

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC - FEAC

CURSO: CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**ELEMENTOS FUNDAMENTAIS
DA CONTABILIDADE PÚBLICA**

ALUNO: ROMULO CESAR B. ROCHA

monografia aprovada em 7/07/97

PEDRO PAULO MONTEIRO VIEIRA
PROFESSOR ORIENTADOR

**Todas as flores do futuro
estão nas sementes de hoje.**

(Provérbio Chinês)

SUMÁRIO

01. INTRODUÇÃO.....	02
02. A CONTABILIDADE PÚBLICA.....	03
2.1. Conceito	03
2.2. Objeto	04
2.3. Objetivo	05
2.4. Função	06
2.5. Campo de Aplicação	06
03. RECEITA PÚBLICA	07
3.1. Conceito	07
3.2. Espécies de Tributos	08
3.3. Receita Orçamentária	08
3.4. Estágios da Receita Pública	08
04. DESPESA PÚBLICA	12
4.1. Conceito	12
4.2. Categorias Econômicas de Despesas	13
4.3. Estágios da Despesa Pública	14
05. EXERCÍCIO FINANCEIRO	17
5.1. Conceito	17
5.2. Período	17
06. ORÇAMENTO	18
6.1. Conceito	18
6.2. Princípios Orçamentários	18
6.3. Tipos de Orçamento	19
6.4. Classificação dos Orçamentos	20
6.5. Orçamento Anual de Custeio	23
6.6. Plano Plurianual	24
ANEXO 01	25
ANEXO 02	26
ANEXO 03	27
07. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
7.1. Conceito	28
7.2. A Fazenda Pública	28
◆ CONCLUSÃO	30
◆ BIBLIOGRAFIA	31



INTRODUÇÃO

Contabilidade: Ciência que estuda e pratica as funções de orientação, controle e registro dos atos e fatos de uma administração econômica.

(Novo Dicionário Aurélio)

O estado democrático moderno é um organismo onde os três poderes convivem interagindo entre si, formando a sociedade política. Na prática do poder são criados mecanismos que viabilizam ações que controlam a sociedade civil. A estrutura de poder, portanto, não pode agir fora de parâmetros pré-estabelecidos, do contrário, seria o exercício de um poder absolutista e tirano.

Dentre os diversos mecanismos criados destaca-se a legislação que deve nascer da representação do povo pelo Poder Legislativo. Sem dúvida, de grande destaque é o mecanismo da Contabilidade Pública a reger todos os atos, procedimentos para com os recursos públicos e patrimônio, “orientando, controlando e registrando os atos e fatos da administração econômica”.

Este trabalho abordará os “Elementos fundamentais da Contabilidade Pública”.

Complementando, apresentará um exemplo prático de orçamento, um caso, ou seja, um órgão público: A Escola Técnica Federal do Ceará, onde logicamente, por se tratar de uma autarquia, pertencente ao Governo Federal, utiliza todos os ditames da Contabilidade Pública. Anualmente esta autarquia presta contas de seu exercício financeiro, sendo as mesmas analisadas pela Delegacia de Controle externo do Ministério da Fazenda que as encaminha ao Tribunal de Contas da União.

02. A CONTABILIDADE PÚBLICA

2.1. CONCEITO

Disciplina que, aplica na administração pública, as técnicas de registros e apurações contábeis em harmonia com as normas gerais do direito financeiro. A contabilidade pública não deve ser entendida apenas como destinada ao registro e escrituração contábil, mas também à observação da legalidade dos atos da execução orçamentária, através do controle e acompanhamento, que será prévio, concomitante e subsequente, além de verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, de acordo com o artigo 4 da Lei 4.320/64. A ciência contábil aplica na administração pública técnicas de registro, de apuração de resultados, elabora relatórios periódicos, tudo em conformidade com os princípios de contabilidade geralmente aceitos; o planejamento da contabilidade na administração pública deve levar em conta as normas de direito financeiro e os princípios gerais de finanças públicas. A contabilidade é uma fase do sistema de relatórios e históricos que toda instituição deve manter para conservar a memória de seu passado e traçar o rumo de seu futuro. A contabilidade tem que servir também aos processos de elaboração e execução dos programas públicos. É possível ordená-la de modo que satisfaça tanto as exigências da administração quanto as da fiscalização. É claro que cada sistema de contabilidade terá que se adaptar às condições peculiares da administração pública a qual vai servir. O elemento básico da expressão é a conta, através da qual é possível registrar a movimentação patrimonial e demonstrar os resultados periodicamente, atendendo assim as diversas finalidades. As instituições não podem prescindir de uma boa ordem em suas contabilidades. A prestação de contas é imposição constitucional; sem boa contabilidade, não pode haver boa prestação de contas. O conhecimento exato do patrimônio público, uma arrecadação metódica e eficiente, a regularidade e legalidade dos gastos, a determinação das responsabilidades pecuniárias de seus agentes, o perfeito funcionamento, enfim, da máquina administrativa pública, são conseguidos mediante um aparelho seguro e completo da contabilidade. A contabilidade exerce papel preponderante no sistema de controle interno. Ele é chamado a atuar, como órgão de confiança do legislador, em quase todas as áreas de operações das entidades públicas. Pesada é a responsabilidade da contabilidade de uma instituição governamental; cabe a esse órgão a última palavra em matéria de processamento da despesa; a ele compete orientar e fiscalizar o correto recebimento das receitas e aplicação das despesas públicas. O dirigente dos serviços de contabilidade e seus auxiliares categorizados devem manter-

se sempre atualizados com as normas vigentes de direito financeiro, decisões e orientação do tribunal de contas com o qual devem manter contato permanente, sempre que o caso em exame envolver indagações de ordem jurídica, solicitar parecer escrito da assistência jurídica da entidade ou efetuar consultas a órgãos especializados; verificar freqüentemente todo o sistema de controle interno, procurando aprimorá-lo de modo a torná-lo cada vez mais eficiente e seguro: examinar anualmente o plano de contas, procurando torná-lo cada vez mais eficiente.

Ramo da contabilidade geral aplicada à administração pública, nos três níveis de governo e nas entidades autárquicas e parastatais, dentro das normas gerais do direito financeiro estatuídas pela lei 4.320/64. “Estuda o patrimônio à disposição das aziendas públicas, fornecendo os elementos para as tomadas de contas dos responsáveis por bens e valores e para a organização dos balanços parciais de cada exercício”(Benedicto de Andrade - Ano 67). “É a ciência que estuda o patrimônio à disposição das aziendas, em seus aspectos estáticos e nas suas variações, para enunciar, por meio de fórmulas racionalmente deduzidas os efeitos da administração sobre a formação e a distribuição dos réditos” (Frederico Herrmann Júnior - Ano 70). “É o ramo da contabilidade geral que estuda, controla e demonstra a execução dos orçamentos; os atos e fatos administrativos da fazenda pública, o patrimônio público e suas variações. “É aquela que trata do registro, controle e inspeção das operações patrimoniais e financeiras de uma determinada administração pública”(Armando Aloe - Ano 63) . “Ciência que controla e administra o patrimônio oficial dentro da esfera federal, estadual e municipal”.

2.2. OBJETO: Fornecer à administração, informações atualizadas e exatas para as tomadas de decisões. Conforme a área de atuação, a contabilidade aplicada à administração pública é conhecida pelas denominações: contabilidade nacional ou federal, contabilidade estadual, contabilidade municipal, contabilidade autárquica e, genericamente como contabilidade pública. A contabilidade na administração pública mantém relacionamento com a contabilidade aplicada em quase todos os setores da atividade humana; mantém estreito relacionamento com as disciplinas: direito financeiro, direito administrativo, direito municipal, direito constitucional e finanças públicas. A atuação dos serviços de contabilidade na administração pública abrange quase todas as áreas envolvidas na previsão e execução orçamentárias, nos registros contábeis, na elaboração dos relatórios financeiros, econômicos e patrimoniais e no controle interno. Suas atividades, como centro de controle interno, desenvolvem-se durante toda a evolução das atividades administrativas da entidade pública, mas sua ação manifesta-se ostensivamente em três ocasiões: *a) No momento da contabilização do empenhamento da despesa; nessa oportunidade os serviços de*

contabilidade, através de secção competente, verifica se foram cumpridas todas as exigências legais e regulamentares de âmbito federal, estadual, local e interno. A autenticidade de uma nota de empenho pelos serviços de contabilidade gera a presunção de que o processamento da despesa até aquele momento é perfeito; sua chancela na nota de empenho constitui o último ato para a total validade desse documento; é o exaurimento das atividades necessárias à legitimidade do empenhamento de uma despesa. b) No estágio liquidação, a despesa é novamente submetida ao crivo dos serviços de contabilidade; estando em condições, o processo será informado e encaminhado à autoridade competente para a autorização de pagamento; o “pague-se” somente poderá ser dado com o parecer favorável da contabilidade; é o que ordena o artigo 64 da Lei 4.320/64: “A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade”; c) Finalmente, toda despesa realizada é analisada pela contabilidade antes de ser registrada; somente as despesas regulares serão contabilizadas a débito de contas próprias. Por ocasião do registro do empenho, os serviços de contabilidade impugnarão a despesa, devolvendo o expediente devidamente informado, fazendo as exigências que se mostrarem necessárias a fim de regularizar o processo, ou, se for o caso, propondo o arquivamento do expediente na fase de liquidação, o processo que não estiver regularmente processado será devolvido para saneamento dos defeitos apontados pelos serviços de contabilidade. E, por ocasião dos registros das despesas realizadas, a contabilidade só aceitará os pagamentos regulares; outros que eventualmente possam ocorrer serão classificados em contas de responsabilidades a apurar, o fato é comunicado por ofício à autoridade competente, que deverá determinar sua pronta regularização.

2.3. OBJETIVO: “Os serviços contábeis serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais (onde houver), o levantamento dos balanços gerais, a análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros”. A contabilidade pública, aplicando normas de escrituração contábil, registra a previsão das receitas, a fixação das despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce fiscalização interna, acompanhando passo a passo a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias mostrando as diferenças. Mostra a situação financeira do tesouro. Aponta seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade. Os relatórios contábeis são analisados por

contabilistas, economistas e administradores, reunidos com o propósito de estabelecer as relações entre os resultados obtidos e os esperados. Tais estudos determinarão as retificações ou a reformulação da política econômico-financeira no novo período administrativo. Seu objetivo é facilitar a elaboração, execução e fiscalização dos programas substantivos mediante a apresentação clara e oportuna dos dados sobre o manejo dos fundos, os valores e a propriedade.

2.4. FUNÇÃO: Tem a função de registrar sistematicamente todas as conseqüências financeiras da administração. Seu campo de atuação é, assim o das pessoas jurídicas de direito público: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, bem como o de algumas de suas entidades vinculadas - Empresas Públicas e Fundações - pelo menos quando utilizam recursos à conta do orçamento público. Trata-se, pois, das aziendas ou entidades públicas (não apenas de direito público), integrantes da estrutura da administração e sujeitas ao seu controle; outras entidades com estas características, entretanto, em que se destacam as sociedades de economia mista e aquelas constituídas segundo as normas de direito privado, praticam normalmente a contabilidade empresarial.

2.5. CAMPO DE APLICAÇÃO: Restrito à administração pública nos seus três níveis de governo: Governo Federal, Governos Estaduais, Municipais e correspondentes autarquias. Essa é a razão pela qual esta disciplina é de divulgação rara.

03.. RECEITA PÚBLICA

3.1. CONCEITO:

Segundo o ilustre professor Dídimo da Veiga, a receita pública compreende um “conjunto de recursos que o Estado auferir de todas as suas fontes produtivas para com elas fazer face às despesas públicas”. As fontes de receitas do Estado, são os tributos, e suas despesas tanto podem ser os gastos ou dispêndios com a prestação de serviços públicos, quanto aplicações ou investimentos ou inversões financeiras. Podemos concluir que os tributos são a base de toda a administração pública. Segundo o Artigo 3 do Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66 diz o seguinte: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. É através dele que se forma o patrimônio, e ele próprio constitui os recursos financeiros para manutenção e redistribuição desse patrimônio, visando sempre ao seu fim último, que é o bem-estar social e o desenvolvimento econômico e social da comunidade. Tributo é o encargo de cada um em função de todos. “A receita da união é constituída de todos os créditos, proventos e créditos de qualquer natureza que o governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis gerais e especiais, de contratos e de quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado”. A Receita Pública é a parte mais importante do orçamento, pois nela está sintetizada todas as possibilidades que o legislador deve, com inteligência e moderação, ir buscar sem ferir a parte política do estado, isto é, sem que os contribuintes sejam penalizados com as tributações. Todas as atividades que forem desenvolvidas para a arrecadação e o recolhimento de numerário e outros bens representativos de valores, denominam-se processamento da receita pública e devem-se entender não apenas aquelas exercidas pelos órgãos reguladores, mas, num sentido mais amplo, tudo quanto foi feito pela complexa estrutura de arrecadação, no sentido de que os créditos do poder público sejam carreados para seus cofres. São responsáveis pelo atingimento desse objetivo: os órgãos encarregados do planejamento, da coordenação da arrecadação e os elaboradores das disposições normativas; as dependências que orientam os contribuintes; os órgãos fiscalizadores e os julgadores; as gestões amigáveis e executivas; os controles internos, registros e apurações contábeis; a análise do comportamento da receita; o tratamento estatístico e a projeção da receita. Tudo isso e mais quanto for necessário para que o erário receba tudo que lhe pertence. O estado é um cobrador implacável e, nesse ofício, utiliza-se de todos os recursos que a lei e a tecnologia colocam em suas “mãos”. Em relação aos tributos, o qual conceituamos anteriormente, é dividido em espécies que descrevemos a seguir:

3.2. ESPÉCIES DE TRIBUTOS: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. É pago coativamente, independentemente de uma contraprestação imediata e direta do Estado”.

“Taxa é o tributo que tem como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Do exposto verifica-se que a taxa, ao contrário do imposto, corresponde, em princípio, a uma contraprestação, imediata e direta do Estado.

“Contribuição de melhoria é o tributo destinado a fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

A receita pública abrange toda a arrecadação, compreendendo duas partes ou classificações distintas, que são as rendas orçamentárias, constantes do orçamento e as receitas extra-orçamentárias, que são aquelas não contempladas no orçamento, compreendendo os depósitos, as operações de crédito e todos os demais recebimentos que a repartição realiza.

3.3. RECEITA ORÇAMENTÁRIA

RECEITAS CORRENTES - São as receitas usuais, vulgares, compreendem as Receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), Patrimoniais (receitas imobiliárias, de valores mobiliários, participações e dividendos), Industriais (receitas do departamento de imprensa nacional, dos portos da união) e diversas, e ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

RECEITA DE CAPITAL - Provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e ainda o superávit do orçamento corrente.

3.4. ESTÁGIOS DA RECEITA PÚBLICA: Estágios da receita são etapas, períodos, operações, classificados para efeitos didáticos, que guardam relação com definições legais específicas e com a sistemática, adotada pela administração financeira pública. A receita pública percorre três estágios: Previsão, Arrecadação e Recolhimento aos cofres públicos. O regulamento

geral de contabilidade pública denomina o primeiro estágio da receita pública de fixação e não de previsão. Segundo alguns autores é um engano denominar-se fixação e não de previsão ao primeiro estágio da receita, pois ela não é fixada e sim prevista, a despesa que é fixada e a receita então é prevista para cobrir a despesa fixada. Estes três estágios podem ser simultâneos e reduzir-se a dois, ou ainda a um só.

Previsão: A previsão da receita é verificada por ocasião da elaboração orçamentária. Compreende na escrituração, duas fases: o registro das estimativas e o lançamento. A estimativa da receita é baseada em dados estatísticos e pesquisas sobre as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita, tendo por base as demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, dos três últimos exercícios. O lançamento da receita é o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. São objetos de lançamento os impostos diretos, cotas ou contribuições pré-fixadas. O artigo 143 do Regulamento Geral de contabilidade pública discrimina as receitas que constituem objeto de lançamento, estas receitas são: *a) Os impostos diretos e outras receitas com vencimentos determinados em leis, regulamentos ou contratos, mediante relação nominal dos contribuintes; b) Os aluguéis, arrendamentos, foros e qualquer outra prestação periódica relativa aos bens patrimoniais da união, mediante relação nominal organizada pela repartição competente à vista dos respectivos, contratos, títulos ou da própria escrituração; c) Os serviços industriais do Estado a débito de outras administrações ou de terceiros, quando não imediatamente indenizados; d) Todas as outras rendas, taxas ou proventos que decorram de direitos preexistentes do Estado contra terceiros ou que possam originar-se de direito novo prescrito em leis, regulamentos ou contratos aprovados ou concluídos no decurso do ano financeiro.* Todos os impostos diretos são objetos de lançamento. O imposto direto é aquele que visa a uma determinada pessoa, possuidora de um bem tributável que só pode ser cobrado por róis nominativos. São impostos diretos, o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, o imposto sobre a propriedade predial, o imposto sobre a propriedade territorial rural, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis causa-mortis, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter-vivos, etc. Os impostos chamados indiretos como, por exemplo, o imposto sobre produtos industrializados e o imposto sobre a circulação de mercadorias não constituem objeto de lançamentos, isto é, não há escrituração “a priori”. Os impostos diretos que exemplificamos são alguns de competência da união como o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e o imposto sobre a propriedade territorial rural. Outros são de competência dos Estados como o imposto sobre a transmissão de bens imóveis causa-mortis e o imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter-vivos, e finalmente, outros são de

competência dos municípios com o imposto sobre a propriedade predial e o imposto sobre a propriedade territorial urbana. A receita lançada que não for arrecadada dentro do exercício financeiro, isto é, até 31 de dezembro, deverá ser anulada no fim do exercício em que tiver sido lançada e as importâncias são transferidas ao exercício seguinte como resíduos ativos ou dívida ativa, conforme seja computada, ou não na renda do exercício do lançamento. São resíduos ativos quando arrecadadas nos exercícios seguintes, mas não escrituradas como receita efetiva do exercício da arrecadação pois já foram computadas como renda do exercício de lançamento, embora ainda não arrecadada. Os resíduos ativos são escriturados nos títulos próprios da receita do respectivo exercício, como renda efetiva e são incorporados ao patrimônio como contas a receber, a serem cobradas posteriormente. Quando arrecadados nos exercícios seguintes serão dadas baixas no patrimônio na responsabilidade dos devedores. A receita lançada constitui dívida ativa, quando, não arrecadada no exercício do lançamento, é transferida para outro exercício, sendo computada como receita efetiva do exercício da arrecadação, constituindo "Receitas diversas" desse exercício e escriturada na rubrica orçamentária própria - "cobrança da dívida ativa". A dívida ativa não constitui renda efetiva do exercício em que fora lançada, mas é escriturada no ativo do balanço patrimonial como crédito da união, na rubrica própria de dívida ativa. A cobrança da dívida ativa é feita pela repartição competente, logo após seu registro em livros próprios.

Arrecadação: Realiza-se no instante em que os contribuintes comparecem às repartições públicas ou perante os agentes arrecadadores das entidades públicas para efetuarem o pagamento de suas obrigações para com o Estado. Os agentes arrecadadores estão classificados em dois grupos: - Agentes públicos - são as repartições da própria entidade pública com atribuições legais para arrecadar receitas públicas, com: delegacias fiscais, agências da receita federal, postos da receita federal, etc. - Agentes privados - são os bancos e instituições financeiras autorizadas, investidas das mesmas atribuições conferidas aos agentes públicos. Os agentes arrecadadores são obrigados, legalmente, a fornecer aos contribuintes recibo dos valores recebidos ou, como modernamente se observa, quitação dos valores pagos em guias de arrecadação, em modelos oficiais instituídos pelas autoridades competentes. Os funcionários encarregados da arrecadação, são responsáveis pela efetiva percepção das rendas que lhes competirem arrecadar e terão penalidades a serem aplicadas pelo tribunal de contas quando por apurado que houve negligência dos responsáveis na arrecadação das rendas. A arrecadação caracteriza-se pela transferência, pelo depósito (geralmente através da rede bancária, inclusive oficial) em favor, em nome do tesouro, das obrigações dos contribuintes - das pessoas físicas e jurídicas - perante o

governo. Muitas vezes tais compromissos são saldados através dos depositários, quando estes - geralmente órgãos e entidades - retêm, descontam de outras pessoas tributos e contribuições devidos. Os agentes arrecadadores devem efetuar a prestação de contas nos prazos que os regulamentos prescreverem. Nos casos de receita mal arrecadada são responsabilizados os agentes mediante imposição de críticas.

Recolhimento: Compreende o ato da entrega do numerário arrecadado pelos agentes da arrecadação às autoridades superiores de que imediatamente dependem. Os agentes públicos, com atribuição legal para arrecadar receitas públicas, não estando autorizados a efetuar nenhum pagamento com os valores arrecadados, entregam-no diariamente às autoridades superiores competentes. Os agentes privados, também com atribuição legal para arrecadar receitas públicas, efetuam o recolhimento dos valores arrecadados, transferindo-os, dentro dos prazos estabelecidos legalmente, para as contas de arrecadação dos bancos oficiais e, quando a arrecadação é efetuada por bancos oficiais, o recolhimento será por simples transferência de contas. Toda a receita pública é recolhida num caixa único. O caixa único, contudo, na atual conjuntura, passou a significar mais um agrupamento contábil do que uma realidade objetiva, uma vez que se concederam regimes especiais a fundos ou caixas especiais, às autarquias que utilizam as receitas próprias diretamente, às estradas de ferro que utilizam diretamente o produto da arrecadação. O que se mantém, atualmente, é a intocabilidade dos valores arrecadados enquanto não forem transferidos, ao menos na forma de escrituração, para a conta geral da entidade pública. Segundo o artigo 56 da Lei Federal Nº 4.320 de 1964: “O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância do princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. O Recolhimento caracteriza-se pela transferência do produto da arrecadação diretamente ao tesouro, à caixa da união. Só através do recolhimento, em conta específica, é que se pode dizer que os recursos estão efetivamente disponíveis para utilização pelos gestores financeiros, em nome da união.

04. DESPESA PÚBLICA

4.1. CONCEITO

Consumo econômico de bens, dispêndios que se relacionam exclusivamente com o Estado, destinados à satisfação das necessidades públicas, tais como a defesa nacional, a ordem interna, a proteção da saúde contra males epidêmicos, a garantia da propriedade e da liberdade, a vigilância para a perfeita execução da justiça, a difusão da instrução em todos os graus, a proteção pública, etc. Devemos observar para o fato de que, dos dispêndios referidos anteriormente, alguns refletem a realidade, pois são necessários e fundamentais para o convívio em sociedade. Enquanto que os outros são postos em plano inferior, renegados. Tem a palavra despesa diversas acepções, de forma que temos de fixar o sentido em que a empregamos. Em matéria de finanças, só é considerada “despesa pública”, o emprego de dinheiro para obtenção ou satisfação de uma necessidade pública. Todavia, a palavra pode ser empregada em duas acepções. - à geral e a particular. Na geral, emprega-se para designar o conjunto dos dispêndios do Estado, relacionados no orçamento de forma global. No particular, é a aplicação do dinheiro público feito para pagamento, devidamente autorizado, dos prestadores de serviços públicos, ou na aquisição de coisas necessárias aos fins públicos. Mas, o sentido em que usamos aqui esta palavra é somente o emprego do dinheiro público para a satisfação de uma necessidade pública, podendo todavia admitir aquelas duas acepções. - à geral e a particular. Quando, porém, o governo emprega os dinheiros públicos em coisas que não são de utilidade pública, usamos o vocábulo “gasto”. Quer dizer que despesas, no sentido puramente financeiro, significa o emprego da riqueza pública para fins úteis à coletividade. “São despesas da união aquelas que leis gerais e orgânicas, leis especiais, decretos do poder executivo, regulamentos e outros títulos legais de dívida, determinam fiquem a cargo do governo federal, seja para ocorrer aos compromissos da dívida pública consolidada ou fluante, seja para atender às necessidades dos serviços públicos criados no interesse e benefício da coletividade, ou acréscimo dos bens do domínio público ou patrimonial”. Segundo o art. 43, I a IV, Artigos 60 a 64 da C.F., na legalidade, as despesas, quais que sejam, devem ser previamente autorizadas pelo poder legislativo ao poder executivo. Essa autorização é dada no conjunto de dotações do orçamento ou por meio de créditos adicionais, isto é, extra-orçamentários. Em princípio, nenhuma autoridade, sem exceção sequer do presidente da república, pode ordenar ou efetuar despesa sem autorização do poder legislativo, ou acima dos limites desta, nem também desviar para fins diversos, ainda que úteis e indispensáveis, os créditos concedidos para aplicações específicas. O ato da autoridade, em contrário a essa regra, importa em crime. O presidente da república, os ministros do estado, os governadores e prefeitos incorrem em processo político de

responsabilidade. As demais autoridades e funcionários cometem o crime do Art. 315 do Código Penal.

4.2. CATEGORIAS ECONÔMICAS DE DESPESAS - Despesas Correntes (Despesas de custeio e as transferências correntes), Despesas de Capital (investimentos, inversões financeiras e as transferências de capital).

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio - São os valores despendidos para a manutenção de serviços, tais como os de pagamento a pessoal civil e militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos e, inclusive, os gastos com as obras de conservação e adaptação de bens móveis. Igual conceituação é dada pelo Prof. Benedicto de Andrade em seu livro "Contabilidade Pública", neste tópico, e nos seguintes.

Transferências Correntes: São os valores despendidos com subvenções sociais, subvenções econômicas, com pagamentos de inativos, pensionistas, com salário-família e abono familiar, com juros da dívida pública, contribuições para a previdência social e outras.

◆ DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos - São os valores despendidos com o planejamento e a execução de obras, inclusive o dispêndio na aquisição de imóveis considerados necessários para a realização destas obras, assim como os valores despendidos para programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Inversões Financeiras - São os valores despendidos para a aquisição de imóveis ou bens de capital, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, os valores despendidos na constituição de fundos rotativos, nas concessões de empréstimos e outras inversões financeiras.

Transferências de Capital - São os valores despendidos com a amortização da dívida pública, com os auxílios às obras públicas, com auxílios para equipamentos e instalações,

com os auxílios às inversões financeiras e outras contribuições que se assemelhem à escrituração dos fatos contábeis.

4.3. ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA - A exemplo da receita, a despesa apresenta também diferentes estágios, que compreendem procedimentos, operações com finalidade específica. De acordo com o regulamento geral de contabilidade pública, os estágios da despesa pública são o empenho, a liquidação e o pagamento.

Empenho - Art. 58 da Lei 4.320/64 - “Ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O regulamento geral de contabilidade pública define o empenho como sendo o ato que cria para o Estado a obrigação de pagar. É uma definição imprecisa porque não basta fixar a obrigação de pagar, é também necessário fixar que esta obrigação fica limitada à dotação registrada pelo tribunal de contas e, além disso. O empenho não obriga o Estado a pagar, só pelo fato de ter sido extraído e registrado o empenho representa o compromisso assumido pelo Estado e esse compromisso desaparece quando o compromisso do particular não for cumprido. O empenho, portanto, não é uma obrigação definitiva e absoluta de pagar, é apenas uma promessa, uma obrigação condicional, dependendo de condições necessárias a realizar. Para a extração do empenho são necessárias duas condições: a) O ato da autoridade competente, criando a obrigação condicional de pagar; b) Que haja crédito para o pagamento. Só pode haver empenho da despesa até o limite do crédito concedido. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. A nota de empenho pode ser dispensada em casos especiais como pagamento de vencimentos do pessoal dos quadros fixos, proventos dos inativos, os juros da dívida pública, abonos e percentagens marcados em lei e outras indicadas na legislação. Nenhuma despesa pode ser empenhada depois de 31 de dezembro, pois o empenho de despesas em cada exercício, far-se-á até esta data. Os empenhos podem ser anulados através de um modelo próprio denominado anulação de empenho. Essas notas serão expedidas pelas mesmas autoridades responsáveis pela emissão. Caberá extração de nota de anulação de empenho, total ou parcial: a) Quando a despesa empenhada for superior à despesa efetiva; b) quando não houver a prestação do serviço contratado; c) Quando o material adquirido não for entregue total ou parcialmente; d) quando houver engano na codificação da unidade orçamentária ou administrativa e; e) Quando houver engano na classificação da despesa. A nota de empenho conterá: a) O número seqüencial do

próprio empenho; b) O ano a que se refere o orçamento; c) Indicação completa do nome do fornecedor (credor) e as condições de pagamento; d) A autorização da autoridade competente que cria para a entidade pública a obrigação de pagamento, incluindo a indicação do número do processo de licitação; e) A especificação da coisa adquirida, da obra contratada ou do serviço a ser prestado e a correspondente importância; f) A indicação do valor inicial ou saldo da dotação para a respectiva despesa, seguido do valor empenhado e a demonstração do disponível da dotação, que se transferirá como inicial ou saldo do próprio empenho.

Liquidação: Segundo o artigo 63 da Lei 4.320/64, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou habilitação ao benefício”. Referida verificação tem por fim apurar: a) A origem e o objeto do que se deve pagar; b) A importância exata a pagar e; c) A quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação. Esses três itens são para todas as despesas. O estágio da liquidação da despesa abrange uma série de atos de verificação, desde a entrada do material ou da prestação do serviço até o reconhecimento da dívida pelo tribunal de contas, registrando-a. Só depois desse registro, a dívida pode ser considerada líquida e certa. O registro torna legítima a dívida. Quando se tratar, porém da liquidação de despesas decorrentes de fornecimentos feitos à entidade pública ou de serviços que lhes sejam prestados, a base de verificação será: a) O contrato, ajuste ou acordo respectivo, firmado entre a entidade pública e o fornecedor ou prestador de serviços; b) A nota de empenho ou documento de efeito equivalente; c) Documento fiscal pertinente; d) Os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço. Este último consistirá, para dar substância real à obrigação a pagar, nestes procedimentos: - recebimento das mercadorias adquiridas e sua conferência com a nota de empenho e com a respectiva nota fiscal do fornecedor ou recebimento do serviço prestado; - inspeção das mercadorias ou serviços prestados e liberação formal; - laudo da medição e atestado de prestação de serviços.

Pagamento - Art. 62 da Lei 4.320/64 - “O pagamento da despesa será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”. O pagamento da despesa é a entrega da importância devida aos credores do Estado pela repartição pagadora. No processo que dá origem ao pagamento, devem constar o empenho e a liquidação da despesa. A despesa somente poderá ser paga quando houver ordem de pagamento. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. As ordens de pagamento, para serem legais, devem satisfazer aos seguintes requisitos: a) serem expedidas por autoridade competente; b) haver sido a despesa imputada ao título orçamentário devido ou computada em

crédito adicional, previamente registrado, e deduzida dos saldos correspondentes, no ato do empenho; c) haver sido a despesa liquidada à vista de documentos que a comprovem, respeitando o processo estabelecido em lei; d) guardarem, conformidade com as cláusulas dos contratos de que dependerem; e) serem registradas pelo tribunal de contas ou suas delegações. O pagamento será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituída, por estabelecimentos bancários credenciados, perante os quais o credor comparecerá, fará sua identificação e, ao receber seu crédito, dará a competente quitação.

05. EXERCÍCIO FINANCEIRO

5.1. CONCEITO:

Período de tempo durante o qual se exercem todas as atividades administrativas e financeiras relativas à execução do orçamento. A escrituração contábil do exercício financeiro, especificamente, no que se relaciona com as receitas e despesas, pode ser elaborada pelo regime de gestão anual, também denominado regime financeiro, mais comumente, ainda, conhecido como caixa e pelo regime de competência ou exercício. A contabilidade pública faz seus registros iniciais a partir do orçamento aprovado e, em decorrência, todos os fatos contábeis acompanharão a movimentação orçamentária e serão reconhecidos dentro do exercício financeiro. As receitas serão consideradas no regime de caixa. O inciso I do Artigo 35 da Lei 4.320/64, estabelece que “pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas”. O exercício financeiro é justamente o período em que o orçamento é executado.

5.2. PERÍODO: O nosso atual regime administrativo adota o exercício financeiro coincidindo com o ano civil, começando em 1º de janeiro e terminando em 31 de dezembro de cada ano. No exercício financeiro são arrecadadas todas as rendas constantes do orçamento e pagas todas as despesas nele consignadas. São realizadas todas as operações de ordem financeira e empenhadas e liquidadas as despesas constantes de créditos adicionais. Até 31 de dezembro de cada ano, são pagas todas as despesas empenhadas, registradas e liquidadas. Se uma despesa empenhada e registrada não for paga até 31 de dezembro, o processamento de seu pagamento, só poderá ser feito como restos a pagar, sem novo requerimento do credor. Todavia, se uma despesa empenhada não for registrada até 31 de dezembro, isto é, até ao último dia do exercício financeiro, o processamento de seu pagamento só poderá ser feito, ainda, como restos a pagar.

06. ORÇAMENTO

6.1. CONCEITO:

Um orçamento é, essencialmente um plano de ação expresso em termos financeiros. Assim concebido; torna-se claro que constitui uma etapa do planejamento. Deve ser, então, um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos da azienda e os meios para lográ-los, incluindo a disposição dos recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade. Conseqüentemente, o orçamento geral de um governo deve ser o programa-diretor de toda a atividade governamental na sua função de orientar os processos sociais e servir de interesses do povo. É certo que, sob outros aspectos, o orçamento é também um instrumento de controle e coordenação, aplicável, por exemplo, nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo, na administração interna do Poder Executivo e nas atividades de qualquer subdivisão governamental. Além disso, pode servir como uma conta para as distintas funções da administração financeira, tais como a estimativa e a arrecadação das receitas, a limitação dos gastos aos recursos disponíveis e a fiscalização dos pagamentos. A característica essencial de um orçamento, porém, é a que o define como um programa. Esta interpretação permite derivar o máximo de sua utilidade e dá sentido às outras manifestações de sua fecundidade administrativa. Sempre que não se mantém clara esta idéia fundamental na prática, surgem inúmeras deficiências no sistema de administração. Em muitos governos, o orçamento nada mais é do que uma lista de receitas e despesas. Nesse caso, o processo de sua formulação consiste em calcular as receitas (mantendo-se inalteradas quase sempre as formas estabelecidas para obtê-las) e em ajustar os gastos aos recursos disponíveis, sem se fazer esforço suficiente para entrelaçar as partes distintas do trabalho governamental num conjunto equilibrado de decisões em harmonia com as tendências da evolução social e os interesses do povo. Em tais situações, como falta a idéia central - chave, desarticula-se todo o sistema. A administração financeira converte-se em um simples exercício de contabilidade; multiplicam-se as operações processuais sem relação com os propósitos que o governo deve cumprir.

6.2. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

São seis os princípios tradicionais do orçamento:

◆ Unidade - O orçamento deve ser único e deve conter as receitas e despesas governamentais;

- ◆ Universalidade - por este princípio todas as despesas e receitas devem ser fixadas no orçamento;
- ◆ Periodicidade - o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado tempo. No caso do orçamento da União para 1 ano.
- ◆ Especificação - consiste na distribuição por memorizada da despesa pelos diversos órgãos integrantes da estrutura administrativa através de elementos de despesa bem definidos.
- ◆ Exclusividade - é o princípio que determina que a lei do orçamento não conterá dispositivos estranhos à previsão de receitas e fixação da despesa.
- ◆ Programação - o orçamento é o instrumento executor, ano a ano, o Plano Plurianual e o governo.

6.3. TIPOS DE ORÇAMENTO

Orçamento Tradicional

Antes do advento da Lei Nº 4.320, de 17/03/64, o tipo de orçamento utilizado pelo governo federal era o orçamento tradicional, (clássico). O orçamento clássico se caracteriza por ser um documento de previsão de receita e autorização das despesas; estas classificadas segundo o objeto de gasto, e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se cogitava de atender as reais necessidades da administração e da sociedade, tampouco, dos objetivos econômicos e sociais a atingir. O orçamento tradicional não era baseado em um programa de trabalho e objetivos a atingir. Assim, dotava, por exemplo, o Ministério da Fazenda, com os recursos suficientes para pagar todos os servidores existentes, bem como para a compra de material de consumo e permanente para o exercício.

Orçamento por Programas

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realização, onde se buscava saber “as coisas que o governo faz, e não com as coisas que o governo compra”. Assim, saber o que a administração pública compra, tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. Por exemplo, uma tonelada de cimento pode significar tanto um pedaço de rodovia, um prédio (hospital, escola ou repartição), uma represa ou qualquer outra construção. O orçamento de desempenho embora já ligado aos objetivos não podia, ainda, ser considerado como orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial que era a vinculação ao sistema de planejamento. A adoção do orçamento-programa, na esfera federal do país, conforme vimos, foi efetivada em 1964, a partir da Lei Nº 4.320. O Decreto-Lei Nº 200, de

25/02/67, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando em seu Artigo 16 diz: “Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. O orçamento-programa está intimamente ligado ao sistema de planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar durante um período determinado de tempo. Assim, o orçamento-programa formula a seguinte indagação: Qual o montante de recursos financeiros necessários para adotar o Ministério da Agricultura de pessoal, materiais de consumo e permanente, suficientes para, por exemplo, dobrar a produção agrícola nos próximos anos? Portanto, o orçamento-programa é concebido como um instrumento básico no processo de planejamento e decisão do governo, procurando enfatizar não o que a administração pública pretende gastar, mas o que ela pretende realizar em um certo prazo. O “Manual de orçamento-programa e realizações” da organização das nações unidas, à pág. 234, esclarece que: “orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos, e metas para os quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho elaborado dentro de cada programa”. Ou melhor um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar(programa) e pela identificação dos recursos(orçamento) necessários à execução. Portanto, o orçamento-programa não é apenas um documento financeiro, mas, principalmente, um instrumento para operacionalizar as ações do governo, viabilizando seus projetos e atividades com metas a atingir os objetivos perseguidos pelos planos e programas de trabalho. As vantagens do orçamento-programa sobre o tradicional são inúmeras, vamos expor algumas: a) melhor planejamento do trabalho; b) mais precisão na elaboração dos orçamentos; c) melhor determinação das responsabilidades; d) maior oportunidade para redução dos custos; e) maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do executivo, do Legislativo e do público; f) facilidade para identificação de duplicação de funções; g) melhor controle de execução do programa; h) identificação dos gastos e realizações por programas e sua comparação em termos absolutos e relativos; i) apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programação; j) ênfase no que a instituição realiza e não no que a instituição gasta.

6.4. CLASSIFICAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Há diversas formas diferentes de se classificar as despesas públicas. Assim uma aquisição de uma resma de papel pode ser classificada de acordo com a data de aquisição, órgãos que adquiriu, a natureza da compra, o fornecedor, o fim a que se destina etc. Vamos destacar,

entretanto, apenas as classificações adotadas no orçamento público brasileiro, a saber: institucional, funcional-programática, econômica e por objeto de gasto.

Classificação Institucional

Esta classificação define o responsável pela realização e pelo gasto que aparece no orçamento. Num primeiro nível nós temos os órgãos que são divididos em unidades orçamentárias. Os órgãos, sob o ponto de vista orçamentário, são o tribunal de justiça, os tribunais de alçada, a Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas, as Procuradorias Gerais, os gabinetes do Vice-Governador e Militar, Secretarias de Estado e os encargos gerais do Estado. De um modo geral, as unidades administrativas, diretamente subordinadas ao dirigente do órgão, vão se constituir nas unidades orçamentárias.

Classificação Funcional Programática

A classificação funcional-programática ou funcional é uma das primeiras condições para a implantação do orçamento-programa. Seu surgimento está ligado à necessidade de deslocar a ênfase orçamentária dos meios-pessoal, material, serviços, obras, etc - comumente utilizados nos orçamentos clássicos para os fins - defesa, educação, transporte etc. - característica do orçamento-programa. Pretende-se com essa classificação identificar as grandes áreas de atuação do Estado, fixando-se objetivos para cada uma delas e, em conseqüência, as ações que se pretende desenvolver para o alcance desses propósitos. As funções, os programas e os subprogramas estão agrupados de acordo com o critério de afinidade ou tipicidade, possibilitando assim, analisar de uma forma mais precisa o setor ou a área, o que não era possível com a classificação institucional. Por exemplo, se quisermos saber quanto o país, a nível federal, gasta com "Educação e Cultura" não é suficiente verificar qual o montante de recursos alocados no MEC, pois além desse ministério outros órgãos efetuam despesas com essa rubrica e além disso, parte dos recursos destinados ao MEC é destinada à "assistência ou previdência" ou outra rubrica. Os conceitos de funções, programas, subprogramas, projetos e atividades foram extraídos das instruções para elaboração das propostas, abaixo transcritas:

FUNÇÃO: Representa o maior nível de agregação, através dos quais o governo alcança os objetivos nacionais;

PROGRAMA: Para cumprimento das funções, estas foram desdobradas em programas, através dos quais se faz a ligação entre os planos de longo e médio prazos e os orçamentos plurianuais e anuais, representando os meios e instrumentos de ações, articuladas pelo governo.

SUBPROGRAMAS: Compreendem os objetivos parciais identificáveis dentro do produto final de um programa.

PROJETOS/ATIVIDADES: Representam o conjunto de ações destinadas à materialização dos objetivos dos programas e subprogramas como seus instrumentos efetivos.

ATIVIDADES: Compreendem ações que se realizam de modo contínuo e permanece, para manutenção dos programas e subprogramas.

Classificação Quanto à Natureza da Despesa

Representa os meios que o governo utiliza para dinamizar o orçamento através de seus gastos. Para sua classificação devem ser consideradas:

- ◆ Categoria Econômica
- ◆ Grupo
- ◆ Modalidade de Aplicação;
- ◆ Elemento de Despesa;

Observe o exemplo utilizado na ETFCE

- ◆ Classificação da despesa: 3.4.90 30

3 - Categoria Econômica: Despesa corrente

4 - Grupo de despesa: outras despesas correntes

90 - Modalidade de Aplicação: direta

30 - Elemento de despesa: material de consumo.

Classificação Quanto à Fonte de Recursos

112 - Recursos do Tesouro Nacional destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino: são recursos orçamentários diretamente repassados à ETFCE via Ministério da Educação e do Desporto, oriundos do orçamento geral da União.

250 - Recursos diretamente arrecadados: são recursos orçamentários oriundos da arrecadação da instituição por meio da prestação de serviços à comunidade, taxas diversas, aplicações financeiras etc...

292 - Saldo de exercícios anteriores - recursos diversos: são recursos oriundos dos saldos de exercícios anteriores, apurados no final de cada exercício seguinte.

312 - Transferência de recursos do tesouro nacional para seguridade social com o fim específico de cobrir as despesas com seguridade.

381 - Recursos de convênio: são recursos orçamentários provenientes da assinatura de convênios com outros órgãos federais. Atualmente sendo utilizada apenas para saldos de exercícios anteriores.

Classificação Quanto à Receita Prevista

As receitas previstas no orçamento público classificam-se em Institucional, Fontes de Recurso e Natureza da Receita.

As duas primeiras têm a mesma classificação da despesa fixada e a última classifica-se em:

- ◆ Receita Corrente (1)
- ◆ Receita de Capital (2)

Obs.: A proposta da Lei Orçamentária compreende 3 tipos de orçamento a saber:

- ◆ Orçamento Fiscal;
- ◆ Orçamento de Seguridade Social;
- ◆ Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A ETFCE como autarquia da União utiliza apenas os dois primeiros tipos.

6.5. ORÇAMENTO ANUAL DE CUSTEIO

Para atender às necessidades da população, o governo mantém em pleno funcionamento, uma complexa rede de serviços: postos de saúde, hospitais, escolas, assistência social, comunicações, segurança, saneamento, produção, transmissão e distribuição de energia, tratamento e fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e lixo, conservação de estradas e vias urbanas, iluminação pública, distribuição de justiça, relacionamento com outros países etc. São as funções do governo, conforme discriminado no Artigo 9 da Lei 4.320/64. Tais serviços são custeados pelos governos dos três níveis, conforme as áreas de suas competências. Os benefícios prestados à população pelo poder público exigem, para sua manutenção, recursos materiais e humanos: materiais de consumo, materiais permanentes, máquinas e equipamentos, instalações, imóveis, técnicos de vários graus de qualificação profissional, cientistas, pesquisadores, auxiliares de diferentes níveis de especialização, trabalhadores braçais etc. Os bens adquiridos e os recursos humanos contratados são pagos pelo governo. Para enfrentar esses gastos o poder público necessita de recursos financeiros. São os cidadãos, beneficiados pelos serviços postos à sua disposição, que fornecem esses recursos. Cada cidadão contribui com uma quota, calculada segundo suas rendas, suas propriedades e suas atividades; cada contribuinte participa nas despesas

públicas conforme suas posses. Uns contribuem com parcelas maiores que outros. Muitos, menos favorecidos pela sua colocação no quadro sócio-econômico, nem mesmo chegam a contribuir, embora usufruam, igualmente, de todos os serviços públicos. Denominam-se despesas de custeio os gastos destinados à manutenção dos serviços públicos mencionados. Anualmente, os dirigentes das repartições elaboram uma previsão dos custos dos serviços públicos a serem executados no exercício seguinte. Calculam os recursos materiais e humanos necessários para atender à demanda prevista (Parágrafo 1 - Artigo 12 - Lei 4.320/64). Essas previsões de custos, devidamente ordenadas, classificadas e sistematizadas segundo padrões estabelecidos em lei, constituem o orçamento de custeio. Ele especifica, qualifica, quantifica e fixa o custo de cada serviço. O orçamento de custeio é também conhecido como orçamento administrativo. É um orçamento anual.

6.6. PLANO PLURIANUAL

A população aumenta, a cidade desenvolve-se e as necessidades do povo crescem. Diariamente, mais pessoas procuram os hospitais, os postos de saúde e as escolas. A assistência social é cada vez mais solicitada. Para atender ao aumento da demanda o governo é obrigado a criar mais hospitais e postos de saúde, mais escolas, aumentar o fornecimento de água e ampliar os serviços de saneamento básico. E, para o desenvolvimento econômico, terá de abrir e pavimentar mais estradas e vias urbanas; aprimorar os meios de comunicação; incentivar os centros produtivos, dando prioridade àqueles que seguem o sentido de vocação local ou regional. Concomitantemente, é preciso manter em pleno funcionamento os serviços já instalados, promovendo a renovação e a modernização dos seus equipamentos, ampliando ou aprimorando suas instalações e reorganizando seus serviços. Os órgãos do planejamento governamental estão atentos às oscilações dos índices reveladores da expansão demográfica, da evolução econômica e outros, a fim de conhecerem, com a necessária antecedência, quais os setores que exigirão ampliação. E, para atender às ampliações dos serviços públicos, serão necessários mais imóveis, mais instalações, aparelhamentos, equipamentos, materiais e mais pessoal. Tudo isso resultará em maiores dispêndios e, conseqüentemente, mais recursos financeiros serão reclamados. Os órgãos de planejamento elaboram esses estudos, definem os novos investimentos, estabelecem seus graus de prioridade; fazem os projetos, orçam os custos, traçam os cronogramas físicos e financeiros e prevêm as épocas de início de cada programa.

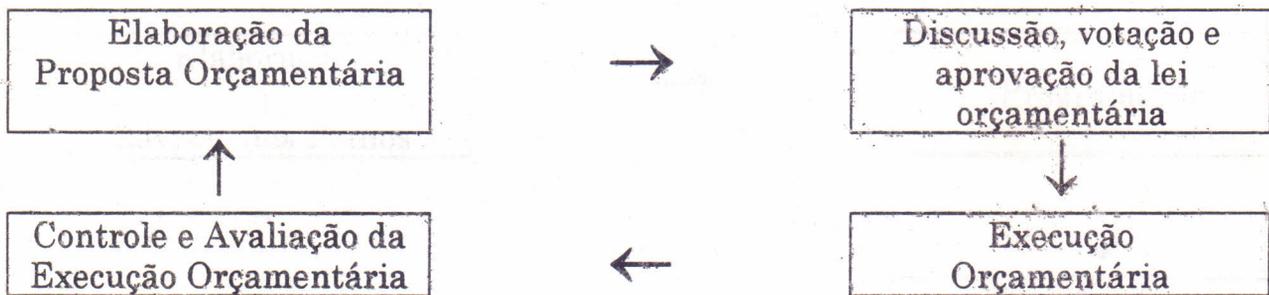
ANEXO 01

Codificação Completa:

EST	ESF	ORG	UNI	FU	PRG	SUBP	P/A	SUBT	IDOC
01	10	26	206	08	043	0197	2085	0003	0000

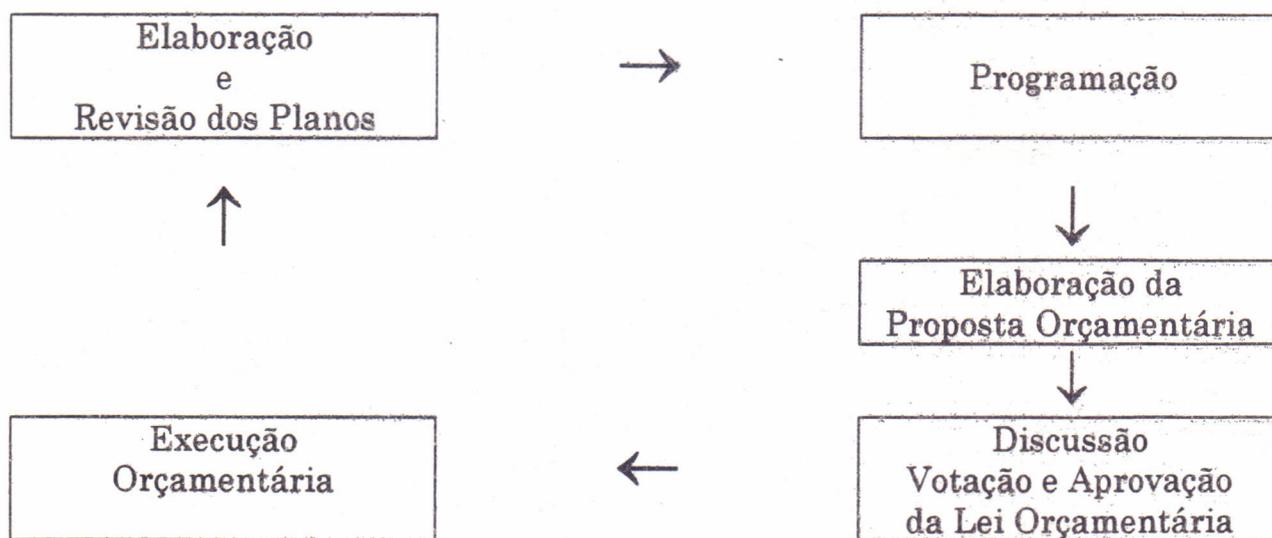
O registo desses códigos corresponde ao seguinte:

ESTADO:	01 - União
ESFERA ORÇAMENTÁRIA:	10 - Orçamento Fiscal
ÓRGÃO:	26 - Ministério da Educação e do Desporto
UNIDADE:	206 - Escola Técnica Federal do Ceará
FUNÇÃO:	08 - Educação e Cultura
PROGRAMA:	043 - Ensino Médio
SUB-PROGRAMA:	0197 - Formação para o setor secundário
PROJ/ATIV:	2085 - Coordenação e Manutenção do Ensino
SUB-TÍTULO:	0003 - Manutenção da Atividade Didática
IDOC:	0000 - Identificador de Operação de Crédito

ANEXO 02**04. CICLO ORÇAMENTÁRIO**

ANEXO 03

PROCESSO INTEGRADO PLANEJAMENTO-ORÇAMENTO



07. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7.1. CONCEITO

É todo o aparelhamento do Estado, pré-ordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. Administrar é gerir os serviços públicos, significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Não sendo uma entidade produtiva propriamente dita, à semelhança de uma empresa comercial ou industrial, suas fontes de receitas são os tributos e suas despesas tanto podem ser os gastos ou dispêndios com a prestação de serviços públicos, quanto aplicações ou investimentos ou inversões financeiras. A administração pública não visa a lucros. A administração pública busca o equilíbrio desejável entre as receitas previstas e realizadas e as despesas orçadas e realizadas. O governo tem um patrimônio a administrar, administração essa que compreende o pagamento das despesas do Estado e a solução de múltiplos e variadíssimos problemas nacionais. Para atender aos pagamentos do Estado, precisa o governo dos recursos necessários, que são obtidos pela cobrança de impostos e taxas e outras contribuições, pagos por todos os cidadãos do país. Para a arrecadação das rendas e o pagamento das despesas, o Estado possui várias repartições próprias em todos os pontos do território nacional.

7.2. A FAZENDA PÚBLICA

A palavra Fazenda provém do vocábulo latino *Facienda* e, na língua portuguesa, admite várias significações como sejam bens, haveres, herdade, pano, tecido, propriedade rural e finanças. Como se vê é um vocábulo com diversas significações suscetíveis de gerar confusões mas, na administração pública, o conceito de fazenda é ainda no sentido de finanças, de angariar recursos, de captar meios pecuniários (dinheiro) para o funcionamento dos órgãos do Estado. É nesse sentido que a palavra Fazenda é usada na contabilidade pública. Fazenda Pública é um conjunto de órgãos que formam o organismo econômico-financeiro do Estado. O Ministério da Fazenda é o órgão centralizador dessa organização no Governo Federal e a secretaria de finanças é o órgão centralizador dessa organização nos governos estadual e municipal.

CONCLUSÃO

De tudo o que foi apresentado resta-nos uma certeza: a diferença existente entre o ideal e o real.

Os ditames da Contabilidade Pública, pensada e expressa na Legislação, nascem para proteger o patrimônio público. O que se constata muitas vezes é que a prática (real) não corresponde ao que se determina. A malversação dos recursos públicos, o desperdício, a locupletação de alguns maus administradores negam na prática o que se apregoa nas determinações da contabilidade pública.

Só uma atenção continuamente praticada pela sociedade civil é capaz de reverter este quadro, pois o patrimônio é do povo.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Lei 4.320 de 17/03/64
- ◆ Decreto-Lei Nº 200 de 25/02/67
- ◆ MANUAL DE ORÇAMENTO PROGRAMA E REALIZAÇÕES, ONU.
- ◆ ANDRADE, Benedito de - Contabilidade Pública - Ed. Atlas - 1967.
- ◆ HERRMANN Júnior, Frederico - Contabilidade Superior - Ed. Atlas - 1970
- ◆ ALOE, Armando - Técnicas Orçamentárias e Cont. Pública - Ed. Atlas - 1963.
- ◆ Lei Nº 5.172/66 - (Código Tributário Nacional).
- ◆ CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988
- ◆ DECRETO LEI Nº 2.898, 07/12/40 - (Código Penal)
- ◆ DECRETO FEDERAL Nº 15.783 de 08/11/1922 - (Regulamento do Código de Contabilidade Pública).
- ◆ PISCITELLI, Roberto - Contabilidade Pública - Ed. Atlas - 4ª Edição.
- ◆ KOHAMA, Heílio - Contabilidade Pública: Teoria e Prática - Ed. Atlas - 5ª Edição.