

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - U.F.C.

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS E
CONTABILIDADE - F.E.A.A.C.

CENTRO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS



ANAMARINEIDE MAIA MALLMANN

PROFº ORIENTADOR: PRACIANO

SEMESTRE: 02/95

FORTALEZA (CE)

NOV/95

BSFEAC

Monografia aprovada em: 05 / 12 / 95

ANAMARINEIDE MAIA MALLMANN

~~JOSÉ WILLIAN PRACIANO~~

~~Orientador~~

ÍNDICE

BSFEAC

1.	CONCEITO	01
2.	CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA	02
2.1.	Despesa Orçamentária	02
2.2.	Despesa Extraorçamentária	02
3.	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA	04
4.	CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA	06
4.1.	Despesas Correntes	07
4.1.1.	Despesas de Custeio	07
4.1.2.	Transferências Correntes	07
4.2.	Despesas de Capital	08
4.2.1.	Investimentos	08
4.2.2.	Inversões Financeiras	08
4.2.3.	Transferências de Capital	09
5.	CLASSIFICAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO	10
6.	ESTÁGIO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA	12
6.1.	Fixação	12
6.2.	Empenho	13
6.3.	Liquidação	15
6.4.	Pagamento	15

7.	RESTOS A PAGAR	16
8.	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	18
9.	CONCLUSÃO	19
10.	BIBLIOGRAFIA	20

1. CONCEITO

A despesa pública é todo pagamento efetuado, indispensável à realização dos serviços do Estado em toda sua extensão funcional, devendo este, gastar dentro dos limites do interesse público de acordo com as possibilidades financeiras. Para isso, tais gastos devem ser fixados na Lei Orçamentária ou em Leis Especiais.

2. CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

2.1. DESPESA ORÇAMENTÁRIA

É aquela que só se realiza através de autorização orçamentária correspondente. Para isso, ela deve ser fixada no orçamento público, pois este é considerado um meio de administrar o dinheiro público, procurando aperfeiçoar cada vez mais a aplicação dos recursos financeiros através da elaboração, execução e avaliação de programas.

A Lei nº 4 320/64 em seu Anexo nº 04, classifica a Despesa Orçamentária em Categorias Econômicas. E, em seu Anexo nº 05, usa uma classificação Funcional-Programática, ou seja, em funções, programas e sub-programas. Ambas classificações serão vistas logo adiante.

2.2. DESPESA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA

É aquela que não depende de autorização legislativa. Por isso, não está vinculada ao Orçamento Público; logo, não necessita de crédito correspondente para sua realização.

Consideram-se despesas extra-orçamentárias, as restituições ou entrega de valores arrecadados à título de receita extra-orçamentária. São exemplos: devolução de cauções, fianças, salários, vencimentos de restos a pagar, etc.

Essas despesas, por independarem de autorização orçamentária, se realizam à margem do orçamento. Têm toda sua movimentação unicamente na faixa do patrimônio financeiro, sem que o saldo deste sofra alguma alteração, resultante de operações de receita e despesa extra-orçamentária, tendo como exceção as variações de local, como os depósitos bancários e os saques para suprimento de caixa.

3. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL- PROGRAMÁTICA

Utilizada com o objetivo de determinar o fornecimento de informações sobre todas as programações de planejamento e orçamento a nível de governo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Logo, divide as despesas em quatro níveis, a seguir:

NÍVEIS	DESDOBRAMENTO
1º	Funções
2º	Programas
3º	Subprogramas
4º	Projetos/ Atividades

As funções representam o primeiro nível, pois referem-se às ações do governo nos diversos setores. Os programas correspondem ao desdobramento das funções do governo interligando os planos de médio e longo prazo aos orçamentos anuais e plurianuais. Logo, eles correspondem aos meios e instrumentos necessários à concretização dos objetivos.

Já os subprogramas correspondem a uma espécie de subdivisão dos programas, por representarem objetivos parciais a serem alcançados em cada programa. E tanto o Projeto como a Atividade representam o conjunto de ações

destinadas a efetivação de todos os objetivos tanto dos subprogramas como dos programas. Assim, podemos conceituar os Projetos e Atividades da seguintes forma:

- ♦ **Projeto:** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo.

- ♦ **Atividade:** é um instrumento para alcançar objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam de modo contínuo e permanente, necessários à manutenção das ações governamentais.

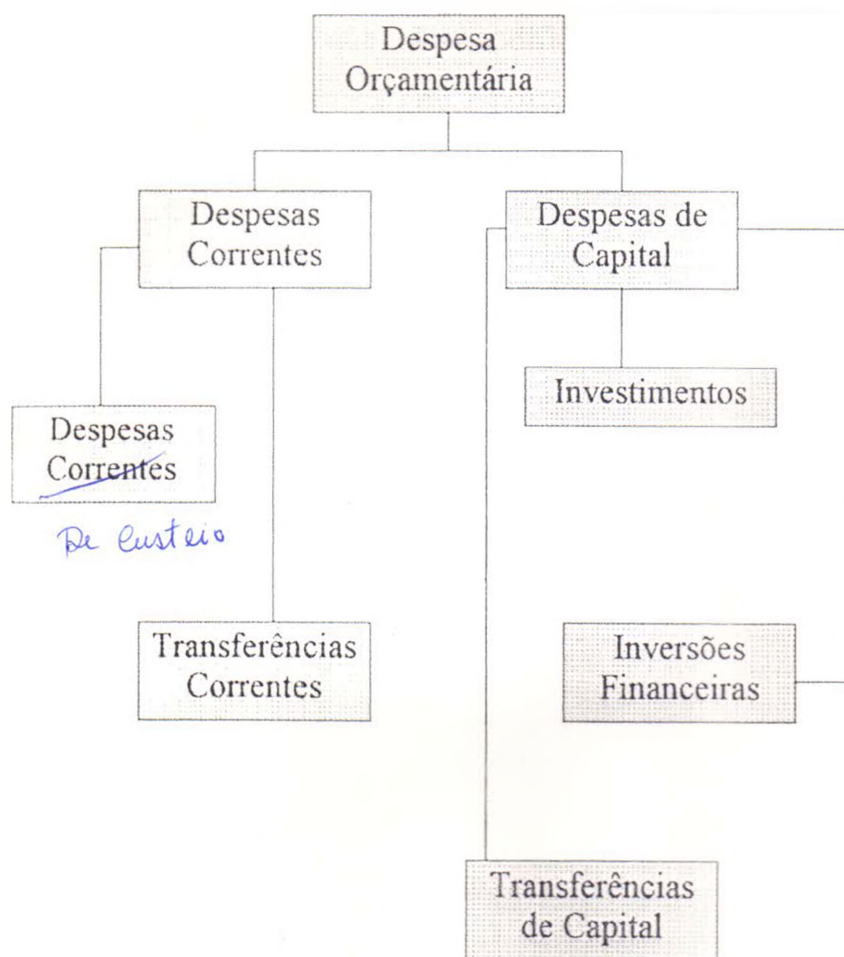
Sua codificações apresenta-se dessa forma:

01 Função	01 Legislativa
01 Programa	01.01 Processo Legislativo
001 Subprograma	01.01.001 Ação Legislativa
1001 Projeto	01.01.001.1.001 Conclusão e Ampliação de Prédio
2001 Atividade	01.01.001.2.001 Elaboração Legislativa

4. CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

Dispõe-se da seguinte forma:

BSFEAC



Conforme demonstrado acima, a Lei nº 4.320/64, em seu Artigo 12, classifica as Despesas Orçamentárias nas Categorias Econômicas, Despesas Correntes e Despesas de Capital, com a finalidade de possibilitar a avaliação da

alocação de recursos para investimentos ou custeio e informações sobre os efeitos na economia em geral.

4.1. DESPESAS CORRENTES

São aquelas que não modificam o Patrimônio. Elas não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de bens de capital, pois são utilizadas apenas na manutenção de bens e no exercício das funções do Estado.

4.1.1. Despesas de Custeio

São aquelas destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

4.1.2. Transferências Correntes

São aquelas destinadas à desembolsos que não correspondem a contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidade, sejam elas de direito público ou privado

4.2. DESPESAS DE CAPITAL

BSFEAC

São aquelas que modificam o Patrimônio. Elas contribuem diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital, já que os recursos que são utilizados, convertem-se em bens que são incorporados ao Patrimônio.

4.2.1. Investimentos

São as despesas destinadas ao planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações e equipamentos e material permanente; e constituição ou aumento do Capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

4.2.2. Inversões Financeiras

São aquelas destinadas à aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de Capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e, constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

4.2.3 Transferência de Capital

São as destinadas aos investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou Lei Especial, anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Vejamos, a seguir, a codificação da despesas de acordo com a classificação econômica já comentada, onde será apresentada sob os ângulos da despesa corrente e da despesa de capital.

3. Categoria Econômica	3.000 Despesas Correntes
1. Subcategoria Econômica	3.100 Despesas de Custeio
1. Elementos	3.110 Pessoal
1. Subelementos	3.111 Pessoal Civil
01. Item	3.111.01 Pessoal fixo
01. Subitem	3.111.01.01 Vencimentos
4. Categoria Econômica	4.000 Despesas de Capital
1. Subcategoria Econômica	4.100 Investimentos
1. Elementos	4.110 Obras e Instalações

5. CLASSIFICAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO

De acordo com a portaria nº 35, de 01.08.1989, foi autorizada a classificação da despesa, quanto à sua natureza, para utilização no âmbito da União.

Esta é uma forma de classificar a despesa verticalmente, assemelhando-se à classificação Funcional-Programática.

Esquemáticamente, apresenta-se

ESPECIFICAÇÃO	DÍGITO
Categoria Econômica	1º
Grupo de Despesa	2º
Modalidade de Aplicação	3º e 4º
Elementos de Despesa	5º e 6º

A Categoria Econômica divide as despesas em Corrente e de Capital. Já o Grupo de Despesa relaciona todas as despesas com pessoal, encargos sociais, juros e encargos das dívidas interna e externa, investimento, inversões financeiras, amortização das dívidas interna e externa, bem como outras despesas correntes e de capital.

A Modalidade de Aplicação refere-se a todas as transferências, sejam a nível Intragovernamental, da União, dos Estados, do Distrito Federal, Municípios, Instituições, tanto privadas como multigovernamentais, ou a nível de exterior,

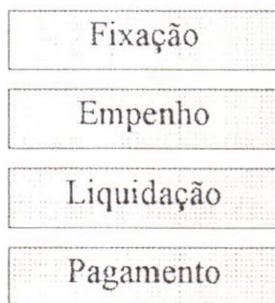
organismos e fundos internacionais. Destacando-se também aqui as aplicações diretas. E os Elementos da Despesa são todos aqueles que indicam o objeto do gasto.

Exemplo:

3	Despesas Correntes	(Categoria Econômica)
3.1.	Pessoal e Encargos Sociais	(Grupo de Despesa)
3.1.90.	Aplicações Diretas	(Modalidades de Aplicação)
3.1.90.11.	Vencimentos e Vantagens	
.....	Fixas - Pessoal Civil	(Elementos de Despesa)

6. ESTÁGIOS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Os estágios que são percorridos pela Despesa Pública dividem-se em:



6.1. FIXAÇÃO

É o estágio em que o Legislativo autoriza ao Executivo a gastar nos projetos e atividades programados, concedendo crédito correspondente e fixando limites. Por isso, é que a despesa é estimada no orçamento público, ou seja, ocorre a antecipação da despesa que deverá ser suportada no exercício subsequente.

A Lei do Orçamento é o documento que caracteriza a fixação da despesa orçamentária.

6.2. EMPENHO

De acordo com a Lei nº 4.320/64, em seus artigos 58 e 59, o empenho é o ato emanado de autoridade competente, ordenador da despesa, que cria para o Estado a obrigação de pagamento, e que não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

O empenho é um instrumento usado pela administração pública para o acompanhamento e controle dos seus orçamentos, pois enquadra a despesa no crédito orçamentário fixado, deduzindo do saldo da dotação o montante dessa despesa. Logo, o empenho é considerado uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo do orçamento.

Mesmo sendo o empenho o instrumento que determina a obrigação de pagar, a falta dele não obriga o pagamento, pois sua ausência transfere a responsabilidade pelo pagamento à autoridade administrativa que autorizou a realização da despesa e não da repartição.

De acordo com o artigo 61 da Lei 4.320/74, para que o empenho de uma despesa seja reconhecido, será necessário a emissão de um documento denominado “Nota de Empenho”. Este documento deverá conter os seguintes elementos que são essenciais: o nome completo do credor; o valor que deverá ser pago; o histórico da despesa; bem como a dedução desta do saldo da dotação.

Existem três modalidades de empenho:

- ♦ Empenho Ordinário ou Normal;
- ♦ Empenho por Estimativa;

♦ Empenho Global.

BSFEAC

O Empenho Ordinário ou Normal é aquele em que é emitida uma única Nota de Empenho em valor exato, ou seja, sem parcelamento, nem desconto, nem acréscimo, para o credor pela realização de despesas normais, isto é, aquelas relativas à compras e serviços de caráter rotineiro.

A Lei 4.320/74 em seu artigo 60, parágrafo 2º, diz que o Empenho por Estimativa é aquele que, não sendo possível a determinação do montante da despesa, é feita uma previsão que permita estimar valores as serem realizados o mais próximo da realidade que se possa chegar. Por exemplo, os gastos em consumo de água, energia elétrica e telefone.

Então, por este motivo é que, ao invés da Nota de Empenho, é que deve ser emitida a Nota de Subempenho.

E por fim, como disposto na Lei 4.320/74, em seu artigo 60, terceiro parágrafo, o Empenho Global, que é aquele efetuado em casos de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, onde mensalmente deve ser pago o valor referente ao bem ou serviço deduzindo e os valores correspondentes das respectivas quotas.

O empenho, de um modo geral, pode ser anulado de forma total ou parcial através da Nota de Anulação. E esta, por sua vez, também anula total ou apenas parcialmente a Nota de Subempenho, que é utilizada no caso de Empenho por Estimativa.

6.3. LIQUIDAÇÃO

De acordo com o Artigo 63 da Lei nº 4.320/64, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

As despesas só poderão ser pagas, quando regularizar a liquidação. Para isso, deverá certificar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância que deverá pagar e a quem deverá pagar para que se extinga a obrigação.

No caso de despesas com fornecimento, serviço prestado ou obra, a liquidação deverá basear-se no contrato, ajuste ou acordo, quando for o caso; na Nota de Empenho; nos comprovantes de entrega do material, da prestação do serviço ou da execução da obra, e na prova do pagamento, por parte do credor, das obrigações fiscais incidentes sobre o objeto da liquidação.

6.4. PAGAMENTO

É o último estágio da despesa, onde o poder público por parte de seus agentes pagadores, ou seja, tesouraria ou pagadoria, faz a entrega do numerário correspondente ao respectivo credor, recebendo a devida quitação.

O Artigo 62 da Lei 4.320/64, diz: “O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular situação.” E no artigo 65 da mesma: “O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.”

7. RESTOS A PAGAR

De acordo com o Decreto-Lei nº 836, de 08.09.69, em seu artigo 3º, temos:

“Constituem Restos a Pagar:

I - a despesa com fornecimento de material, execução de obras ou prestação de serviços, legalmente empenhada e não paga dentro do exercício, a qual será relacionada em conta nominal do credor;

II - a despesa de transferência em favor da entidade pública ou privada, legalmente empenhada e não paga no exercício, a qual será relacionada em conta nominal da entidade beneficiária.”

Podemos dizer que Restos a Pagar são as despesas empenhadas e que não foram pagas até a data de encerramento do exercício financeiro, ou seja, de acordo com a Lei nº 4.320/64, artigo 36, e com o Decreto nº 93.872/86, artigo 67, “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, como já fora comentado.”

Será feita a inscrição em Restos a Pagar, na data do encerramento do exercício financeiro em que foi emitida a Nota de Empenho. A inscrição feita, terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

De acordo com o artigo 3º do Decreto-Lei nº 836, a prescrição de Restos a Pagar apresenta-se da seguinte forma:

RESTOS A PAGAR	PRAZO
com fornecimento de materiais, execução de obras ou prestação de serviços	cinco exercícios
de transferência em favor de entidade públicas ou privadas	dois exercícios

8. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

São aquelas geradas em exercícios financeiros já encerrados.

Temos, no artigo 37 da Lei 4.320/64, o seguinte disposto: “As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

De acordo com a Instrução Normativa do Superior Tribunal Nacional nº 12, de 08.07.87, consideram-se despesas de exercícios anteriores:

- ♦ as despesas de exercícios encerrados, que tenham crédito próprio com o saldo suficiente para atendê-las, que não tenham processado na época própria, ou seja, aquelas em que o empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, porém a obrigação tenha sido realizada pelo credor dentro do prazo estabelecido;
- ♦ os Restos a Pagar com prescrição interrompida, ou seja, a despesa cuja inscrição em Restos a Pagar tenha sido cancelada, ainda na vigência do direito do credor;
- ♦ os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de Lei, que tenham sido reconhecidos após o encerramento do exercício

9. CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, vale ressaltar que o Estado, no que se refere à Despesa Pública, deve ter como objetivo primordial, efetuar, através de seus agentes e órgãos públicos, a correta aplicação dos recursos.

Sabe-se que, a realização da despesa pública deve-se dar na medida justa das necessidades e do bem-estar da comunidade, que o Estado deve gastar dentro de certos limites, evitando compromissos excessivos, obras e serviços grandiosos e incompatíveis com suas possibilidades financeiras. No entanto, o que se vê, é o Estado extrapolando seus limites, realizando despesas ilegais, que se desviam completamente do interesse público para o interesse particular, beneficiando pessoas, grupos ou partidos e gerando desperdícios incomensuráveis.

A despesa pública é necessária e inevitável. Não é aceitável eliminar ou mesmo diminuir serviços imprescindíveis ou úteis como forma de extinguir despesas. O que deve ser feito é direcionar essas despesas para questões de grande urgência, obras indispensáveis e serviços de extrema necessidade ao Estado.

A despesa deve ser efetuada em conformidade com o princípio da legalidade, da moralidade e da finalidade. Deve seguir as normas legais do direito, a moral da instituição e atingir o seu fim, que é o interesse público. Só então, a sua realização será legítima e válida, e atenderá fidedignamente a sua denominação de ser "pública".

10. BIBLIOGRAFIA

NASCIMENTO, José Olavo do. *A Despesa Pública - Alguns Enfoques Preambulares*. Porto Alegre: CRCRS, 1992.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um Enfoque Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1991.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Contabilidade Pública: uma Abordagem da Administração Financeira Federal*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1989.

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

MACHADO Jr, José Teixeira. *Lei 4.320 Comentada*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Ed. IBAM, 1984.