

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E  
CONTABILIDADE**

**MONOGRAFIA EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**“DESPESA PÚBLICA”**

**ALUNO: LUIZ VANDERLEY DE MELO DANTAS**

**PROF ° ORIENTADOR: PEDRO PAULO**

**1997**

Esta monografia foi submetida à banca examinadora como parte dos requisitos necessários á obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará.

---

Luiz Vanderley de Melo Dantas

Monografia apresentada em

4, 12, 97.

---

~~Pedro Paulo Monteiro~~ Vieira  
Orientador da monografia

---

Profª Ruth Carvalho de Santana Pio  
Coordenadora do curso

---

~~Prof. José William~~ Praciano  
Prof. Convidado pela banca examinadora

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	01
2 – CONCEITUAÇÃO	02
3 – CLASSIFICAÇÃO	03
3.1 – QUANTO À NATUREZA	03
3.2 – QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA	04
3.3 – CLASSIFICAÇÃO POR ELEMENTOS	09
3.4 – CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL – PROGRAMÁTICA	11
3.5 – CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	13
4 – ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA	15
4.1 – PROGRAMAÇÃO	15
4.2 – EMPENHO	16
4.3 – LIQUIDAÇÃO	21
4.4 – PAGAMENTO	22
5 – CASOS ESPECIAIS DE DESPESAS	24
5.1 – RESTOS A PAGAR	25
5.2 – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	25
5.2.1 – PRESCRIÇÃO	28
6 – LICITAÇÃO	28
6.1 – CONCEITO	30
6.2 – TIPOS DE MODALIDADES DE LICITAÇÃO	30
6.2.1 – CONVITE	31

6.2.2 – TOMADA DE PREÇOS	.....31
6.2.3 – CONCORRÊNCIA	.....32
6.2.4 – CONCURSO	.....33
6.2.5 – LEILÃO	.....33
6.2.6 – DISPENSA DE LICITAÇÃO	.....33
7 – CONTROLE DE DESPESAS PÚBLICAS	.....34
7.1 – CONTROLE INTERNO	.....34
7.1.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS	.....35
7.1.2 TOMADAS DE CONTAS	.....36
7.2 – CONTROLE EXTERNO	.....36
8 - CONCLUSÃO	.....37

## 1. INTRODUÇÃO

A Contabilidade Pública é considerada por aqueles que a utilizam no seu dia-a-dia como um ramo aplicado da Ciência Contábil dos mais complexos. Ela é bastante interessante ao meio público, às vezes, quando se quer uma verificação ou tomadas de contas. No seu conteúdo encontramos o item despesas públicas que é o nosso tema proposto nesta monografia, analisado minuciosamente para melhor termos uma interpretação do que seja despesas públicas.

Durante a elaboração deste trabalho, procuramos abordar todos os temas pertinentes à despesas públicas e o efeito que esta causa na azienda pública e verificamos que, sem um instrumento legal que as limite, seria o caos em qualquer gestão pública.

A pesquisa se desenrolou tendo como base a Lei No. 4320 de 17 de março de 1964, que é a lei obrigatória para o administrador de recursos públicos, e sem segui-la este incorre no risco de ver suas contas sendo minuciosamente analisada pelos controles internos e externos e com certeza seriam reprovadas, pois estariam cheias de irregularidades.

## 2.0 CONCEITUAÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA

“É o ramo da contabilidade geral que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e a execução dos orçamentos; os atos e fatos administrativos na azienda pública; o patrimônio e as suas variações fornecendo os elementos para as tomadas de contas dos responsáveis por bens e valores da União e para a organização do balanços parciais e gerais de cada exercício” (Manuel M. Oliveira)

O Autor conceitou a Contabilidade Pública fazendo referência ao orçamento, suas execuções faz referência, ainda, a fazenda e ao patrimônio público e dentro deste conceito revela: as tomadas de contas e os administradores dos recursos públicos, mas deixa de fora a Despesa Pública dos estados e municípios, quando das organizações e valores da União. Vejamos então o conceito de custos. (Roque Jacinto)

“ É o ramo da Contabilidade Geral aplicada a Administração Pública, nos três níveis de governo e nas entidades autárquicas e paraestatais, dentro das normas gerais do Direito Financeiro estatuídos pela lei 4320/64.

Vejamos que o autor foi feliz ao conceituar despesa pública envolvendo os três níveis de governo, porém não disse que os atos e fatos administrados pelos responsáveis dos bens e valores públicos integram um conteúdo que leva a tomada de contas.

Para efetuar despesa pública tem que se observar os gastos fixados na lei orçamentária ou outras leis especiais ou não, que tenham por finalidade à execução dos

serviços públicos ou das variações patrimoniais observando as dívidas assumidas dentro do orçamento das receitas projetadas, tudo definido previamente em lei.

E ainda, podemos dizer que Despesa Pública é todo ato legal de pagamento efetuado por ordenador de despesa no serviço público federal, estadual e municipal.

As despesas públicas se dividem ainda em: Despesa Efetiva e Despesa por mutação Patrimonial.

As despesas efetivas são aqueles gastos e encargos que diminuem o valor efetivo dos bens do estado. Podemos citar para exemplificar os pagamentos de pessoal, compras de materiais de consumo, subvenções sociais ou econômicas.

As despesas por mutação patrimonial são aqueles gastos, como o próprio nome sugere, traz por consequência a mutação do patrimônio, para exemplificar, podemos citar a aquisição de imóveis, amortização de dívida e para melhor entender, elas se referem a aquisição de material permanente.

### **3.0 – CLASSIFICAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA**

#### **3.1- QUANTO A SUA NATUREZA**

A Despesa pública, de acordo com a sua natureza classifica-se em: Despesa Orçamentária e Despesa Extra- Orçamentária.

### **3.1.1- DESPESA ORÇAMENTÁRIA**

A execução de despesa orçamentária depende de previsão de receitas e da fixação das despesas de acordo com o conteúdo da lei de orçamento anual e dos créditos adicionais autorizados pelo poder legislativo de cada esfera governamental. Sua intitulação e codificação são padronizados pela Lei 4320/64 e devem ser observados para uso obrigatório nos três níveis de governo.

### **3.1.2- DESPESA EXTRA- ORÇAMENTÁRIA**

A despesa extra- orçamentária não depende de lei orçamentária para sua execução e refere-se à devolução de cauções recebidos previamente para consignações em folha de pagamento de servidores públicos e outros.

## **3.2 - QUANTO À SUA CATEGORIA ECONÔMICA**

A Lei 4320/64, nos seus artigos 12 e 13 e anexo 4, dispõe que a despesa orçamentária compreende as Despesas Correntes e Despesas de Capital e tem as seguintes subdivisões.

- Despesas Correntes; compreendem: Despesas de Custos e Transferências Correntes.
- Despesas de Capital; compreendem: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferência de Capital.

### 3.2.1 - DESPESAS CORRENTES

As despesas de custeio ocorrem para a manutenção de serviços já criados, tais como: despesas com pessoal, material de consumo, conservação e manutenção de bens móveis e imóveis.(art. 12; Lei 4320/64 e portaria S.O. F. n 8, de 04.02.1985)

As transferências correntes são gastos realizados pelo governo sem que seja observado a contraprestação destas despesas, seja em bens ou serviços, tais como a transferência intra e intergovernamental, incluído também para exemplificar as subvenções econômicas.( Sendo compulsório sua inclusão nas despesas correntes de orçamento, seja no âmbito da União, Estado, Município ou Distrito Federal)

Geralmente essas despesas são realizadas no âmbito do próprio governo e também entre governo e empresas privadas através de subvenções sociais e subvenções econômicas, diremos que concessão de subvenções sociais os limites das disponibilidades financeiras no âmbito de cada governo e desde que atentem para a prestação de serviços essenciais nas áreas médica, social e educacional.

Vejamos o quê o Art. 12, § 3º da Lei 4320/64, dispõe:

“§. 3º - consideram-se subvenções para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficentes, distinguindo-se como:

I – Subvenções sociais, as que se destinam-se a instituições públicas ou privadas de carácter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa ; e

II – Subvenções económicas, as que se destinem a empresa públicas ou privadas de carácter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”

As transferências correntes em forma de subvenção tem carácter de assistência médica, social ou cultural e não viram fins lucrativos podem também ser beneficiados tanto instituições públicas como empresas privadas. As transferências correntes em forma de subvenções destinam às indústrias comercial e portátil e geralmente se destinam a equilibrar os preços de mercado de género alimentício e outros materiais.

### **3.2.2- DESPESAS DE CAPITAL**

As despesas de capital ocorrem para evoluir o montante de bens de capital e dividem-se em: investimentos, inversões financeiras, e transferência de capital.

#### **3.2.2.1 DESPESAS COM INVESTIMENTO.**

Classificam-se em: gastos com obras e instalações – desde o estudo e projetos da obra – como também a aquisição de imóveis necessários à realização da obra.

Equipamentos e Material Permanente, Investimentos em regime de execução especial, e diversos investimentos, onde podem incluir os Gastos com sentenças judiciais e Despesas de exercícios anteriores. (Art. 117 da C.F. e Art. 12 e 37 da Lei 4320/64).

Na forma do § 2º, do Art. 15 da Lei 4320/64, que dispõe:

“Art. 15.....

§ 2º - Para efeito de classificação da despesa consideram-se material permanente o de duração superior a dois anos”.

### **3.2.2.2 DESPESAS COM INVERSÕES FINANCEIRAS.**

As Inversões Financeiras têm na sua classificação 8 elementos, que são eles:

- I – Aquisição de imóveis;
- II – Aquisição de outros bens de capital; já em utilização;
- III – Aquisição de bens para revenda;
- IV - Aquisição de títulos de crédito;
- V - Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado;
- VI - Constituição ou aumento de capital de empresas comerciais ou financeiras;
- VII – Concessão de empréstimos e
- VIII – Diversos inversões financeiras.

Dentro do elemento Aquisição de imóveis não pode ser considerado àqueles comprados para a realização de obras, pois tem a função meramente especulativa, por isso está na categoria de investimento. Podemos citar como exemplo de aquisição de bens para revenda ou compra de sementes selecionadas pelo Governo para posteriormente serem revendidas. As diversas inversões financeiras se dividem em Sentenças Judiciais e Despesas de Exercícios Anteriores – D.E.A. (Art.12 e 37 da lei 4320/64 e Art. 117 da C.F.)

### **3.2.2.3. TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL**

O Art. 12, § 6º da Lei 4320/64, dispõe:

“ São transferências de capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essa transferência auxiliar ou contribuições, segundo derivem diretamente da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.”

Como se pode perceber, de acordo com o parágrafo acima, as transferências de capital se dividem em auxílios e contribuições. E para um melhor entendimento, podemos considerar auxílio como sendo gastos que derivam diretamente da lei de orçamento e contribuições, são gastos que necessitam para sua ocorrência uma lei anterior.

### 3.3 CLASSIFICAÇÃO POR ELEMENTOS

A classificação por elementos é necessária para um melhor detalhamento da despesa, derivando sempre de uma classificação genérica desdobrando-se até pontos mais inferiores ou particulares, como é o caso dos contas na forma do Art. 1º, art. 15 da lei 4320/64, que dispõe;

Art. 15- Na lei de orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1º- Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para conservação de seus fins.”

Para melhor exemplificar a classificação das despesas públicas, vejamos a seguinte ilustração detalhada.

CÓDIGO	TERMINOLOGIA	DÍGITO	EXEMPLO
3.0.00.00.00	Categoria econômica	1º	Despesas correntes
3.1.00.00.00	Sub- categoria	2º	Despesas de custeio
3.1.10.00.00	Elemento	3º	Pessoal
3.1.21.00.00	Sub- elemento ou desdobramento	4º	Pessoal civil
3.1.11.02.00	Desdobramento/item	5º e 6º	Despesas variáveis
3.1.11.02.19	Desdobramento	7º e 8º	Ajuda de custo

Com o advento da portaria No. 35 da SOF/SEPLAN com fulcro no Art. 42, de LDO No. 7800/89, da União, com esteio no Art. 165. § 2º. da CF resultou numa nova redação e classificação de despesa para União, classificação essa mais simples de seguir e se não seria o caso de se propor essa classificação para as diversas esferas governamentais.

A respeito desta nova classificação de despesa pública para a União, resultou em várias controvérsias quanto à aplicabilidade compulsória para as diversas esferas governamentais. Vejamos o que o professor Heraldo da Costa Reis comentou sobre o Art. 42 da Lei No. 7800/89 que institui nova classificação de despesa para a União.

“O Art. 42, inciso e parágrafos da Lei 7800/89, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para a União, por força do Art. 165, § 2º da CF e todos os atos dele decorrentes, tal como a portaria SOF/SEPLAN no. 35, de 01.08.89, ainda tenham determinado classificação exclusivamente para a União, são ilegais, pois apontam a Lei 4320/64, que tem vigência por força dos Arts. 24 § 1º e 165 § 9º, da CF, até que a Lei Complementar entre em vigor e por ser de âmbito nacional, conforme dispõe o Art. 1º.”

Então, conforme comentário fundamentado acima, o Art. 42 da Lei 7800/89, seriam meras letras mortas, por se tratar de Lei ilegal que afronta a Lei 4320/64.

### 3.4 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA

Esta classificação tem por finalidade demonstrar os objetivos a serem alcançados por Repartição em unidade orçamentária e suas comandadas sejam eles, administrativa ou executiva serve, ainda, como base para verificar desempenho governamental, podendo comparar a situação dos fatos ocorridos com àquela que foram traçados anteriormente.

Em princípio, esta classificação fomenta a integralização harmoniosa entre as funções do Governo e os programa desenvolvidos por aquele.

Existem três níveis codificados convencionalmente e mais um aleatório que demonstra o programa de trabalho. São níveis desta classificação;

- a) Função;
- b) Programa;
- c) Programa de Trabalho.

**Função** – Define os objetivos da ação governamental de longo prazo ( diretriz ) de forma mais ampla e setorizada ( meio - fim), através da execução de programas.

“A classificação parte do entendimento amplo do conceito de junção, isto é, de uma classificação convencional através da qual se procura identificar os objetivos da interseção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade.”

**Programa** – Define os objetivos intermediários e/ou parciais a serem alcançados a médio prazo, propostos pela função.

**Subprograma** - Ocorre em decorrência dos programas, pois define de forma concreta os objetivos finais e imediatos propostos pelo programa, através da operacionalização de serviços ou da execução de projetos que visem a expansão e/ou aprimoramento da máquina estatal.

**Programa de Trabalho** – É o conjunto de fatores que concorrem para a materialização dos objetivos definidos pelo seu programa, em termos operacionais (atividades) em desenvolvimento (projeto), compreendidos: local, natureza dos gastos, fontes financiadoras, etc.

Como os projetos e atividades dão referência aos programas e subprogramas o governo resolveu conceituá-los inserido-os na Portaria Ministerial n. 09/74, que diz:

- **Projeto**; um instrumento de programação que serve para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitados ao tempo, dos quais resulta um produto final que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. Ex.: Construção de prédio novo.

- **Atividade**; instrumento de programação que serve para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo

permanente, necessárias à manutenção da ação do governo. “Ex.: Gastos com a manutenção de prédio em atividade.”

Para melhor interpretação de como funciona a classificação funcional programática. Vejamos a ilustração detalhada a seguir.

	13- Função: Saúde e saneamento
	75- Programa: Saúde
<b>Classificação funcional</b>	42- Sub- programa: Assistência médica e sanitária.
<b>Programática</b>	01- Dígito impar: Indica um projeto( dígito par indica uma atividade)
	205- Número do projeto no orçamento geral do estado: construção de 50 postos de saúde no interior.

### 3.5 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

Este tipo de classificação distribui as despesas orçamentárias por Instituições ou Departamentos, sendo economicamente viável quando a organização estrutural orçamentária tem um número reduzido de unidades, no entanto, tal estruturação pode centralizar expressivamente a administração financeira. De maneira diferente, havendo um número maior de unidades, haverá, conseqüentemente, descentralização da estrutura orçamentária, porém, desta maneira, culminará numa maior dinâmica, as fases de planejamento, elaboração, execução e avaliação. O ponto negativo deste tipo de estruturação é que onera os gastos com recursos humanos e equipamentos.

Os níveis estruturais podem ser:

**a) Órgão** – consiste num nível maior de concentração de serviços. Podemos citar como exemplos:

Assembleia Legislativa

Tribunal de Justiça

Governadoria do Estado

**b) Unidade Orçamentária** – corresponde ao nível intermediário da concentração de serviços afins a cargo de cada órgão. Podemos citar como exemplos:

Governadoria do Estado

- Gabinete do Governador
- Gabinete do Vice-Governador
- Gabinete Civil

**b) Unidade Administrativa ou Executiva** – é a subdivisão das unidades orçamentárias.

Podemos citar como exemplo:

Secretaria da Administração

- Gabinete do Secretário
- Unidade de Recursos Materiais
- Unidade de Recursos Humanos

#### **4. ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA**

São esses estágios necessários, pois uma despesa pública, para que ocorra, terá que seguir algumas etapas, só assim, ela será considerada legal e regular para sua realização no meio das instituições públicas.

Os estágios da despesa pública se dividem, via de regra, em:

- a) Programação;
- b) Empenho;
- c) Liquidação e
- d) Pagamento.

##### **4.1 PROGRAMAÇÃO**

A programação é considerada um estágio da despesa. Ela tem a finalidade de distribuir racionalmente as despesas periódicas que visam atender as necessidades mensais da repartição pública, até finalizar este período de despesa programado.

Dentro da programação pode-se reconhecer e pagar dívidas de períodos anteriores – os restos a pagar – de acordo com as disponibilidades de recursos.

É imprescindível a programação, pois, sem ela, poderia haver um descontrole nos gastos públicos que culminaria com falta de recursos para os meses seguintes, o quê, se ocorresse, com certeza traria sérios problemas para a administração pública.

Se houver necessidade de despesas eventuais, elas serão programadas nos meses que realmente forem exigidas.

#### **4.2. EMPENHO**

O conceito de empenho, de acordo com o Art. 58 da Lei 4320/64 é:

“Art. 58 – O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

A comissão formada para reformar a Lei 4320/64, em 1969, elaborou uma nova definição sob o ângulo de destaque de dotação, que diz,

“Empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que vincula dotação de crédito orçamentários para pagamento de obrigação decorrente de Lei , contrato, acordo ou ajuste obedecidas as condições estabelecidas.”

Vale salientar que a palavra ESTADO empregada na definição acima tem significado de Poder Público, e não, no sentido estrito de Estado membro da federação.

Deriva, então, o entendimento de que o empenho é uma garantia para os fornecedores, prestadores de serviços a empreiteiras que comercializam com o Estado.

Existem algumas características do empenho de despesa quanto aos ordenadores de despesas, que de acordo com a autoridade que originam para o Estado obrigação de pagamento.

O chefe do executivo é quem delega as competências, em princípio partindo para os escalões mais abaixo até chegar aos chefes e funcionários devidamente credenciados.

Como outra característica de empenho, podemos citar que a obrigação de pagamento pode ser considerado pendente ou não de implemento de condição.

Para se reconhecer um empenho e reservá-lo desde logo o valor de despesa é necessária a emissão do documento legal, a nota de empenho, que deverá ser anterior a realização da despesa.

A Lei 4320/64 em seu Art. 60 diz:

“É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.”

A administração pública priva do empenho para controlar a execução de seu orçamento e sem empenho ficaria difícil o Poder Legislativo fiscalizar se os créditos concedido ao Executivo estão sendo obedecidos, porém no §. 1º do Art. 60, diz que:

“Em casos especiais, prevista na legislação específica, será dispensada a emissão da NOTA DE EMPENHO.”

É importante fixar quem ,ou só quem, é dispensado neste ato especial a emissão da nota de empenho e não do empenho em si .

Há distorções entre nota de empenho e empenho, pois vejamos:

Uma despesa pode ser previamente empenhada, podendo ser dispensada a emissão da nota de empenho, ou então, empenha-se previamente a despesa, sendo obrigatório a emissão do documento nota de empenho, nos demais casos. Citaremos alguns exemplos em que se pode dispensar a nota de empenho, desde que regulamentados em Lei complementar ou supletiva estadual ou municipal:

Despesa ou obrigações oriundos de mandamentos constitucionais ou Lei, tais como PASEP, pensionista etc.

A dispensa da nota de empenho não prejudica e nem altera os procedimentos da contabilidade, pois há base legal que comprove as despesas, podem ser documentos comprobatórios a legais que o levem a origem; tais como: requisição de despesa, nota fiscal, fatura, contratos etc.

São requisitos necessários para emissão de uma nota de empenho.

1. Unidade orçamentária ou administrativa emitente;
2. A classificação da despesa abrangendo os níveis: funcional- programática, natureza do gasto e fonte de recurso;

3. Data da emissão; número do processo que deu origem a despesa e seu número;
4. Especificação da despesa com os respectivos valores;
5. Saldo orçamentário anterior e após a sua emissão;
6. Assinaturas dos responsáveis pela emissão e da autoridade para assumir compromissos em nome do Estado- ordenador de despesa.

São vedados, de acordo com o Art. 60 da Lei 4320/64, a emissão de nota de empenho sem disponibilidade suficiente para quitar a despesa e também a entrega antecipada dos bens e serviços sem a prévia emissão de nota de empenho.

Há três modalidades de empenho, que são:

1. Ordinário ou normal;
2. Estimativo;
3. Global.

**Empenho Ordinário ou normal** é aquele utilizado para dar sustentação a despesas previamente conhecida com pagamento em uma única vez. Podemos citar, como exemplo, a aquisição de material de manutenção com valor já sabido e pagamento à vista.

O **Empenho por Estimativa** é quando se pode calcular o valor exato da despesa, far-se-á o empenho por estimativa. É a primeira exceção à regra do empenho prévio. Os exemplos que podemos citar é de fácil entendimento, são gastos de despesas como água,

energia elétrica e telefone. Para se estimar o montante a ser empenhado faz-se necessário um estudo técnico para se determinar um valor que chegue mais perto do real. Apesar do empenho por estimativa, ser um empenho especial, ainda assim, não fica dispensado de documentação para demonstrar e provar despesas, necessário se faz a emissão de novo documento com valor real. Este novo documento faz aparecer a figura do sub empenho.

O sub empenho serve para deduzir importâncias empenhada por estimativa , sendo assim, de posse da conta a ser paga se deduz o valor que antes fora empenhado.

O sub empenho tem as características do empenho e precisa de emissão de documento, chamado de nota de sub empenho discriminando o credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a sua dedução no respectivo empenho por estimativa.

O Art. 60 § 2º da Lei 4320/64 diz que:

“§ 2º - Será por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.”

O **Empenho Global** é o empenho de despesas contratuais e outros que possam ser parcelados, no qual o credor e suas obrigações são perfeitamente definidas.

Como se vê, o empenho global é resultante das combinações entre o empenho ordinário ( quando o montante da despesa é concedido) com o empenho por estimativa.

#### **4.4 - PAGAMENTO**

É a ultima fase do estágio da despesa e a ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. Art. 62 da Lei 4320/64.

“O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.”

O pagamento consiste na entrega da quantia devida, mediante a competente quitação.

No Art. 65 da Lei 4320/64 diz: “O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadorias regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.”

São fases do Pagamento.

1. Liquidação da Obrigação;
2. Quitação do Credor e
3. Contabilização.

São modalidades para se efetivar o pagamento:

- Cheque Nominativo;
- Ordem Bancária e
- Suprimento de Fundos.

Destas três modalidades - o suprimento de fundos - se distingue dos demais e tem suas próprias características, pois consiste na liberação de valores a servidor público para realizar despesa com prestação de contas a “posteriori.”

Os suprimentos de fundos não utilizados quando há caráter de urgência, em que não se pode aguardar pelos trâmites legais em que se processam obrigatoriamente as despesas públicas.

No Art. 68 da Lei 4320/64 define Suprimentos de Fundos:

Art. 68 – “O regime de adiantamento é aplicado aos casos de despesas expressamente definidos em Lei, e consiste na entrega de numerário ao servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.”

Os suprimentos de fundos são previstos em lei, cabendo aos gastos públicos decidir pela concessão de adiantamento, pois se constitui de um ato de livre arbítrio, não se constituído, então, num ato impositivo.

Segue-se alguns exemplos mais comuns de gastos sob a proteção suprimento de fundos:

1. Despesas miúdas e pronto pagamento; ( aquisição de pequenas quantidades de matéria para consumo imediato, pequenos reparos)

2. Despesas com veículos, quando em viagem; ( combustíveis, lubrificante, etc)
3. Despesas de caráter secreto ou reservado;( investigação policial)
4. Diárias.( estada, passagens e etc.)

A liberação de suprimento de fundos, atende a solicitação do suprido ou de seu cheque imediato, o ordenador de despesa expede um ato (portaria) determinando a liberação de numerário, detalhando as informações básicas de surgimento, que são:

1. Identificação do tomador – nome completo, cargo ou função, número do C.P.F. e número da matrícula, etc.;
2. Descrição dos gastos a serem realizados e respectivas importâncias, e rubrica orçamentária que será empenhada;
3. Prazos para aplicação e para comprovação, respectivamente no máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de recebimento do numerário, pelo suprido.

“Não é permitido a liberação de suprimento de fundos a servidor – responsável por dois suprimentos ou que não tenha prestado contas do suprimento com prazo de comprovação vencido; declarado em alcance que cometeu irregularidades na condição de gestor da coisa pública, devidamente apurados em processo regular.”

## **5. CASOS ESPECIAIS DE DESPESA PÚBLICA**

Restos a pagar – de acordo com o art. 36 da Lei 4320/64, são despesas empenhadas mas não pagas até o último dia do ano financeiro, ou seja, 31 de dezembro.

### **5.1. - OS RESTOS A PAGAR SE DIVIDEM EM:**

1. **Restos a pagar processados** - são as despesas realizadas até a data do encerramento do exercício financeiro, no caso, quando houver liquidação da despesa.
2. **Restos a pagar não – processados** - são as despesas que ainda não passaram pelo estágio de liquidação da despesa, até a data do encerramento do exercício financeiro.

A inscrição em Restos a Pagar far-se-á no encerramento do exercício da emissão da Nota de Empenho e terá validade até 31 de Dezembro do ano subsequente.

### **5.2 DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES**

Acontecem quando a despesa de fato aconteceu, só que não foi processada na época oportuna, o que difere dos Restos a pagar processados, que só falta o pagamento para quitar o obrigação.

Alguns parâmetros devem ser observados para pagamento desta natureza que são:

1. Que no exercício de sua realização houvesse crédito próprio com disponibilidades suficientes para seu empenho;
2. O pagamento relativo a Restos a pagar já prescrito deve ser processado na mesma rubrica onde fora anteriormente empenhado; não havendo esta possibilidade, poderá ser empenhado como DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES e

3. Para casos não contemplados nos itens anteriores, o ordenador de despesa deverá preliminarmente reconhecer a despesa mediante despacho informando quais os motivos do não empenho na época oportuna.

Na forma do art. 37 da Lei 4320/64, que dispõe:

“Art. 37 – As despesas de exercícios encerrados para as quais o orçamento em vigor consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-la, que não se tenham processados na época própria, bem como restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível a ordem cronológica.”

Este artigo foi regulamentado com o advento do Decreto-lei Número 62115, de 12/01/1968, a seguir transcrito:

“Art. 1º - Poderão ser pagos por dotação para ‘despesas de exercícios anteriores’, constantes dos quadros discriminativo de despesas dessas unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único – As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - Despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não tenham processado na época própria;

II - Despesas de “Restos a Pagar” com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III – Compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Art. 2º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os chefes de repartições, exceto as compreendidas no inciso III do parágrafo único do artigo anterior, que deverão ser reconhecidas pelo Ministro de Estado, dirigente de órgão subordinado à Presidência da República, ou autoridades a quem estes delegarem competência.

A lei, então, cuidou de suprir as deficiências humanas, provendo um dispositivo para atender aos casos discriminados neste art. 37, através do citado Decreto n. 62.115.

São três casos, com as respectivas condições:

1 – Despesas de Exercícios Encerrados não processados na época própria, mas que no orçamento respectivo havia sido consignado crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las;

2 – Restos a Pagar com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

3 – Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria, ou não tenham deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

### 5.2.1 PRESCRIÇÃO

O art. 1º do Decreto Número 20.910/32, dispõe:

“ As dívidas da União, dos Estados e Municípios, bem assim toda e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados do ato ou fato do qual se originaram”.

## 6. LICITAÇÃO

O objetivo da licitação é optar, dentre vários fornecedores ou prestadores de serviços, aquele que melhor apresentar proposta com mais vantagens para o Estado. Os fatores exigidos pela contratante refere-se geralmente a: preço, qualidade, técnica, prazo e etc.

A Lei 8666, de 21 de Junho de 1993 é a lei que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que instrui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

Vejamos o Art. 1º desta Lei.

Art. 1º - Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Subordinam-se ao regime desta lei, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estado, Distrito Federal e Município.

O Art. 3º desta Lei, praticamente do conceito, objetivo, da licitação, pois vejamos:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia ao selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Então, este Artigo formula a adjudicação compulsória e a competitividade entre os licitantes, para que escolha a melhor proposta.

## **6.1.- CONCEITOS DE LICITAÇÃO**

“ É o conjunto de procedimentos administrativos que objetivam a procura e a escolha das melhores condições para o Estado adquirir materiais, contratar obras e serviços, ceder e alienar bens a terceiros, bem como, fazer concessões de serviços públicos, sempre observando, dentre outros, os princípios da oportunidade, da universalidade e da livre concorrência entre os licitantes.”

“É o procedimento pelo qual a administração pública procura saber que lhe oferece as melhores condições para prestar-lhe um serviço, executar-lhe uma obra ou para fornecer-lhe material, de modo que o contrato seja feito com quem lhe apresente a melhor proposta( Uchôa , José Fernando)

“É o procedimento administrativo mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.(Meireles, Hely Lopes)

O processo licitatório obedece princípios, que são igualdade de tratamento aos vários fornecedores, vinculação ao instrumento convocatório, e os constitucionais: moralidade, publicidade, proibidade administrativa, legalidade, etc.

## **6.2. TIPOS DE MODALIDADES DE LICITAÇÃO**

São: convites, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão.

### **6.2.1. – CONVITE**

Consiste na consulta por escrito de pelo menos 3 (três) licitante, que operem no ramo do objeto licitado, observando a antecedência não inferior a 5 (cinco) dias úteis, para as despesas com valores superiores àqueles dispensáveis e até mesmo àqueles que exigem a modalidade de tomada de preços.

Nesta modalidade, a comissão do governo encarregada do processo licitatório tenha informações cadastrais das empresas que queiram participar deste processo, uma vez que a lei vigente que trata do assunto não exija a obrigatoriedade do cadastramento de licitantes para essa modalidade.

Há exigência na legislação atual que determina que uma cópia do CONVITE seja afixada em local apropriado da repartição promotora da licitação para que o público tome ciência, que será estendido aos licitantes cadastrados que se habilitarem até 24 horas antes da apresentação das propostas.

### **6.2.2 - TOMADA DE PREÇOS(Art. 22 § 2º CF)**

É uma convocação a um grupo dentre os licitantes previamente cadastrados, ela tem que atender as condições exigidas para o cadastramento até 3 (três) dias antes da apresentação das propostas.

O edital, para esta modalidade de licitação, deverá ser publicada na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias.

Para esta modalidade o valor da despesa tem que estar entre o valor máximo prescrito para o CONVITE e o valor mínimo que exige a CONCORRÊNCIA.

### **6.2.3 - CONCORRÊNCIA**

Esta modalidade de licitação está inserida na Constituição Federal no Art. 22, no § 1º.

A convocação é igual, para todos e quaisquer interessado, desde que , na fase inicial, ou seja, em habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigido no edital para execução do seu objeto.

A concorrência é obrigatória para despesas de grande vulto, cujo valor estimado, seja superior ao máximo permitido para a tomada de preços.

A legislação vigente exige a publicação do edital, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, no Diário Oficial e também em jornais de grande circulação.

Um dos itens com que se ganha a concorrência é a apresentação da proposta de menor preço, porem, outros itens podem indicar que preços maiores podem apresentar condições mais favoráveis, apresentando melhor qualidade e prazo de entrega; desde que a coordenação da comissão justifique o porquê da escolha dentro destes parâmetros.

**6.2.4 – CONCURSO (Art. 22, §. 4º CF)**

Esta modalidade é adotada quando há necessidade de escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artística. Há necessidade de divulgação de edital, através da imprensa oficial, com antecedência mínima de 45 ( quarenta e cinco) dias.

**6.2.5 – LEILÃO**

É a modalidade adotada para alienação de bens móveis inservíveis para o Estado ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados de terceiros à venda pelo sistema de lances.

**6.2.6 – CASOS EM QUE A LICITAÇÃO É DISPENSÁVEL E/OU INEXIGÍVEL.**

- a) Despesas de pequeno valor, sendo que tem que ser valor abaixo do limite exigido para o convite.
- b) Casos de urgência, que possam comprometer a segurança de pessoas ou bens materiais.
- c) Contratação de serviços altamente especializados, inclusive do setor artístico.
- d) Aquisição de materiais diretamente do fabricante.
- e) Aquisição e/ou restauração de obras de arte e objetos históricos.

Os casos em que há dispensa de licitação são regulamentados pelo Art. 24 incisos

I a XX, da lei 8666/93. Já os casos que consiste em inexigibilidade de licitação por não ser possível sua realização, devido a absoluta inviabilidade de competição; são regulamentadas pelo Art. 25 desta lei.

## **7. CONTROLE DE DESPESAS PÚBLICAS**

Dois sistemas controlam as despesas públicas, que são: Controle interno e externo.

### **7.1 – CONTROLE INTERNO**

O controle interno de Despesas Públicas está inserido na Constituição Federal, no seu art. 74, e diz que ficará a encargo dos Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, e, terá como finalidade:

I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo orçamentário da União;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidades ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O controle interno é necessário contra a malversação do dinheiro público e visa verificar o fiel cumprimento da administração financeira pública.

#### **7.1.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS**

O administrador do dinheiro público está sujeito a “prestar contas” e para isso, há necessidade de apresentar relatórios justificando os fatos ocorridos no decorrer de sua gestão financeira, entregando-os à órgão ou pessoa competente para apreciá-los.

### **7.1.2. TOMADA DE CONTAS**

A tomada de contas é um mecanismo legal utilizado por pessoa ou órgão responsável e interessados na prestação de contas de administrador financeiro, e este, em tempo hábil deixou de apresentar seus relatórios, sejam eles; anuais, término de gestão e outros a critérios da autoridade competente.

### **7.2. CONTROLE EXTERNO**

O controle externo das despesas públicas está reservado ao Poderes Legislativo, por competência, e auxiliado pelos Tribunais de Contas, que avaliam a prestação de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração pública direta e indireta.

## 8. CONCLUSÃO

Nossa intenção neste trabalho é demonstrar de maneira abrangente os procedimentos legais das Despesas Públicas, indicando como elas ocorrem e como são quitadas após a emissão de Notas de Empenho pelos Ordenadores de Despesas.

Para se ter despesas públicas necessário se faz a existência de recursos para supri-las e assim manter a máquina administrativa em pleno funcionamento e, simultaneamente, dar continuidade aos projetos de melhorias que visam ao bem-estar da sociedade, pois é através de realização de despesas públicas – sejam elas de caráter orçamentário ou não – que o Governo atende aos anseios da sociedade, podendo este, ainda, liberar verbas urgentes e sem depender de prévia autorização legislativa para sanar problemas do tipo calamidade pública.

O controle interno e externo são indispensáveis para que se obtenha uma fiscalização efetiva e eficaz no que se refere a gastos públicos; pois contribuem para uma boa administração, principalmente porque ao perceber que há indícios de irregularidades, denuncia-os aos órgãos competentes para que se apure responsabilidades.

A maioria das despesas públicas já são indicadas nas Leis Orçamentárias que as fixam com base na previsão das receitas do período.

Os instrumentos legais existentes, se utilizados corretamente, inibem o aparecimento de atos e fatos que levem a uma improbidade administrativa, evitando-se o caos na administração pública.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública – 8ª Edição. São Paulo, Atlas, 1995.

KOAMA, Hélio. Contabilidade Pública. Teoria e Prática- 3ª Edição. São Paulo, Atlas,

CRC – Goiás, Contabilidade Pública – Ensaio de Contabilidade Orçamentária, 1996.

MACHADO JR, J. Teixeira e Haroldo da Costa Reis. Lei 4320/64 comentada, 26ª

edição, Rio de Janeiro,

Magal, 1995.

Grangeiro, Giovane. Monografia em Ciências Contábeis – Despesas Públicas – UFC-

1995

Constituição da República Federativa do Brasil – Atlas – 1988. ANDRADE,