortalecer os mecanismos de prevenção, investigação e punição de atos de corrupção e a eficácia do controle da administração pública". 2011.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congreso da República da Colômbia. **Ley 1483**, "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales". 2011.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congreso da República da Colômbia. **Ley 1508**, "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". 2012

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Congreso da República da Colômbia. **Lei 2022**, "Onde o artigo 4 da Lei 1882 de 2018 é emendado e outras disposições são promulgadas". 2020.

RESTREPO, J. **Finanças públicas**. Universidade Externado da Colômbia. 2005

RESTREPO, J. **Disciplina Fiscal e Derecho**: Discrecionalidad o Reglas Jurídicas Para el Manejo del Presupuesto. Universidade Externado da Colômbia. 2005.

RIOS, M. **A análise do papel do tribunal na omissão legislativa absoluta**: a construção de uma linha jurisprudencial a partir da metodologia de Diego Eduardo López Medina. Universidade UCES. 2010

ROSETO, B. **Contratação do Estado** - Estrutura teórica e prática. 4ª Edição. Ediciones de la U

SILVA, T. **Compras públicas**. Sobre o princípio de planejamento no sistema de compras públicas na Colômbia: uma visão multidisciplinar. Universidade Católica da Colômbia. 2019.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentencia C-337**. J.R.: Vladimiro Naranjo Mesa. 1993.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-502**. J.R.: Jorge Arango Mejía. 1993.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional. **Sentencia C-357**. M.P.: Jorge Arango Mejía. 1994.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-490**. J.R.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 1994.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-450**. J.R.: Antonio Barrera Carbonell. 1995.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-101**. J.R.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 1996.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-023**. J.R.: Jorge Arango Mejía. 1996.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-192**. J.R.: Alejandro Martínez Caballero. 1997.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-283**. J.R.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 1997.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C 1436**. J.R.: Alfredo Beltrán Sierra. 2000.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-1065**. J.R.: Alfredo Beltrán Sierra. 2001.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Corte Constitucional. **Sentença C-300**. J.R.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 2012.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, Conselho de Estado, Câmara de Litígios Administrativos, primeira seção. Sentença de 07 de fevereiro, Caso número 2009-01412. J.R.: Marco Antonio Velilla. 2013.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, **Conselho de Estado**, Terceira Seção, subseção B. Sentencia 40149". J.R.: Stella Conto Díaz Del Castillo. 2017.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, **Consejo de Estado**. Sentença 26409. J.R.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. 2015.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, **Conselho de Estado**. Câmara Contencioso-Administrativa, Terceira Seção. Rad 54001-23-31-000-1996-09313-01. J.R.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA, **Conselho de Estado**. Câmara Contencioso-Administrativa, Terceira Seção. Rad 73001-23-31-000-1997-05001-01(15307). J.R.: Ramiro Saavedra Becerra.

ANEXO A

RESUMO DAS REGRAS RELEVANTES DE COMPRAS PÚBLICAS NA COLÔMBIA		
Classe	Título	Observação
Lei 80 de 1993	Pelo qual é emitido o estatuto geral da contratação pública EGCPA	Base EGCPA
Lei 489 de 1998	Por meio da qual são editadas as normas sobre a organização e funcionamento das entidades da ordem nacional, são emitidas as disposições, princípios e regras gerais para o exercício das competências previstas nos números 15 e 16, do artigo 189 da Constituição Política. e outras disposições	Base de acordos e contratos interadministrativos
Lei 1150 de 2007	Por quais medidas de eficiência e transparência são introduzidas na Lei 80 de 1993 e outras disposições gerais sobre contratação de recursos públicos são ditadas	Alteração principal Lei 80 de 1993
Lei 1450 de 2011	Pelo qual é emitido o Plano Nacional de Desenvolvimento, 2010-2014	Introduz uma nova modalidade de seleção de empreiteiros (Valor Mínimo)
Lei 1474 de 2011	Pelo qual são editadas normas que visam fortalecer os mecanismos de prevenção, investigação e punição de atos de corrupção e a eficácia do controle da gestão pública	Conhecido como estatuto anticorrupção, ele introduz importantes modificações na contratação
Lei 1508 de 2012	Pelo qual se estabelece o regime jurídico das Associações Público-Privadas, ditam-se os regulamentos orçamentais orgânicos e ditam-se outras disposições	Definição de Parceria Público-Privada APP
Lei 2022 de 2020	Pelo qual se modifica o artigo 4º da Lei 1.882 de 20.418 e outras disposições são emitidas	Norma que estabelece especificações de tipo

Lei 2069 de 2020	Através do qual o empreendedorismo é promovido na Colômbia	Estabelece critérios de desempate em todos os processos públicos (art. 30 a 36)
Decreto-Lei 4170 de 2011	Pela qual é criada a Agência Nacional de Compras Públicas -Colômbia Compra Eficiente-, seus objetivos e estrutura são determinados	Entidade governante em matéria de contratação pública
Decreto-Lei 019 de 2012	Pela qual são editadas normas para suprimir ou reformar regulamentos, procedimentos e procedimentos desnecessários existentes na Administração Pública	Estabelece modificações importantes na contratação
Decreto 1082 de 2015	Por meio do qual é emitido o único decreto normativo do setor administrativo do planejamento nacional	Compilar regras de contratação público
Decreto 092 de 2017	Pelo qual se regula a contratação com entidades privadas sem fins lucrativos a que se refere o n.º 2 do artigo 355.º da Constituição Política	Contratação com entidades sem fins lucrativos
Decreto 392 de 2018	Pelo qual são regulamentados os números 1 e 8 do artigo 13 da Lei 1.618 de 2013, sobre incentivos em processos de contratação em favor de pessoas com deficiência	Ações afirmativas – Aponta proponentes com pessoal com perda de capacidade de trabalho
Decreto 342 de 2019	Pelo qual se acrescenta a Seção 6 da Subseção 1 do Capítulo 2 do Título 1 da Parte 2 do Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, é aditado o Decreto Regulamentar Único do Setor Administrativo do Planejamento Nacional	Documentos padrão para concursos de obras públicas de infraestrutura de transporte
Decreto 2096 de 2019	Pela qual se acrescenta a Subseção 2 da Seção 6, Capítulo 2, Capítulo 2, Título 1, Parte 2, Parte 2, Livro 2 do Decreto 1082 de 2015, Decreto Único de Regulamentação do Setor Administrativo de Planejamento Nacional.	(Especificações padrão para processos de obras públicas para infraestrutura de transporte em uma seleção abreviada de pequenas quantidades).

Lei 2069 de 2020	Pelo qual o empreendedorismo na Colômbia é promovido.	Capítulo III Compras Públicas, estabelece critérios de desempate nos processos públicos
------------------	---	---

ANEXO B

RESUMO DAS NORMAS RELEVANTES DO ORÇAMENTO PÚBLICO NA COLÔMBIA	
CLASSE	TÍTULO
Lei 617 de 2000	Pela qual a Lei 136 de 1994, o Decreto Extraordinário 1222 de 1986, a Lei Orgânica do Orçamento, o Decreto 1421 de 1993 são parcialmente alterados, outros regulamentos são emitidos para reforçar a descentralização e regras para a racionalização das despesas públicas nacionais.
Lei Orgânica 819 de 2003	Por meio das quais são emitidas regras orgânicas sobre orçamento, responsabilidade e transparência fiscal e outras disposições são promulgadas.
Lei 1483 de 2011	Por meio do qual são ditadas regras orgânicas sobre orçamento, responsabilidade e transparência fiscal para as entidades territoriais.
Decreto 111 de 1996	Lei de compilação 38 de 1989, Lei 179 de 1994 e Lei 225 de 1995, que formam o Estatuto do Orçamento Orgânico.
Decreto 28 de 2008	Onde é definida a estratégia de monitoramento, acompanhamento e controle abrangente dos gastos feitos com recursos do Sistema Geral de Participações.
Decreto 1068 de 2015	Por meio do Decreto Regulamentar Único do Setor Financeiro e de Crédito Público.
Ordenança 601 de 2008	Por meio das quais são compiladas as Ordenanças 197 de 1996, 288 de 1998 e 574 de 2007 e o estatuto orgânico do orçamento do departamento de Caldas é unificado e ajustado às normas legais em vigor.