

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS E CONTABILIDADE - FEAC
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

BSFEAC

DESPESA PÚBLICA

PAULO IRAN TELES

FORTALEZA - CEARÁ

NOVEMBRO - 1995

Esta Monografia foi submetida como parte dos requisitos necessários a obtenção do grau de bacharelado em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará.

A citação de qualquer trecho nesta monografia é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas da ética científica.

BSFEAC

Paulo Iran Teles

Paulo Iran Teles

MONOGRAFIA APROVADA EM 28/11/95

Maria da Glória Arrais Peter

Maria da Glória Arrais Peter
Professora Orientadora

Maria das Graças Arrais de Araújo

Professor

Maria das Graças Arrais de Araújo

Professor

BSFEAC

A G R A D E C I M E N T O S

Agradeço a Deus, acima de tudo, por ter me concedido saúde e motivação para concluir mais uma fase de trabalho em minha vida.

Aos meus pais que muito contribuíram para que eu chegasse ,com muito sacrifício, a tal realização.

Aos meus colegas de trabalho que pacientemente toleraram meus horários de trabalho.

A minha esposa , Zenacleide, que de forma direta e indireta me incetivou a concluir o curso.

A professora orientadora, Maria da Glória Arrais Peter, pelas orientações precisas e a paciência demonstrada para elaboração deste trabalho.

DEDICATÓRIA

Dedico ao meu Pai (em memória), por não ter tido a oportunidade que eu tive, como também por não está presente neste momento primordial de minha vida.

S U M Á R I O

00FEAC

1 - INTRODUÇÃO.....	07
2 - CONTABILIDADE PÚBLICA.....	08
2.1 - INTRODUÇÃO.....	08
2.2 - CONCEITO.....	08
3 - ORÇAMENTO PÚBLICO.....	09
3.1 - BREVE HISTÓRICO.....	09
3.2 - PLANO PLURIANUAL.....	09
3.3 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	10
3.4 - ORÇAMENTO ANUAL.....	10
4 - RECEITA PÚBLICA.....	11
5 - DESPESA PÚBLICA.....	12
5.1 - CONCEITO.....	12
5.2 - CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA QUANTO À NATUREZA.....	12
5.2.1 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA.....	13
5.2.2 - DESPESA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA.....	13
5.3 - CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA.....	13
5.3.1 - DESPESAS CORRENTES.....	13

5.3.2 - DESPESAS DE CAPITAL.....	14
5.4 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA.....	15
5.5 - CLASSIFICAÇÃO POR ELEMENTO.....	16
5.6 - ESTÁGIOS DA DESPESA.....	17
5.6.1 - EMPENHO.....	17
5.6.1.1 - CLASSIFICAÇÃO DO EMPENHO.....	19
5.6.2 - LIQUIDAÇÃO	20
5.6.3 - PAGAMENTO.....	21
5.7 - ESTÁGIOS DA DESPESA QUANTO A REALIDADE.....	21
5.8 - RESTOS A PAGAR.....	22
5.9 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.....	23
5.10 - SUPRIMENTOS DE FUNDOS.....	23
5.11 - CRÉDITOS ADICIONAIS.....	25
5.12 - DÍVIDA PÚBLICA.....	25
5.12.1 - DÍVIDA FUNDADA.....	26
5.12.2 - DÍVIDA FLUTUANTE.....	26
5.13 - PROCESSAMENTO DA DESPESA NA UFC.....	27
5.13.1 - EMPENHO DA DESPESA.....	27
5.13.2 - LIQUIDAÇÃO DA DESPESA.....	27
5.13.3 - PAGAMENTO DA DESPESA	28
6 - CONCLUSÃO.....	29
7 - BIBLIOGRAFIA.....	30

I N T R O D U Ç Ã O

O objetivo deste trabalho, é mostrar de forma clara e concisa, uma abordagem geral sobre a despesa pública, antes, porém, de adentrarmos ao tema principal, vamos falar de outros assuntos que estão ligados diretamente a despesa, tais como: Contabilidade Pública, Orçamento e Receita Pública.

Falaremos da despesa, desde a sua conceituação até os estágios que ela deve percorrer.

Na parte referente aos estágios, serão citadas diversas classificações, tendo em vista que há divergências entre alguns autores e a Lei 4320/64. Faremos alguns comentários sobre essas divergências. Neste ítem, serão especificados alguns procedimentos adotados na UFC, onde foi realizado algumas pesquisas de ordem prática.

Este trabalho será realizado conforme a Lei 4320/64 e a Constituição Federal.

2 - CONTABILIDADE PÚBLICA

2.1 - INTRODUÇÃO:

Nas sociedades antigas como Egito, Grécia e Roma, o patrimônio público era confundido com o patrimônio do monarca, que podia dispor livremente dos bens da comunidade, ou seja, não havia limites para seus gastos e as contribuições dos súditos eram determinadas de acordo com a vontade do príncipe (Lino Martins).

As poucas normas de controle que existiam eram simplesmente para garantir que o interesse do monarca fosse obedecido, ou melhor, eram normas que visavam tão somente assegurar a fidelidade dos administradores. Não existia uma contabilidade organizada e o controle era completamente ineficaz.

Com o surgimento do regime democrático adotado nos estados modernos, que se utilizavam do orçamento como meio de controle financeiro, veio a evolução da Contabilidade Pública.

Desde então a contabilidade ganhou mais espaço, conquistando mais a confiança da sociedade. O surgimento de estudiosos, que descobriram técnicas cada vez mais modernas, e o controle parlamentar exercido através do orçamento, foram fatores que muito contribuíram para a sua evolução.

2.2 - CONCEITO

"É uma especialização da contabilidade voltada para o estudo e a análise dos atos e fatos que ocorrem na administração pública (Lino Martins da Silva).

A sua finalidade é registrar os fatos da administração pública pertinentes ao Patrimônio Público, demonstrando sua real situação.

3 - ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 - BREVE HISTÓRICO

No Brasil, foi na constituição imperial de 1824 que surgiram as primeiras exigências de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Mas a primeira lei orçamentária só surgiu em 14/12/1827. Uma série de dificuldades que existiam na época, como os deficientes mecanismos arrecadadores a nível das províncias, as dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, foram fatores que frustraram essa lei orçamentária.

Somente em 15/12/1830 que se teve, de fato, o primeiro orçamento brasileiro aprovado por um decreto legislativo, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1831.

3.2 - PLANO PLURIANUAL

"Indica o grau de participação que cabe ao governo na direção dos processos sociais" (Munhoz Amato)

Com o acelerado aumento da população, cresce também a demanda por assistência social. Para atender ao aumento dessa demanda, o Governo é obrigado a criar novos serviços públicos como também manter em funcionamento os já instalados, promovendo a renovação e a modernização dos seus equipamentos. Tudo isso resultará em maiores dispêndios e, conseqüentemente, mais recursos financeiros serão reclamados. Para isso o Governo tem que fazer planejamentos para estabelecer graus de prioridades dos serviços, que são devidamente ordenados, classificados e sistematizados. Esse plano constitui o que se chama de Plano Plurianual que tem entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, servindo de base para a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Segundo o par. 1o. do artigo 167 da Constituição Federal, "nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade".

3.3 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165, § 2o, C.F).

Os três orçamento da união são elaborados com base na lei de diretrizes orçamentárias, que define quais são as metas a serem alcançadas pela administração pública como também quais as prioridades dos serviços e obras a serem executadas.

3.4 - ORÇAMENTO ANUAL

A Constituição Federal de 1988 estabelece que, a Lei Orçamentária anual, seguirá à orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e compreenderá:

- O orçamento fiscal;
- O orçamento de investimentos das empresas estatais;
- O orçamento de seguridade social.

O orçamento anual é elaborado com base na lei de diretrizes orçamentárias e pode ser definido como sendo o planejamento do que vai ser arrecadado e do que vai ser gasto durante o exercício financeiro, cabendo ao Ministério do Planejamento fazer a consolidação dessa previsão para então constituir a proposta orçamentária da União. Tal proposta deverá ser votada e aprovada pelo Congresso Nacional, ocasião em que se constitui o orçamento.

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (Art.165 par.8o. da C.F.).

O orçamento deve está pronto até agosto e deve ser votado até novembro.

Conforme o Art. 2o. da Lei 4320/64, a lei de orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa obedecendo os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

O princípio da unidade estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei Orçamentária, enquanto que o princípio da universalidade diz que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas necessárias para manutenção dos serviços públicos. Já o princípio da anualidade estabelece que o orçamento deve ter vigência limitada a um período anual.

O orçamento deve ser transparente e bem definido, ou seja, as pretensões do Governo em termos de projetos e atividades devem ser mostrados com clareza dentro de cada função específica, dando prioridade aqueles de maior benefício à população, que espera de seus governantes fidelidade no momento do uso do dinheiro público.

4 - RECEITA PÚBLICA

Para fazer face aos dispêndios públicos, o Estado necessita de rendas ou recursos. Esses recursos são oriundos da contribuição da sociedade, através do tributo, ou de serviços lucrativos que o estado presta.

Receita Pública é o recolhimento de bens aos cofres públicos (João Angélico).

Receita Pública é um conjunto de recursos que o Estado auferir, que se incorporam de forma definitiva ao patrimônio público.

As receitas podem ser: Receitas Orçamentárias e Receitas Extra-Orçamentárias.

Receitas Orçamentárias - são aquelas que integram o orçamento público. Sua arrecadação depende de autorização legislativa. Ex.: Tributos, Rendas, Transferências.

Receita Extra-Orçamentária é aquela que não faz parte do orçamento público. Sua classificação é feita em contas financeiras adequadas, constantes no plano de contas das entidades. Sua arrecadação não depende de autorização legislativa. São exemplos de receitas extra-orçamentária; cauções, fianças, consignações em folhas de pagamentos a favor de terceiros e salários não reclamados.

A lei 4320 no artigo 11, classifica a receita nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital e as define como sendo:

Receitas Correntes - São as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito

público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Receitas de Capital - São as receitas 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.

5- DESPESA PÚBLICA

O que mais marcou a economia no século XX foi o acentuado aumento das despesas públicas.

No Brasil, isso ocorreu, principalmente, após o término da Segunda Guerra Mundial. Segundo Rezende da Silva, de 1907 a 1943 as despesas públicas e a população cresceram de forma proporcional, ou seja, em termos de capita não houve acréscimo. Entretanto, após 1943, com as crescentes demandas por maior bem-estar social, principalmente em termos de educação, saúde, segurança e urbanização, verificou-se uma acelerada elevação dos dispêndios públicos.

5.1 - CONCEITO

Segundo Lino Martins da Silva, constituem despesas públicas todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.

Despesas públicas são gastos fixados na Lei Orçamentária ou em leis especiais, que se destinam à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais (Hélio Kohama).

São despesas efetuadas pelas entidades públicas com a manutenção dos bens e serviços já existentes ou com o aumento do patrimônio público, visando atender às necessidades da população.

5.2 - CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA QUANTO À NATUREZA

Classifica-se a despesa pública, inicialmente, em dois grupos: despesas orçamentária e despesa extra-orçamentária.

5.2.1 - DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Despesa orçamentária é a despesa discriminada e fixada no orçamento público. Sua realização depende de autorização legislativa e de crédito orçamentário correspondente. Sua codificação e intitulação foram padronizadas através da Lei número 4320/64, sendo de uso obrigatório da União, Estados e Municípios.

5.2.2 - DESPESA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA

Constituem despesas extra-orçamentárias os pagamentos que não estão vinculados ao orçamento público, ou seja, não integram o orçamento. Constatam com títulos específicos no plano de contas das entidades públicas.

São os desembolsos extra-orçamentários resultantes de devoluções de canções, fianças, salários, taxas de editais de licitação, créditos especiais empenhados e transferidos a outros órgãos dentro do mesmo exercício.

5.3 - CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA

A Lei Federal número 4320/64, Artigo 12 classifica a despesa orçamentária nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

5.3.1 - DESPESAS CORRENTES

São gastos operacionais destinados a atender as necessidades dos órgãos públicos no que se refere à manutenção e funcionamento dos mesmos.

Esses desembolsos ou aplicações não resultam compensação patrimonial não contribuem diretamente para a formação de um bem de capital.

São divididas em duas subcategorias econômicas: despesas de custeio e transferências correntes.

Despesas de Custeio são dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (Art. 12, § 1º, Lei 4320/64).

Transferências Correntes são dotações para despesas às quais não corresponda contra prestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de Direito Público ou Privado (Art. 12, § 2º, Lei 4320/64).

As transferências de recursos entre governos são muito comuns, principalmente da União para os Estados e Municípios e dos Estados para os Municípios. Esse tipo de operação é classificado no orçamento que transfere o recurso como uma despesa de transferência e no orçamento que recebe o recurso, como receita de transferência (no orçamento de receita) e na despesa, segundo sua aplicação. A finalidade das transferências é justamente evitar a dupla contagem ao se consolidarem os orçamentos públicos.

5.3.2 - DESPESAS DE CAPITAL

São os gastos realizados visando o crescimento do patrimônio público, com a criação de novos bens de capital (investimentos) ou mesmo com aquisição de bens de capital já em utilização (inversão financeiras) que se incorporarão ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.

A despesa de capital é dividida em: Investimentos, Inversão Financeiras e Transferências de Capital.

Despesas de investimentos são aquelas necessárias ao planejamento e à execução de obras, à aquisição de instalações, equipamentos, material permanente, constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Ex.: Gastos com estudos e projetos, aquisição de aparelhos de medição.

Inversões financeiras são despesas com aquisição de imóveis, de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando tal operação não importa aumento de capital, constituição ou aumento de capital de entidades que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (Art.12, parágrafo 5º, Lei 4320/64).

Ex.: Compra de edifícios, empréstimos concedidos à entidades comerciais ou financeiras.

Transferências de capital consistem na transferência de bens numerários a outras entidades que devem realizar investimentos ou inversões financeiras. Essas transferências podem ser auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou lei especial anterior. Incluem-se entre as despesas de transferências de capital aquelas destinadas à amortização da dívida pública.

Ex.: Pagamento do principal e da correção monetária e cambial referentes a operações de créditos contratadas.

5.4 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Esta classificação tem como objetivo estabelecer uma terminologia uniformizada entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios, bem como fornecer informações sobre os programas de planejamento e orçamento.

Sendo a mais moderna das classificações orçamentárias, a classificação funcional-programática mostra o resultado final do trabalho que o governo realizou em prol da sociedade.

Na sua estrutura tem-se dezesseis funções que são desdobradas em programas, que se dividem em subprogramas e estes, em projetos ou atividades.

A função mostra qual o direcionamento que o Governo está dando ao gasto público. Ela possibilita a comunidade saber quanto está tendo de retorno sobre qualquer serviço, pois ela identifica a natureza das atividades do Governo.

Os programas correspondem ao desdobramento das funções e determinam o que vai ser executado para o seu bom desempenho.

Os subprogramas são detalhamentos dos programas. Existem programas e subprogramas de dois tipos:

1 - Típicos - são aqueles classificados dentro da área que melhor caracteriza sua ação, mas podem ser usadas em outras áreas.

Ex.: Construção do Hospital das Clínicas.

Por se tratar da construção de um hospital, o projeto poderia ser classificado na Função 13 - Saúde e Saneamento, no Programa 75 - Saúde. Mas como o hospital funcionará basicamente como instituição de ensino, a classificação que melhor caracteriza sua ação será:

Função 08 - Educação e Cultura
Programa 44 - Ensino Superior
Subprograma 428X - Assistência Médica e Sanitária.

2 - Exclusivos - só são usados em uma única área, porque são tão inerentes a ela que não seria lógico usá-los em outras áreas

Ex.: Reforma de 10 viaturas da Polícia Civil de Brasília.

Essa atividade é exclusiva da Função 06 - Defesa Nacional e Segurança Pública, Programa 30 - Segurança Pública e Subprograma 174 X - Policiamento Civil, não se enquadrando em nenhuma outra classificação.

Os subprogramas são as partes dos programas representando os objetivos buscados pelo governo através do orçamento. São em cada área de governo desdobrados em projetos e atividades.

O projeto é um instrumento de programação que visa alcançar os objetivos de um programa, através de várias operações limitadas no tempo, que resultarão em ações a serem seguidas para que o Governo possa alcançar suas pretensões.

Atividade é um instrumento para alcançar os objetivos de um programa, está relacionada com a manutenção da ação do Governo, é realizada de modo contínuo e permanente.

5.5 - CLASSIFICAÇÃO POR ELEMENTOS

A lei 4320/64 em seu artigo 15, parágrafo 1o, define a classificação por elemento:

"Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que serve a administração pública para consecução dos seus fins".

Serve para identificar os fatores de custo, ou insumos e distribuições, relativos a cada projeto e atividade e tem por objetivos controlar contabilmente os gastos, a nível interno (órgãos e unidades orçamentárias) e externo (exercido pelo Legislativo).

O Plano de Contas da Administração Pública Federal apresenta a seguinte classificação:

- Despesas Correntes
- Despesas de Custeio
- Pessoal e Encargos Sociais
- Material de Consumo
- Serviços de Terceiros e Encargos

- Sentenças Judiciais
- Despesas de Exercícios Anteriores.

5.6 - ESTÁGIOS DA DESPESA

Para sua formação, as despesas orçamentárias passam por diferentes fases, compreendendo procedimentos e operações com finalidade específica. De acordo com o Artigo 144 e seguintes do antigo Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de 1922, toda despesa percorre três estágios: Empenho, Liquidação e Pagamento.

5.6.1 - EMPENHO

Segundo a Lei 4320/64 em seu Artigo 58, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O empenho cria para o Estado um compromisso de pagamento após a conclusão da obra ou serviço, por isso os valores empenhados não poderão exceder o limite de créditos concedidos (Art. 59, caput) na dotação própria, como também não se admite a realização de despesa sem prévio empenho (Art. 60, caput). Ocorrido a falta do empenho, o Poder Público fica desobrigado a pagar.

O ordenador de despesas é a pessoa competente e autorizada a empenhar despesa, não cabendo tal atribuição a nenhuma outra autoridade. Portanto, se a repartição realiza o pagamento de uma despesa sem prévio empenho, a responsabilidade é do ordenador e será apurada mediante abertura de um processo administrativo.

O instrumento pelo qual o empenho de despesa se materializa chama-se "Nota de Empenho", Formulário padronizado no Serviço Público Federal, que indica entre outras especificações, o nome do credor, o valor da despesa , bem como a dedução desta do saldo da dotação própria e a Codificação da Unidade Orçamentária.

Podemos concluir que o empenho é um compromisso bilateral, do ordenador de despesa e do fornecedor, onde aquele se compromete pagar e este de entregar bens e/ou serviços, conforme estabelecido.

O empenho tem três fases a seguir: licitação ou dispensa, autorização e formalização.

A licitação tem por objetivo verificar entre diversos fornecedores, qual deles oferece melhores condições. Entendendo-se por melhores condições, a combinação de preços e qualidade.

De acordo com o Art. 22, da Lei 8666/93, são modalidades de licitação: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

A modalidade a ser usada será escolhida conforme a natureza e o valor do serviço, obra a ser executada ou compras.

O Diário Oficial, mensalmente, publica os limites de cada modalidade. A Lei 8.666/93 define os casos que estabelece qual a modalidade a ser usada.

A concorrência é a modalidade de licitação, onde há uma fase inicial, em que os interessados deverão comprovar que possuem os requisitos mínimos de qualificação exigidos. Utiliza-se a concorrência quando o serviço ou obra a ser executada é de valor elevado.

Tomada de preço é a modalidade de licitação em que os interessados deverão ser previamente cadastrados ou atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até três dias antes da data do recebimento das propostas. Nesse tipo de modalidade os valores envolvidos são menores do que na concorrência. Para a escolha, deve ser observado o melhor preço combinado a qualidade.

O Convite é a escolha entre três ou mais interessados, que não precisam ser necessariamente cadastrados, levando-se em consideração o que oferece a melhor condição.

O Concurso é feito entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico.

O Leilão é feito a interessados para a venda de bens móveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados.

Serão consideradas irregulares as despesas realizadas, acima dos limites de dispensa, sem as devidas licitações, bem como seus ordenadores serão penalizados.

A licitação será feita para obras, serviços, serviços técnicos profissionais, compras em geral e para toda e qualquer despesa da Instituição que venha a ultrapassar o valor limite de dispensa de licitação, previsto no artigo 24 incisos I e II, da Lei 8666/93 que também define nos incisos IV e V quais os casos em que haverá dispensa de licitação, tais como caso de emergência quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, e

quando não acudirem interessados a licitação anterior e esta não puder ser repetida sem prejuízo a administração.

Existem também casos de inexibibilidade de licitação como por exemplo: aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que somente possa ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo e nos casos de contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresa de notória especialização.

Como vê-se nem toda despesa exige a realização de uma licitação, por isso quando usa-se o termo 'licitação ou dispensa' como a primeira fase do empenho, uma referência tanto as despesas que requer em a licitação como também àquelas que são dispensadas, portanto, a terminologia usada está correta.

A segunda fase do empenho é a autorização, que é dada através de despacho pela autoridade competente permitindo a realização da despesa.

A formalização, terceira fase, é a dedução do valor a ser empenhado feita no saldo da dotação específica, cuja comprovação dar-se-á com a emissão da Nota de empenho. (EMPENHO CONTÁBIL)

5.6.1.1 - CLASSIFICAÇÃO DO EMPENHO

O empenho pode ser: Ordinário, Por Estimativa e Global.

Ordinário - quando destinado a atender despesa de valor fixo e previamente determinado e cujo pagamento se processe de uma só vez.

Por Estimativa - quando não há possibilidade de determinar o montante exato da despesa a ser paga, tais como: Serviços de Telefone, Água e Energia Elétrica, Diárias e Gratificações.

Se ocorrer caso em que o valor estimado seja menor que a despesa a ser paga, é feito empenho complementar no valor da diferença. Se a estimativa for feita a maior, anula-se a parte referente à diferença, voltando este valor para a dotação própria.

Global - quando se tratar de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, desde que o valor exato possa ser determinado, como, via de regra, os compromissos decorrentes de aluguel de imóveis e de equipamentos, serviços de terceiros, vencimentos, salários, proventos e pensões.

Um empenho pode ser anulado parcial ou totalmente. Ocorre quando o fornecedor, sem motivo, deixa de cumprir o estabelecido, bem como nos casos de erros de empenhamento e saldos de empenhos feitos

por estimativa, ou por decisão da Administração Pública, alegando interesse público, ficando, neste caso, sujeito a uma eventual ação de perdas e danos.

Para se evitar gastos desnecessários, ilegais ou ilegítimos, deve ser mantido um controle efetivo quando da realização de um empenho. Quanto à licitação, o que se verifica algumas vezes na prática, são irregularidades no processo, beneficiando firmas ligadas a determinados interesses políticos e econômicos, quando deveriam ser observadas as melhores condições. Por isso faz-se necessário um controle mais rigoroso e qualquer irregularidade deve ser minuciosamente apurada para que os responsáveis sejam punidos.

5.6.2 -LIQUIDAÇÃO

Momento em que é verificado o direito do credor receber ou não seu pagamento, mediante a comprovação de que o mesmo cumpriu as obrigações constantes do empenho.

A liquidação ocorre após a realização do fornecimento, a execução das obras, a prestação dos serviços ou o encerramento de cada etapa de execução do contrato, tendo como objetivo apurar a origem e o objeto do que se deve pagar e a importância exata a pagar e a quem deve ser paga. Após o pagamento a obrigação é extinta.

A liquidação é feita com base em documentos que podem ser: um contrato, convênio, acordo ou ajuste, se houver, empenho da despesa, nota fiscal ou documento equivalente, e documento de recebimento do objeto do contrato e ainda quitação, pelo credor, das obrigações fiscais incidentes sobre o objeto da liquidação.

Deve ainda ser verificado, neste estágio, se o material entregue, obra ou serviço executado está de acordo com o que foi estabelecido na nota de empenho.

É importante que se verifique todos os detalhes para não incorrer no erro de se pagar despesas que não atendam as condições acertadas quando do empenho.

Com a assinatura da autoridade competente no documento de declaração da aceitação do material, da prestação real e da aprovação do serviço, encerra-se o estágio liquidação, o que equivale dizer que o direito do credor foi comprovado.

Após o empenho e a liquidação, vem o pagamento, último estágio da despesa. É o ato em que o Poder Público faz a entrega do numerário correspondente ao credor, recebendo deste a devida quitação, que pode ser um recibo comum, assinado pelo credor ou em caso de pagamento por ordem bancária, um aviso de débito, fornecido pelo estabelecimento bancário. Extingue-se, assim, a obrigação.

De acordo com o Artigo 65 da Lei 4320/64, os pagamentos poderão ser efetuados através de crédito em conta, emissão de cheques nominativos ou em espécie, através de tesourarias ou pagadorias.

Segundo o Artigo 44 do Decreto número 93.872/89, o pagamento da despesa será feito mediante saque contra o agente financeiro, para crédito em conta bancária do credor, no banco por ele indicado, podendo o agente financeiro fazer o pagamento em espécie, quando autorizado.

Assim conclui-se o último estágio da Despesa Pública.

5.7 - ESTÁGIO DA DESPESA, QUANTO A REALIDADE

Os estágios da despesa aqui referidos, constam do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de 1992, porém muitos autores indicam outras etapas. Arevaldo, por exemplo, diz que as etapas principais da despesa são: compromisso, liquidação e pagamento. Como podemos notar, Arevaldo denomina a fase inicial de compromisso e não empenho como afirma o regulamento.

João Angélico discorda, afirmando que são seis os estágios da despesa: programação, licitação, empenho, liquidação, suprimento e pagamento.

Para João Angélico, se for examinado cuidadosamente o percurso da despesa pública, somos obrigados a admitir que três outros estágios, de considerável importância, devem ser estudados. São eles: o 'suprimento' que antecede o estágio pagamento, a programação da despesa e a licitação que antecedem, nessa ordem, o estágio empenho. E os define como sendo:

Programação da despesa, considerado como primeiro estágio, visa fazer com que as despesas sejam executadas à medida que se realizam as receitas. Evitando problemas como insuficiência de caixa, uma vez que a receita se realiza ao longo do ano.

Licitação, considerado como segundo estágio, tem por objetivo verificar, entre vários fornecedores habilitados, quem oferece condições mais vantajosas, podendo em alguns casos, expressos por lei, ser dispensada, talvez, por isso, não figure como estágio.

Suprimento, consiste na entrega de meios de pagamento aos agentes pagadores para liquidação dos compromissos financeiros.

Outros autores como Viana e Lino Martins concordam que os estágios da despesa são quatro: fixação, empenho, liquidação e pagamento. Ficando constatada apenas uma diferença, pois esses autores consideram a fixação - momento em que se estima a despesa através do orçamento, como estágio.

Nesse estágio o Legislativo autoriza o Executivo a gastar na execução de projetos e atividades programadas, ao tempo que fixa limites, ou seja, não se pode gastar mais do que se arrecada.

Toda despesa pública depende de crédito, por isso tem que ser previamente autorizada e limitada. Portanto, acredita-se que a fixação deve, de fato, ser considerada como o primeiro estágio da despesa.

BSFEAC

5.8 - RESTOS A PAGAR

As despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro (último dia do ano financeiro) , inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente, são chamadas de Restos a Pagar. Devendo ser distinguidas as processadas das não processadas .

Consideram-se processadas as despesas que já completaram o estágio da liquidação.

Já as despesas não processadas são as que não concluíram o estágio da liquidação.

A inscrição em Restos a Pagar é feita na data do encerramento do exercício financeiro de emissão da nota de empenho, através de registros contábeis. Na mesma data é processada a baixa da inscrição feita no encerramento do exercício anterior.

Os valores inscritos em Restos a Pagar, têm validade até o último dia do exercício subsequente, é nesse período que credor deverá receber o que lhe é devido.

Caso ocorra do credor só reclamar o pagamento após o cancelamento da inscrição, se for reconhecido o direito do credor, o valor a ser pago deverá ser feito à conta do orçamento vigente, na rubrica Despesas de Exercícios Anteriores.

O credor tem cinco anos, contados a partir da data da inscrição, para reclamar o pagamento dos valores inscritos em Restos a Pagar, após este período ocorre a prescrição, daí somente os casos decorrentes de atos judiciais poderão ser pagos.

5.9 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

São despesas geradas em exercícios anteriores, cujo pagamento se dará no exercício presente.

O orçamento consigna dotação específica para atender esse tipo de despesa.

O artigo 37 da Lei 4320/64 classifica como Despesas de Exercício Anteriores:

- As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenha processado na época própria.

- Os Restos a Pagar com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda.

- Os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidas após o encerramento do exercício.

O processo referente ao reconhecimento da dívida a ser paga, à conta de Despesa de Exercício Anteriores, para fins de autorização do pagamento, deve conter os seguintes elementos:

- Nome do credor, CGC/CPF e endereço;

- Importância a ser paga

- Data de vencimento do compromisso;

- Causa da inobservância do empenho prévio da despesa;

- Indicação do nome do ordenador da despesa à época do fato gerador do compromisso;

- Reconhecimento expresso do atual ordenador da despesa.

A autorização do pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores é feita no processo de reconhecimento.

5.10 - SUPRIMENTOS DE FUNDOS

Existem despesas, que devido sua natureza, não se subordinam ao processo normal de aplicação. Para atender esse tipo de despesa, é feito um adiantamento a servidor devidamente credenciado a realizá-las e posteriormente é feita a prestação de contas.

A entrega desse numerário deverá sempre ser precedida de empenho ordinário da dotação própria das despesas a realizar. Como também deverá ser observada a necessidade de ser feita a licitação, obedecendo-os e as mesmas condições de um processo normal.

O regime de suprimento de fundos, só é aplicável às despesas que obedecerem às seguintes condições:

- Devem ser previamente definidas em lei;
- Sua natureza ou urgência não permitem o processamento normal de aplicação.

Como pode ser observado, não é qualquer despesa que se pode processar por adiantamento, cabendo cada unidade da federação definir em lei, quais as despesas que podem ser realizadas pelo sistema de adiantamentos. Devendo ser observados que somente em casos excepcionais pode-se utilizar este sistema.

De acordo com o Art.267 do Regulamento Geral de Contabilidade Pública da União, podem realizar-se despesas por adiantamento:

- Tratando-se de serviços extraordinários e urgentes;
- Quando a despesa for paga em lugar distante, ou no exterior;
- Quando se tratar de pequenas despesas com pagamento imediato;
- Quando o suprimento for autorizado em lei;
- Em casos de despesas com expedições militares ou navios de guerra.

Entende-se por serviços extraordinários ou urgentes, aqueles que se não forem realizados de maneira imediata, poderão causar prejuízos a Fazenda Pública ou interromper a execução dos serviços a cargo de órgão responsável.

Existem alguns casos em que o servidor é impedido de receber adiantamentos, tais como: caso o servidor não tenha efetuado no prazo a comprovação do adiantamento ou caso tenha feito, seja impugnada total ou parcialmente pelo ordenador. Caso o servidor seja responsável por dois adiantamentos a comprovar ou ainda o servidor que não esteja prestando serviço ou que esteja respondendo inquérito administrativo.

Todo servidor que receber suprimento de fundos ficará obrigado a prestar contas de sua aplicação. Para tal, é necessário: Cópia do Ato de Concessão do Suprido, Primeira Via da Nota de Empenho, Extrato da Conta Bancária, Demonstração de Receita e Despesa e Comprovantes em original das despesas realizadas.

Apresentada toda essa documentação, o órgão contábil irá conferi-la e analisar a parte legal de sua aplicação e prazos. Caso seja aprovado, é dado baixa na responsabilidade assumida pelo servidor, e em seguida é arquivado. Se houver impugnação, o processo é devolvido a Unidade respectiva, que encaminhará ao departamento de pessoal para que seja providenciado o desconto do valor integral do suprido .

A prestação de contas deve ser feita de forma rigorosa, para que seja evitado desvios de recursos por parte do suprido.

A responsabilidade de provar ou impugnar o processo de adiantamento, quando da prestação de contas, é do ordenador de despesas.

BSFEAC

5.11 - CRÉDITOS ADICIONAIS

São créditos adicionados aos créditos que integram o orçamento em vigor.

São autorizações de despesas não computadas ou insuficientes dotadas na Lei de Orçamento (Art. 40 da Lei 4320/64).

Classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Os créditos suplementares destinam-se a reforçar dotações já existentes no orçamento.

Os créditos especiais amparam despesas com programas novos, ou seja, despesas que não figuram no orçamento.

Os créditos extraordinários são destinados a atender despesa imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, calamidade pública.

Conforme o artigo 43, par. 1º da Lei 4320/64, os recursos destinados a atender essas despesas são oriundas de:

- Superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Os provenientes de excesso de arrecadação;
- Os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos autorizados em lei;
- Os produtos de operações de créditos autorizados, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

5.12 - DÍVIDA PÚBLICA

É o conjunto de compromissos, que o Estado assume perante terceiros. Compreende os empréstimos internos e externos, a curto e a longo prazos, bem como os valores arrecadados a título de receita extraorçamentária.

A dívida pública é classificada em fundada ou consolidada (interna ou externa) e flutuante ou administrativa.

5.12.1 - DÍVIDA FUNDADA

É aquela que depende de autorização legislativa para ser contraída. Representa em compromisso a longo prazo, de valor inicialmente determinado, garantida por títulos do governo, seu resgate anual constitui despesas orçamentária do exercício.

A dívida fundada é externa quando os empréstimos são contratados ou lançados no estrangeiro, intermediados por banqueiros, encarregados não só da colocação dos títulos, mas também do pagamento dos juros e amortizações.

A dívida fundada é interna quando os empréstimos contraídos por títulos do governo, são feitos dentro do País.

5. 12. 2 - DÍVIDA FLUTUANTE

Restringe-se à área nacional, indica débitos de curto prazo, que variam constantemente de valor e no qual seu pagamento independe de autorização legislativa.

Compreende a dívida flutuante os restos a pagar, serviços da dívida, depósitos (de terceiros), inclusive consignações da receita, papel-moeda ou moeda fiduciária.

5.13 - PROCESSAMENTO DA DESPESA NA UFC

5.13.1 - EMPENHO DA DESPESA

A Unidade Universitária emite ofício, forma processo no S.A.U. (Sistema de Automação Universitária) e solicita ao Pró-Reitor de Administração, quando se tratar de despesas correntes, e ao Pró-Reitor de Planejamento, quando se tratar de despesa de capital. O ofício deve conter detalhes da despesa e ser caminhado com pelo menos três propostas de fornecedores, que devem conter: CGC, dados bancários, descrição dos serviços ou materiais a serem adquiridos, bem como: números das plaquetas patrimoniais dos bens a serem reparados. As propostas devem ser assinadas pelos responsáveis das empresas e comunicar o prazo de validade.

Nos casos em que a solicitação for para a PR/ADM colher proposta de fornecedores, a mesma enviará à seção de compras no Departamento de administração para coletar propostas dos fornecedores. Quando o processo já contiver as propostas a unidade deve aguardar a emissão da nota de empenho, e nunca autorizar compras ou serviços sem a respectiva nota de empenho pois será responsabilizado civil e criminalmente o responsável, ficando a UFC sem nenhuma responsabilidade.

Nos casos em que a solicitação for para despesa de capital deverá ser encaminhado para a PR/PL que observará o pedido, e se autorizar, encaminhará para o visto do Pró-Reitor de Administração que é o ordenador da despesa.

A PR/ADM analisa a parte legal da solicitação a dotação orçamentária e a oportunidade do atendimento. Se autorizado é encaminhado ao DCF para emissão da Nota de Empenho, se não, o processo retorna ao processo de origem. O processo, dependendo do caso, poderá ser enviado para a Comissão de Licitação, onde deverá promover convites, tomadas de preço ou concorrência. Neste caso a comissão após a realização da licitação envia o processo de volta à pró-reitoria competente, conforme o tipo de despesa.

Após a autorização do Pró-Reitor de Administração o processo segue para o DCF, onde será analisado, e emitida a nota de empenho no SIAFI (Sistema Integrado da Administração Financeira). Depois de emitidas e assinadas pelo diretor da divisão de orçamento e controle e o diretor do DCF, as notas de empenho serão encaminhadas para o Departamento de Administração que enviará para os fornecedores ou departamentos interessados, conforme o caso.

5.13.2 - LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

Momento em que é apurado o direito do credor, mediante a comprovação de que o mesmo cumpriu as obrigações objeto do empenho.

O material adquirido deverá sempre ser entregue no almoxarifado ou depósito de materiais do órgão, acompanhado da primeira via da Nota de Empenho e da Nota Fiscal, Fatura ou documento fiscal equivalente. O almoxarife, ou encarregado do depósito, juntará, à documentação referida anteriormente, o recibo do material ou, no caso de equipamento de grande vulto, o termo circunstanciado do recebimento.

Exigir-se-à que o credor entregue a primeira via da Nota de Empenho juntamente com a Nota Fiscal ou documento equivalente. Tratando-se de empenho por estimativa ou global, essa exigência deverá ser feita por ocasião de apresentação do último documento de crédito relativo ao compromisso assumido.

5.13.3 - PAGAMENTO

Comprovado o direito pelo credor e verificada a existência de recursos financeiros suficientes, efetivar-se-à o pagamento, que deverá ser feito dentro de dez dias úteis, a contar da data de apresentação, pelo credor dos documentos de crédito. Extinguindo-se, assim, a obrigação.

O pagamento é feito através do Banco do Brasil.

C O N C L U S Ã O

A má utilização do dinheiro público, é um fato que ha tempo vem acarretando muitos prejuízos a população. Recursos que poderiam ser destinados para projetos e atividades que trouxessem algum benefício à população muitas vezes são utilizados em obras faraônicas que só servem para desvio de dinheiro, atendendo a determinados interesses particulares. Por isso, hoje, quase ninguém acredita na eficiência do serviço público.

As pessoas que lidam com o dinheiro público, devem ter a responsabilidade de saber fazer uso desse dinheiro, cabendo a cada cidadão fazer a fiscalização e ao Governo exercer efetivo controle, coibindo qualquer ato praticado por essas pessoas contrário ao interesse público.

Determinados setores do Estado, como: saúde, educação, habitação e agricultura, devem ter prioridades em termos de investimentos, pois além de serem necessidades básicas da comunidade, serve como ponto de partida para que o Estado alcance um maior grau de desenvolvimento social.

Uma série de formalidades são exigidas quando da realização de uma despesa pública, que se fossem obedecidas, haveria um desperdício menor de recursos, bem como uma utilização mais adequada.

O Governo dispõe de recursos que são oriundos de arrecação de tributos pagos por pessoas que realmente trabalham e produzem, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento do Estado, portanto não justifica gastos por parte dos administradores que não sejam em prol da população.

B I B L I O G R A F I A

- 0 1 - ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 7a edição, São Paulo, Atlas, 1989.
- 0 2 - BRASIL, Constituição da República, 1988.
- 0 3 - BRASIL, Lei No 4320 de 17 de março de 1964, 24a edição, Atlas.
- 0 4 - BRASIL, Lei 8666/93. Licitação e Contratos, 1993.
- 0 5 - FEDERAL, Plano de Contas da Administração Pública, 1994.
- 0 6 - GIACOMONI, Janes. Orçamento Público. 3a edição, Atlas, São Paulo 1989.
- 0 7 - MACHADO, Marcos Vinícios Veras. Manual de Execução Orçamentária e Financeira. Fortaleza, 1994.
- 0 8 - NASCIMENTO, José Olavo do. A Despesa Pública; Alguns Enfoques Preambulares. Porto Alegre, CRCRS, 1992.
- 0 9 - PISCITELLI, Roberto Bocaccio e Outros. Contabilidade Pública; Uma Abordagem da Administração Financeira Federal. São Paulo, Atlas, 1990.
- 10 - SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental; Um Enfoque Administrativo. 2a edição. São Paulo, Atlas, 1991.