

**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE FACULDADE NATALENSE
PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE**

JARBAS RODRIGUES DE ARAÚJO

**PLANEJAMENTO DA DESPESA PÚBLICA: ABORDAGEM SOBRE
PROCEDIMENTOS LEGAIS VISANDO UMA GESTÃO MUNICIPAL
RESPONSÁVEL**

NATAL

2006

JARBAS RODRIGUES DE ARAÚJO

**PLANEJAMENTO DA DESPESA PÚBLICA: ABORDAGEM SOBRE
PROCEDIMENTOS LEGAIS VISANDO UMA GESTÃO MUNICIPAL
RESPONSÁVEL**

Monografia apresentada ao Curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Jandira Borges de Oliveira, Esp.

NATAL

2006

Catálogo na Publicação – Biblioteca da FARN
Setor de Processos Técnicos

Araújo, Jarbas Rodrigues de

Planejamento da Despesa Pública: Abordagem sobre procedimentos legais visando uma gestão Municipal Responsável / Jarbas Rodrigues de Araújo. – Natal: FARN, 2006.

xxf.

Orientador: Jandira Borges de Oliveira (M.Sc.)

Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

1. Despesa Pública – Monografia. 2. Gestão Pública – Monografia.
3. Planejamento Financeiro – Monografia. I. Título.

RN/FARN/BC

CDU 657:658.15



657:658.15
A687p
2006

JARBAS RODRIGUES DE ARAÚJO

**PLANEJAMENTO DA DESPESA PÚBLICA: ABORDAGEM SOBRE
PROCEDIMENTOS LEGAIS VISANDO UMA GESTÃO MUNICIPAL
RESPONSÁVEL**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Faculdade Natalense
para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte, aprovada em ____ de ____
de ____, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros.

Jandira Borges de Oliveira, Esp.

Orientadora

Nome, titulação

Nome, titulação

LISTA DE SIGLAS

LDO – Lei Diretrizes Orçamentárias

LO – Lei Orçamentária

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

Aos meus pais que plantaram a semente para a realização deste trabalho; a professora Jandira, aos amigos de sala de aula,

A todos os familiares, amigos, professores e a minha namorada Érika Roberta, que sempre entendeu o meu eterno estresse.

As pessoas especiais que estão sempre presente na minha vida; minha tia Maria, minha avó Teodora, meu sogro Francisco e minha sogra Joana, que sempre acreditaram em mim e que sem eles nada disso seria possível.

Obrigado.

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar a Deus por ter dado força e coragem para a conclusão desta monografia, que sempre me ilumina, pela minha vida.

Agradeço aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos da minha vida, pelo esforço que sempre tiveram para oferecer a melhor educação, principalmente a minha mãe pela paciência, pela força, pelos conselhos, pelo amor e juntos me ensinaram os valores da vida.

A minha avó, tia Maria que sempre compreendeu nos momentos de realização desta monografia e que me ajudou nos momentos que precisei e a todos que de uma forma ou de outra me ajudaram a chegar a este trabalho de conhecimento que é a monografia.

A minha namorada que com sábias opiniões e sugestões, ajudaram na execução deste trabalho.

A Coordenação do Curso na professora katarina, aos funcionários da biblioteca pela atenção e esclarecimento das regras. Um agradecimento especial de coração à minha orientadora Jandira Borges, pela atenção, incentivo e que passou boas informações com suas lições de vida.

RESUMO

Esta pesquisa destina-se a ser um manual de fácil aplicabilidade para os gestores públicos, contabilistas que serão responsáveis pelo planejamento da despesa pública. No estado temos vários municípios com dificuldades na demonstração desta obrigação que é muito importante para o administrador mostrar a transparência dos fatos ocorridos na despesa que começa com o fluxograma que vai do setor de compra até o planejamento. Diante da pesquisa mostrada, o presente trabalho tem por objetivo quantificar o gestor público e os responsáveis pela sua administração, enfatizando que umas das pessoas responsáveis pela administração são os profissionais da área contábil que mostra a transparência dos fatos. A primeira fase se tratou de pesquisa com base em conhecimentos adquiridos na atividade profissional. A segunda fase consiste em uma pesquisa bibliográfica, realizada através de livros, jornais, redes eletrônicas executada de maneira exploratória com intuito de colher informações. Os resultados obtidos na demonstração que este trabalho trás e que o administrador deve planejar melhor os recursos públicos para melhorar a vida de toda uma população e mostra toda a transparência do fluxograma da despesa pública.

Palavras-chave: Planejamento. Despesa Pública.

ABSTRACT

This research destines it to be a manual of easy applicability for the public managers, accountants who will be responsible for the planning of the public charges. In the state we have some cities with difficulties in the demonstration of this obligation that is very important administrator to show the transparency to it of the facts occurred in the expenditure that starts with the flowchart that goes of the purchase sector until the planning. Ahead of the shown research, the present work has for objective to quantify the public manager and the responsible ones for its administration, being emphasized that one of the responsible people for the administration is the professionals of the countable area that shows the transparency of the facts. The first phase is on the basis of dealt with research knowledge acquired in the professional activity. The second phase consists of a bibliographical research, carried through books, periodicals, electronic nets executed in exploratória way with spoon intention information. The results gotten in the demonstration that this work backwards and that the administrator must plan the public resources better to improve the life of all a population and shows to all the transparency of the flowchart of the public charges.

Keywords: Planning; Public Expenses.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.2	OBJETIVOS.....	9
1.2.1	Objetivos Geral.....	9
1.2.2	Objetivos Específicos.....	10
1.2.3	Justificativa.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1	DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PARA GESTÃO PÚBLICA.....	12
2.1.1	O Plano Plurianual.....	13
2.1.2	Leis de Diretrizes Orçamentárias.....	13
2.1.3	Lei Orçamentária Anual.....	14
2.2	PRINCIPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	15
2.3	CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	17
2.4	DESPESA PÚBLICA.....	17
2.4.1	A geração da despesa.....	18
2.4.2	Classificação da despesa.....	19
2.4.2.1	Despesa Orçamentária.....	19
2.4.2.2	Despesa Extra-Orçamentária.....	19
2.5	FASES DAS DESPESAS.....	19
2.6	COMPRAS NO SETOR MUNICIPAL.....	21
2.7	A LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL.....	24
3	METODOLOGIA.....	26
3.1	TIPO DE PESQUISA.....	26
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	27
	FLUXOGRAMA.....	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	29
	REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMÁTICA

A atual legislação nacional traz leis básicas para o estudo da contabilidade no Brasil: a Lei 6.404/ 76 das Sociedades Anônimas também aplicadas às demais sociedades privadas e a Lei 4.320/64 que trata sobre a contabilidade pública. Na contabilidade pública só é permitido aquilo que a Lei autoriza, pois temos que planejar os recursos disponíveis, sobretudo na elaboração dos orçamentos, estabelecendo prioridades e mostrar sua competência como gestor. O estudo relacionado à despesa pública municipal tem por obrigação a prestação de contas com a sociedade de cada município e com este conhecimento fica transparente onde estar sendo aplicado o dinheiro público.

Na apresentação do mesmo vamos conhecer alguns conceitos e contribuições significantes e relevantes tais como: despesa pública, licitação, programação da despesa, classificação econômica, plano plurianual municipal, lei de diretrizes orçamentária municipal e geração de despesa. Portanto estes subsídios que será ressaltado neste trabalho de formação acadêmica servirão de pressupostos teóricos e práticos para a conclusão do mesmo. Referindo-se a Lei de Responsabilidade fiscal e o conselho Regional de Contabilidade que ambas consistem em fiscalizar as prefeituras municipais. É importante e necessário fazer auditoria para termos conhecimentos se estão sendo cumpridas as normas da contabilidade pública.

A documentação tem que estar de acordo com a legislação; nós que vivemos num Estado de direito temos que cumprir a ordem jurídica e ter consciência, além disso, quem age de acordo com a Lei não tem um futuro de eventuais punições. **Diante do exposto, tem se o seguinte problema de pesquisa: Quais os procedimentos a serem observados no processo de realização da despesa publica?**

1.2 OBJETIVO

1.2.1 Objetivo geral

Demonstrar as etapas a serem observadas na realização da despesa pública, visando o atingimento de uma gestão responsável.

1.2.2 Objetivos específicos

- Apresentar as principais exigências para o ordenador de despesas de acordo com as normas contábeis.
- Abordar sobre as fases da despesa pública.
- Demonstrar os procedimentos a serem abordados na despesa pública.

1.2.3 Justificativa

A realização deste trabalho intitulado “Planejamento da despesa pública: Abordagem sobre procedimentos legais visando uma gestão municipal responsável.” Tem como objetivo específico orientar os gestores municipais a serem transparentes diante de sua administração pública. O estudo justifica-se por se tratar de uma área que tem demonstrado crescimento, a sociedade tem se preocupado em cobrar do administrador suas demonstrações contábeis (balancete) para verificar o procedimento do dinheiro disponível em cofres públicos.

Mediante o presente estudo é possível evidenciar todo processo, bem assim a consequência da despesa pública oferecendo aos gestores municipais e profissionais da área um instrumento para realização de uma gestão, mais responsável.

Logo, o assunto traz dificuldades que são encontradas pelos gestores e profissionais da área na realização do processo de despesa, que gera muita irregularidade, ficando difícil para os órgãos fiscalizadores verificar se estão usando as normas legais.

O número encontrado de contas julgadas irregulares pelos órgãos fiscalizadores, em decorrência da não verificação das normas legais que envolvem o processo de despesa. No entanto, este estudo mostra a importância em conhecer o processo da despesa baseado em regras legais, oferecendo para os gestores públicos e profissionais uma contribuição nas que atuam na administração pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PARA GESTÃO PÚBLICA

Na gestão pública é preciso pensar como planejar de que forma pode este planejamento, como controlar o dinheiro público para se ter resultados satisfatórios. Estabelecer metas para que se tenha uma excelente qualidade e o menor custo possível obtendo controle com o dinheiro público. Aos profissionais da área contábil é necessário o conhecimento sobre a gestão administrativa para que se possa planejar melhor com menos recursos possíveis, com este conhecimento observa-se as vantagens e desvantagens nesta administração.

O planejamento pode ser modificado, pois temos que planejar e sempre está observando se o que foi planejado esta de acordo com a meta a ser realizadas neste caso o planejamento tem que ser ajustado conforme a necessidade de cada administração pública.

De acordo com Cavalcanti (2005, p.19).

Seja planejador invista tempo em planejar o que fazer com os recursos disponíveis, sobretudo na elaboração dos orçamentos, estabelecendo prioridades de modo a atender, primeiro, as necessidades mais relevantes da comunidade quem planeja bem o que fazer gera, com recursos maiores benefícios à comunidade.

A administração pública transparente honra o voto do cidadão que coloca o gestor no seu mandato, este voto quer receber uma contra partida de uma boa administração que se da com os controles, relatórios, transparência e principalmente um bom planejamento. Quando uma gestão é eficiente usa instrumento legais na sua administração que pode observa que estas peças legais de planejamento e contabilidade, controle interno na administração pública e atendimento as normas legais que todos interligados temos um bom resultado.

De acordo com Cavalcanti (apud BRAGA,p.23)

Seja eficiente- invista tempo em planejar como fazer as obras os serviços as compras, de maneira a realiza-los com o mínimo possível de recursos financeiros, materiais e humanos; quem planejar como fazer, faz mais obras e serviços com menos recursos.

2.1.1 O Plano Plurianual (PPA)

O plano plurianual será elaborado no primeiro ano de mandato e terá vigência de quatro anos, com isso o gestor já tem que cumprir um ano do seu antecessor. Com a elaboração do PPA o plano deve demonstrar os objetivos e metas fixas para o período de sua existência.

O PPA deve já ter seu valor financeiro para estabelecer o mais importante para cada gestão pública, suas prioridades e para as relativas aos programas de duração continuada. Neste caso os investimentos não devem passar exercício financeiro.

“É um plano de médio prazo, através do qual procura se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas para um período de quatro anos, uma espécie de plano de governo.” Kohama (2000,p.62)

O objetivo do plano plurianual consiste em organizar programas que ajude o gestor ter uma estratégia com as previsões dos recursos e desenvolver seu planejamento para dar uma transparência nas informações referente ao plano e se esta de acordo com o que foi planejado através dos recursos que foram disponibilizados. O gestor deve avaliar se o PPA esta sendo bem aplicado e se cumprir suas metas planejado com seu gerenciamento mas efetivo o seu municipal só tem a ganhar.

Na constituição federal, seu art.165 explica melhor suas metas.

1º-A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 2002, p.120)

“A definição das prioridades demonstram um real planejamento, dando segurança ao poder legislativo e a comunidade que participar do processo decisório.” (ANDRADE,2002, p-60)

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO deve determinar as prioridades do plano plurianual, esta elaboração determina o orçamento anual do gestor diante do que foi previsto compreendido do orçamento daquele ano. Deste modo a lei de diretrizes orçamentária dá prioridade as metas elaborada no plano plurianual com isto se faz boa administração pública.

De acordo com Kohama (2000, p.63)A LDO

A lei de diretrizes orçamentária tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendendo aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.

A constituição federal cria a LDO para controlar e viabilizar a execução do que foi planejamento, se estão de acordo com as prioridades e deve constata na lei orgânica municipal.

Segundo o art.165 da CF, competem á LDO:

- *Definir as metas e prioridades da administração pública federal incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- *Orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- *Dispor sobre as alterações na legislação tributaria;
- *Estabelecer a política de aplicação das agencias oficiais de fomento.

A LDO tem que manter um equilíbrio nas contas públicas, para que no futuro não comprometa o município, pois tem por objetivo de orientar anualmente sua elaboração sempre cuidado do equilíbrio.com relação aos anexos de metas e riscos fiscais são só para os municípios com mais de 50.000 habitantes, tendo penalidades prevista na lei, principalmente a lei de responsabilidade fiscal que de acordo com a lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. Lei de crimes fiscal determina suas penalidade que pode ser para os municípios com a redução de recursos ou esta penalidade pode ser gestão com a devolução do dinheiro publico ou ate uma prisão do gestor.

2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LDO)

A LDO no seu contexto deve ter uma previsão de receita e fixação de despesa, nesta previsão temos muito a relacionar com á receita, pois a previsão de receber o pagamento do IPTU, IPVA entre outro que geram um inadimplência muito grande que obriga o gestor ate fazer programa, descontos ficando difícil para esta previsão ao contrario da despesa que são realmente fixa no caso do salário do soldado militar, salários da administração que na sua falta gera um desequilíbrio que se torna em greve.

“A lei orçamentária anual programa as ações e serem executadas para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e transformá-los em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias.” Kohama (2000,p.63)

Na elaboração de uma lei orçamentária temos que ter um conhecimento nos princípios para que esta elaboração não descumpra a lei vigente, para que este conhecimento torne transparência o orçamento para sua administração e gestão pública.

2.2 PRINCIPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Os princípios regem informações importante e construtiva em relação ao orçamento no geral, o princípio da unidade relata que cada federação só tenha um orçamento, no princípio da universalidade o orçamento esta em mostra todas as receitas realizadas e as despesas para possibilitar a ligação dos programas do orçamento para se ter uma aprovação, no princípio da anualidade mostra que deve ser elaborado e autorizado em um período de um ano que facilita na correção de erros possíveis de acontecer e olhar se o que foi determinado naquele ano realmente foi cumprido, no princípio de exclusividade mostra os assuntos realmente ligados a o orçamento, no principio da clareza o principal é que as informações passadas no orçamento leve o gestor para uma eficiente administração, para que isto aconteça a comunicação é o fato mais importante e no princípio do equilíbrio o próprio nome já diz manter um equilíbrio entre as receitas e as despesas.

De acordo com Bezerra Filho (2004,p.27-28)

Anualidade – de acordo com esse princípio, que é também chamado de periodicidade, as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre, a um período limitado de tempo, que se denomina exercício financeiro. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro (art.34 da Lei nº4. 320/64).

Unidade ou totalidade - defende a idéia de que o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir, somente, um único orçamento para cada entre da federação (União, Distrito Federal e Municípios) em cada exercício financeiro, ou seja, o principio da unidade estabelece que todas as receitas previstas e despesas fixadas das entidades da administração direta e indireta (excluídas as entidades não- dependentes)de um ente federativo devem estar contidas numa só lei orçamentária. A finalidade é evitar os orçamentos paralelos.

Universalidade-de acordo com esse princípio o orçamento (uno) deve conter todas as receitas e todas as despesas do estado. A constituição federal em seu art.165,5º, caracteriza o principio da universalidade, quando estabelece que o orçamento deva conter todas as receitas e as despesas referentes aos poderes da União,seus Fundos, órgãos e Entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Princípio do orçamento Bruto - todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. A regra pretende impedir a inclusão, no orçamento de importância liquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo, resultado do conforme entre as receitas e as despesas de determinado serviço público. A lei nº4. 320/64 consagra o principio em seu art.6º.

Equilíbrio - prevê a igualdade entre a previsão da receita e a fixação da despesa, em cada exercício financeiro. A adoção desses principia representa uma ferramenta essencial ao controle dos gastos governamentais, apesar de que o equilíbrio, atualmente, tem sido uma simples questão de técnica

contábil, haja vista que possíveis excessos de gastos podem ser cobertos pela realização de operações de crédito, oferecendo, assim, o “equilíbrio”.

Exclusividade – preceitua que o orçamento deva conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos. O objetivo é impedir que seja utilizado um procedimento legislativo rápido, em virtude dos prazos fatais a que este sujeito, para se aprovarem, com facilidades, medidas que, em tramitação regular, talvez não lograssem êxito. A constituição federal, no parágrafo 8º de seu art. 165, consolida este princípio, quando diz que a lei orçamentária anual não conterá matéria estranha 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 da receita.

Especificação, discriminação ou especialização - seu objetivo é o de vedar as autorizações globais, devendo as despesas ser classificadas com um nível de detalhamento que facilite análise, por parte das pessoas. De acordo com a lei nº 4.320/64, a discriminação da despesa, na lei orçamentária anual, far-se-á, no mínimo, por elementos. As portarias nº 42/99 e nº 163/01 do MPOG/STN normalizam sobre a classificação orçamentária da despesa (institucional, funcional, programática e natureza da despesa). Exceção ao princípio da especificação é a dotação destinada à reserva de contingência (definida ao final deste capítulo)

Publicidade – determina que o conteúdo orçamentário seja divulgado pelos veículos oficiais de comunicação/divulgação, para conhecimento público e eficácia de sua validade, visto que esse é um princípio já exigido para todos os atos oficiais do governo. Na administração pública, a publicidade deve ser feita no diário oficial da esfera respectiva. Nos municípios em que não haja diário oficial, o orçamento deve ser exposto em local público, onde todos possam ter acesso.

Clareza – o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisem manipulá-lo.

Uniformidade- no aspecto formal, o orçamento deve ser padronizado nos diversos exercícios em que é executado, possibilitando ser comparado ao longo do tempo.

Não- vinculação de receita- previsto no art. 167, IV, da constituição federal, vedando a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo (art. 167).

Princípio da unidade de tesouraria ou unidade de caixa- o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais (art. 56 da lei nº 4.320/64). Daí a classificação da receita orçamentária ser restrita ao nível de categoria econômica, diferentemente da despesa orçamentária (especificada em quatro níveis de classificação).

Legalidade ou tributação – diz respeito às limitações legais que o estado possui, quanto ao seu poder de tributar (art.150 da constituição federal)

2.3 CICLO ORÇAMENTÁRIO

A responsabilidade básica do estado consiste em buscar o nível máximo de satisfação das necessidades da população. O estado produz essencialmente bens e serviços para satisfação direta da comunidade, não atendidas pela atividade privada. Orientando suas ações no sentido de buscar determinadas conseqüências que modifiquem positivamente as condições de vida da população, através de um processo acelerado e permanente, com o menor custo econômico e social possível.

2.4 DESPESA PÚBLICA

A despesa pública se resume em gastos fixos na lei ou em leis especiais no caso destes gastos fora do orçamento é mostrado por eventos não esperados que se reflete com enchentes, seca entre outros, a despesa é destinada na execução de serviços públicos para constituição de uma boa administração.

No momento em que é feito o orçamento, este corresponde no planejamento da despesa que por sua finalidade já se faz o cronograma dos acontecimentos de pagamento do pessoal, funcionamento da educação, saúde entre outros, com isto realiza uma boa aplicação dos recursos financeiros disponíveis para aquela gestão.

De acordo com Piscitelli (2003, p145) A despesa corresponde:

Despesa pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros, imediata - com redução de disponibilidade - ou mediata - com reconhecimento dessa obrigação.

Na verdade a despesa pública se dá para o funcionamento da administração pública, no momento em que se compra ou vende o patrimônio público este dinheiro deve ser revertido para administração e não para o gestor.

De acordo com Bezerra Filho(2004,p.72)

A despesa na administração pública é constituída pela obrigação de desembolso financeiro por parte dos cofres do estado, objetivando financiar as ações do governo (despesa orçamentária), bem como cumprir outros determinações impostas por leis, contratos (caução, fiança)etc.

2.4.1 A Geração da Despesa

O momento em que é assumida a obrigação através de um empenho ou um contrato, este é o momento da geração de uma despesa: a compra de um bem, a contratação de pessoal, a contratação de serviços ou obras, a desapropriação de imóveis, etc.

Para que constituem despesa pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos, melhoramento de toda uma sociedade e dos aumentos patrimoniais; e qualquer ato deve ser justificado. Não há despesa sem motivo, pois por menor que seja o município pode parecer chato, desnecessário que cada despesa seja necessária uma justificativa, por escrito assim o gesto torna transparente seus atos administrativo.

Orienta-se que o agente responsável pelo setor público de despesa solicite procedência de comunicação formal, utilizando-se de: exposição de motivos, relatório, qual motivo da despesa, requisição de material que deverá ser apresentada ao administrador público e encaminhado obrigatoriamente ao protocolo.

A geração de despesa deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e de declaração do ordenador de despesa, o impacto orçamentário é calculado para três exercícios porque esse é período para o qual se estabelecem as metas fiscais. Portanto, ao gerar uma despesa é preciso verificar se ela já estava prevista e não criará dificuldades para o atingimento das metas fiscais.

Há também sistemas informatizados que travam os empenhos se não houver autorização orçamentária, este sistema é como se fosse um fiscalizador, assim, se assegurar que não haverá incompatibilidade entre este e o PPA ou a LDO ou outras disposições legais, então, a lista de checagem praticamente fica restrita em alguns itens, e o próprio sistema informatizado pode conter a certificação digital indicando de quem é a responsabilidade pela entrada da informação.

Com a LRF, não há mais possibilidade de que fique difusa a obrigação de cumprir as normas legais. O ordenador de despesa será sempre aquele que teve delegado pelo prefeito, por ato normativo interno, a responsabilidade de fazer os empenhos e pagamentos da prefeitura, podendo haver vários ordenadores de despesa e técnicos encarregados de fazer a lista de checagem, de acordo com as necessidades do serviço. Se essa responsabilidade não tiver sido formalmente delegada para ninguém, então o ordenador será o próprio prefeito que, então, assume sozinho a responsabilidade.

Assim, é recomendável que contadores e outros prestadores de serviços conservem em seu poder provas de que não participaram do ilícito como, por exemplo, a

recomendação para que o prefeito procedesse da forma legal, ainda que tal recomendação não tenha sido por ele acatada.

O equilíbrio entre receitas e despesas é um importante princípio orçamentário, mas importante é que a LRF discou fazer o mecanismo de compensação ter um equilíbrio, que nos governos passado poderia criar despesas que seriam obrigatórias não só no ano seguinte, mas nos próximos anos, mandatos e gerações, sem saber se na época do pagamento haverá ou na receita. O que havia de grave nesse comportamento é que o equilíbrio do orçamento de um exercício não indicava necessariamente equilíbrio nos orçamentos futuros.

2.4.2 Classificação da Despesa

2.4.2.1 Despesa orçamentária

A despesa orçamentária seu nome já explica tudo, pois esta despesa tem que conter no orçamento para a realização desta despesa.

De acordo com Silva (2000, p.113) a despesa orçamentária define.

“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.”

2.4.2.2 Despesa Extra-Orçamentárias

A despesa que não esta no orçamento é considerada como extra-Orçamentarias.

De acordo com Silva (2000,p.113) a despesa extra-Orçamentárias define.

É a despesa que não consta da lei orçamentária, compreendendo as diversas saídas de numerário decorrentes do levantamento de depósito, cauções, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de créditos por antecipação de receita bem como quaisquer valores que se revistam de característica de simples transitoriedade, recebidas anteriormente e que na oportunidade, constituíam receita extra-orçamentária.

2.5 FASES DAS DESPESAS

Para se administra com responsabilidade o importante é fazer todos os procedimentos legais na ocorrência de uma despesa que ocorre na necessidade do município até seu pagamento, este processo chama-se fase da despesa que deve acontecer com transparência em sua excursão.

a) Autorização ou fixação

Na autorização é quando ocorre o planejamento orçamento que se tem através da necessidade e prioridade de cada município, com isto se mostra no orçamento, caso haja necessidade de um aumento deve-se pedir uma autorização ao legislativo.

b) Programação

Na programação se mostra as prioridades de cada município e as disponibilidades para que sempre haja um equilíbrio durante a execução orçamentária. Na programação ocorre despesa que acontece todo mês que é o caso dos salários, alugueis, entre outros se dá para ter uma programação dessa despesa, mas existem acontecimentos inesperados com eventos que podem até causar uma calamidade pública naquele município.

c) Licitação

Na licitação ocorrem os procedimentos legais para que se tenha um ótimo negócio na aquisição de material, que por sua vez tem que mostrar a legalidade entre os fornecedores como mostra o edital de convocação de uma licitação que pede qualidade nos produtos oferecidos com a marca apresentada, na entrega verifica-se as quantidades de pedidos se realmente foram entregues, no momento que se compra verifica entre os fornecedores o menor preço com a mesma qualidade.

De acordo com Bezerra Filho (2004,p.95) a definição de licitação.

É o conjunto de procedimentos administrativo que objetivam a procura e a escolha das melhores condições para o estado adquirir bem como fazer concessões de serviços públicos sempre observando, dentre outros, os princípios da oportunidade, da universalidade e da livre concorrência entre os licitantes.

Na licitação ocorrem muitos procedimentos que se completa com as modalidades de licitação que vai da concorrência ate mostra uma nova modalidade que é o pregão.

A) Concorrência neste procedimento mostra os fornecedores interessados em participar do edital com as exigências que são mostradas através de documentação legais, esta em condições legais tributária endereço, condições de entrega, legalidade nos procedimentos não só por ser famílias e sim honra seus compromissos.

B) Convite ocorre de forma mais direta pela administração que classifica três fornecedores para escolher sua proposta.

C) Concurso se faz através geralmente de prova classificatória ou através de escolha entre os interessados para se ter um prêmio ou salário que é explicado no edital que mostra todo detalhe da convocação até o prazo de começar o trabalho.

- D) Leilão é a modalidade mais simples de entendimento que é a venda de bens ou produtos apreendidos que são oferecidos aos interessados através de lance que começa com o preço do bem e os interessados coloca o preço igual ou superior ao valor.
- E) Pregão é a mais nova modalidade que foi instituída pela lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, esta modalidade é a mais rápida pois se faz através de meios eletrônico que são aqueles fornecedores cadastrados legalmente para fazer o levantamento dos preços no menor tempo e mostra mais eficiência na administração pública.
- F) Empenho é a garantia do pagamento neste caso já se separa a parcela para o pagamento no orçamento que se chama nota de empenho. O importante é que para empenho tem que haver disponibilidade de crédito neste caso o empenho garante o pagamento.
- G) Liquidação é a maneira em que consiste na verificação de pagamento que será realizado pelos setores financeiros ou contábeis nesta observa os valores, nota de empenho, contrato se esta concluída a obra, se realmente foi entregue o material após os cuidados será encaminhado ao setor de pagamento para que se pague.
- H) Pagamento é a última coisa a ser feita no processo da despesa que corresponde com a obrigação mediante o serviço prestado ou aquisição de bens ou mercadoria.

2.6 COMPRAS NO SETOR MUNICIPAL

No setor público temos que ser planejador, temos que investir nosso tempo planejando o que fazer com os recursos disponíveis, sobretudo na elaboração dos orçamentos, estabelecendo prioridades de modo a atender, primeiro, as necessidades mais relevantes da comunidade com a saúde, educação, moradia e a fome. Neste caso do planejamento que tem que combinar com as normas que regem as compras, está distribuído em vários regulamentos, principalmente na lei 4.320/64 e na lei 8.666/93, que seguem uma fiscalização da LRF que facilita na hora que a administração prepara seus documentos necessário e transparente para toda sociedade municipal.

Administração padroniza os formulários e a forma como devem tramitar os diversos documentos, memorandos, despachos, vistos, carimbos etc. que dão sustentação, comprovam a licitude e legalidade do processo de despesa através de edição de normas regulamentando a matéria no âmbito da administração municipal.

Na administração municipal a burocracia é mãe de todos os departamentos, além disso isto o formalismo necessário ao ato público, muitas vezes considerando exarcebado é,

para o cidadão, a garantia de que os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, estão sendo observados.

Qualquer ato administrativo deve ser justificado. Não há compras ou serviço prestado ou conseqüente gasto sem motivo que o justifique, ao gesto público de pequenos municípios, cuja população pequena pode parecer chato, enfadonho ou até mesmo desnecessário que a cada compra, da mais simples a, mas complexa, seja necessária uma justificativa, por escrito.

No caso das exigências da lei mostra transparência no ato público, ficou melhor para os gestores no controle dos gastos e caso o município passe por uma fiscalização do tribunal de contas que mostra a razão da aquisição de toda a documentação, portanto fiz-se necessário a justificativa de qualquer compra, a qualquer título, seja qual for a quantidade ou valor temos que orientado os agentes públicos solicitante proceda a comunicação formal, utilizando-se de relatórios ou requisição de material, que deverá ser apresentada ao setor e encaminhada, obrigatoriamente ao arquivo do município.

No setor de compras temos que começar pelo que foi planejado, verificando as exigências da legislação com a verificação da existência de fornecedor adjudicado através de licitação cuja vigência não tenha expirado após verificar ter sido apreciada a solicitação, não havendo oposição de ordem legal, formal, administrativa, por parte do setor de compras, será solicitado ao setor ou divisão de protocolo, que o então documento de exposição de motivo e relatórios de material.

Na compra do setor municipal geralmente usa licitação, mas existe caso de ausência de licitação somente se admite por exceção, nos casos indicados na lei. Havendo a possibilidade de aquisição do objeto requisitado, utilizando-se da faculdade prevista no inciso II, do art.24, da lei 8.666/93, de 21/06/96.

O cadastro de fornecedor consiste em uma serve de informações, que deve ser atualizando constantemente está em dia com a legislação em vigor, em arquivos físicos ou eletrônico, que documentam a situação jurídica, técnica, financeira e fiscal das empresas que desejam fornecer bens, mercadorias, materiais ou produtos a gestão municipal. Efetiva-se o exame das condições de algum procedimento licitatório específico. Mesmo que, no caso concreto possa-se optar pela contratação direta.

Há que se observar às especificações, adequação das unidades e das quantidades e proceder a cotação de preços dos bens, mercadorias, materiais por ter um bom preço e diminuir sua despesas para a geração de novos bens de consumo para o município. O bem, mercadoria, material ou produto a ser adquirido deverão ser satisfatoriamente

identificados muito se tem discutido a cerca da identificação da marca. Reitere-se que a lei não pretende proibir a referente à marca. A finalidade é no sentido de que, ao promover a especificação das qualidades do bem, mercadoria, material ou produto a ser adquirido, nenhuma relevância pode dar-se a marca.

Porém haverá casos em que a marca condição preponderante e, para tanto, há disciplinamento na lei quanto a matéria outra regra a ser observada é quanto às quantidades a serem adquiridas deverão ser adquiridas quantidades segundo as estimativas de consumo e utilização, para evitar tanto o excesso como a carência de produtos. A demais, não deverão ser adquiridas quantidades superiores a capacidade ou as condições desfavoráveis de armazenagem.

Depois da licitação, ordem de compra é chegada o momento em que o processo deve ser enviado ao setor de empenho. Portanto, só após a caracterização e mensuração do preço do objeto, o qual se materializa com a emissão da ordem de compra, proceder-se ao empenho. O empenho constitui instrumento de programação, pois ao utilizá-lo racionalmente, o poder público tem sempre um panorama dos compromissos assumidos e das doações ainda disponíveis.

É importante esclarecer que o documento nota de empenho e para informar que o empenho foi realizado e prova-se a materialização da garantia de pagamento assegurado pelo orçamento. Com isto alguns sistema de gestão e controle orçamentário, além da nota de empenho, emitem concomitantemente, o documento, intitulado capa de processo de despesa. Fazemos questão de citá-lo, por ser um documento, comumente, encontrado nas divisões de contabilidade de diversos municípios. Em nosso entender, este documento visa suprir a falta da instauração do devido processo administrativo dispensável.

Após, o empenho os autos retornarão ao setor de compras para que haja um processamento de triagem dos documentos, que nesta fase devem ser separados tendo em vista o seu destino: fornecedor, setor de compras e setor financeiro. Desde a redação primitiva do estatuto das licitações e contratos administrativos, já havia a imposição de divulgação das aquisições, a qualquer título.

Com o envio ao setor de compras e para fins de publicidade dos atos oficiais e princípio esculpido no ordenamento pátrio; é requisito essencial e indispensável para a validade dos atos oficiais. Esse princípio constitucional de acordo com o dispositivo citado, a finalidade era meramente informativa e poderiam ate mesmo ser fixados em local de fácil acesso do público em geral.

Com o advento da internet, foi editado a lei nº7. 755/98, de 16/14/98, com o intuito de ampliar, ainda, mas, a divulgação dos atos públicos referentes a todas as compras na fase do pedido, é exigido somente papeis necessário a apresentação ao fornecedor que deve ser transparente perante a sociedade, o gestor tem que torna claro a sociedade como foram elaborados os orçamentos e planos, como foi feita a revisão da receita, como foi feita a previsão de receita, como foi executada a despesa em particular.

As compras é direito de a sociedade ter ciência completa dos atos de gestão pública é dever do gestor dar essa ciência com a transparência de seus atos através de publicações.

2.7 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias no Brasil, em vigor desde o dia 05 de maio de 2000, a LRF tem o objetivo o equilíbrio permanente das finanças públicas.

O processo de elaboração, aprovação e implementação da LRF só pode ser plenamente compreendido em um contexto de fortalecimento das instituições democráticas. É o resultado de uma cobrança da sociedade que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve, em media, gastar mais do que arrecada, de um consenso em torno da necessidade de mudança que possibilitaram maior qualidade do gasto público, como consequência de maiores adequações das políticas públicas aos anseios da sociedade.

Com a LRF, além do estabelecimento de princípios e normas para separa cada vez mais a casa pública da privada há mecanismo de controle e transparências fiscais que garantem o caráter permanente dessa nova forma do estado se relacionar com a sociedade.

Hoje a LRF tem o apoio da sociedade, que cada vez mais consciente reconhece nela a defesa de seus direitos de exercício pleno da cidadania, numa afirmação do processo democratização.

Com a LRF, os gestores públicos deverão dar mais ênfase no planejamento dos gastos, assumirem uma postura mais transparente junto ao público e adotar controles internos para adequar-se as novas regras e limites.

O controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos,método com os objetivos de proteger a administração pública, produzindo dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condição dos municípios.

Neste caso as atribuições dos funcionários do município devem ser claramente definidas e limitadas, de preferência por escudo, mediante estabelecimento de manuais internos do município.

A LRF tem atenção no planejamento dos gastos, no caso que os recursos pertencem à sociedade, a qual, num regime democrático, delega poderes aos governantes para administrá-los.

Assim talvez o mais importante seja o que diz que deve haver transparência na elevação e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis na linguagem simples e objetiva.

A LRF força a mudança no comportamento dos gestores, através da divulgação de informações orçamentárias e contábeis em meios de amplo acesso público. Assim a LRF procura aumentar o controle do gasto público através do próprio processo político.

Como esta obrigatoriedade de divulgação em meio eletrônico torna transparente o uso do dinheiro público.

A LRF também contém uma série de dispositivos que tratam da escuturação, da consolidação e da prestação de contas. Toda a LRF será objeto fiscalização pelo tribunal de contas, membros do legislativo e ministério publicam. Fica claro, porém, que o prefeito deverá constituir um sistema de controle intenso para auxiliá-lo na tarefa de identificar desvios e indicar correções de rumo tendo em vista o comprimento da LRF.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

Quanto aos fins a pesquisa foi exploratória e descritiva. Exploratória porque existem poucos estudos a respeito do tema abordado que trata da divulgação dos relatórios obrigatórios, de acordo com a lei de responsabilidade fiscal, entre outras normas do Estado do Rio Grande do Norte.

Segundo Vergara (2006, p.48).

Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma. O material publicado pode ser fonte primária ou secundária.

Segundo Vergara (2006, p.49)

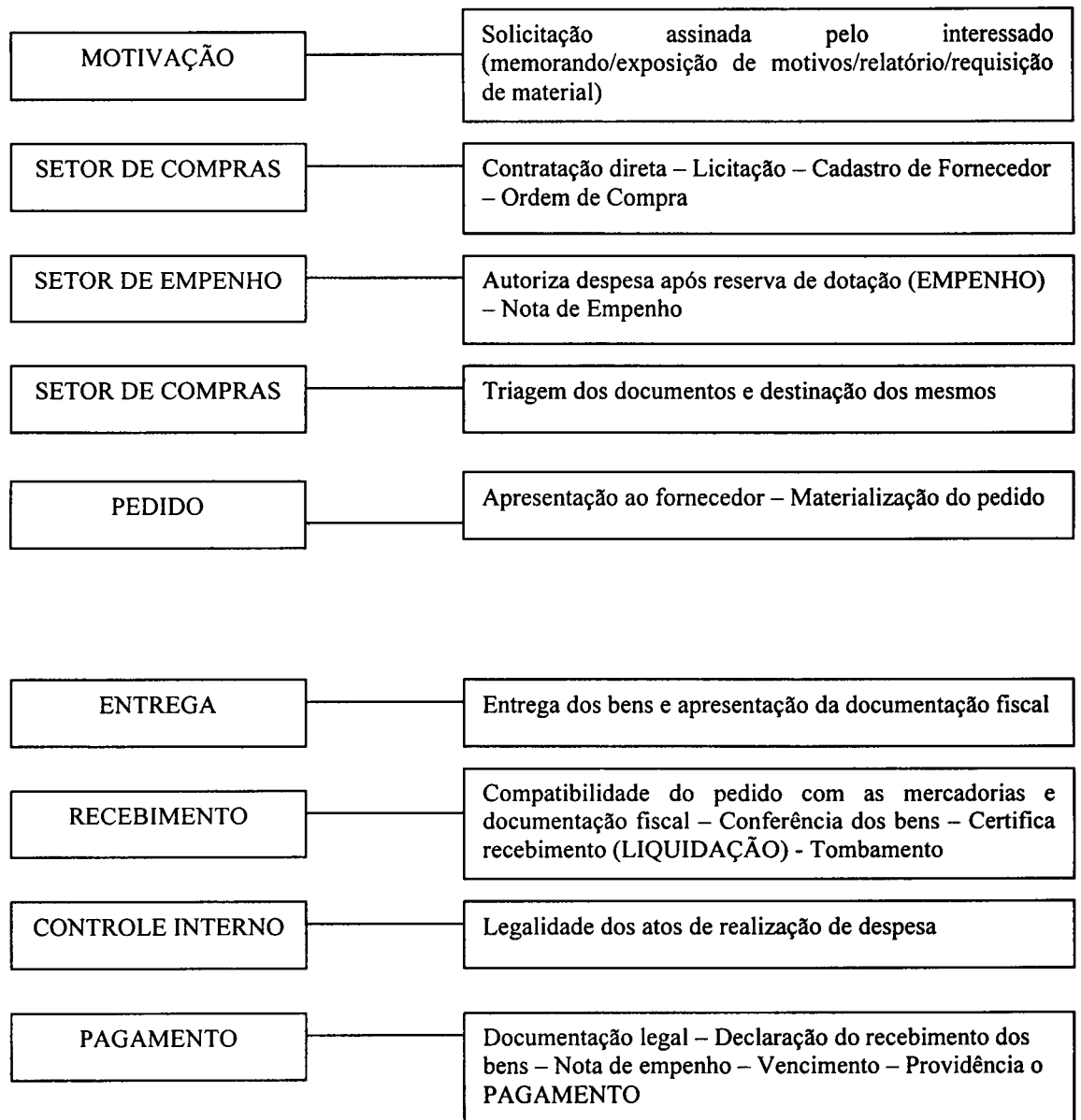
Classifica-se como pesquisa bibliográfica, pois se recorrerá ao uso de material acessível ao público em geral, como livros, artigos e embora estes sejam apresentados de forma excessivamente agregada. A pesquisa é também documental, porque será feito uso de documentos de trabalho e relatórios de consultorias privadas, não disponíveis para consultas públicas.

Quanto aos meios, a pesquisa foi bibliográfica e documental. Bibliográfica porque para se compreender dos instrumentos de transparência fiscal, exigidos pela lei de responsabilidade fiscal foi necessária pesquisa em material publicados em livros, jornais, redes eletrônicas e, documental porque houve a necessidade de se pesquisar documentos cujo o material não é acessível a todo o público.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme se pode constatar a análise mostra o seguinte fluxograma para geração de uma administração eficaz na gestão pública que se começa com a transparência dos acontecimentos na despesa pública através da motivação que é a solicitação de requisição de material que informa ao setor de compras para saber se a contratação vai ser direta ou através do ordenada de despesa para fazer uma licitação, no setor de empenho observa se a despesa esta autorizada nos orçamentos para gera a nota de empenho, no setor de compras faz a triagem dos documentos e encaminhar para os setores desejados, no pedido apresenta ao fornecedor o que vai pedido para a materialização, no setor de entrega faz a verificação da entrega dos bens com apresentação da documentação da nota fiscal, no recebimento confirma com o pedido é a nota fiscal e certifica o recebimento, no controle interno faz a fiscalização de todos os setores para verificar a legalidade dos atos na realização de despesa e execução do orçamento e no pagamento verificar data documentação para fazer o processo final da despesa pública.

FLUXOGRAMA



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Diante da lei de Responsabilidade Fiscal, podemos analisar que a contabilidade publica tornar muito importante e passou a exercer um papel muito mais importante na gestão municipal no intuito de que os sistemas de informação tornem transparentes as Demonstrações Contábeis baseada na lei nº. 8.666/93 é lei nº. 4.320/64 e 6.404/76.

É preciso ressaltar que na administração pública muitos gestores não tem o interesse em atender as necessidades existentes. Assim, utilizam o dinheiro em benefício próprio para seu enriquecimento, que é ilegal para o gestor, pois só é permitido aquilo que a lei determina.

O mais relevante é que o Conselho Federal de Contabilidade está se preocupando com as formas de gestão municipal, com isto editou que toda prefeitura tenha um contador registrado no conselho para que fiscalize e combata com a corrupção.

Um ponto muito importante é que exista clareza na elaboração dos orçamentos e planos, na receita e despesa, pois é direito da sociedade de ter conhecimentos dos atos da gestão pública é dever do gestor agir com transparência publicando as ações executadas por eles.

Neste estudo mostra que as informações contábeis para atender os usuários devem ser claras e confiáveis, para que o profissional e o gestor não tenham que se preocupar com a ética que é importante para atender as exigências principalmente de uma sociedade valorize sua administração.

Na administração publica podemos observar que o esforço para administrar melhor os seus gastos, cabe, pois passa por um bom programa de trabalho, o qual é denominado de orçamento público, que juntamente com a contabilidade pública proporciona informações gerências e confiantes.

Como o advento da Lei Responsabilidade Fiscal, pode se dizer que a contabilidade passou a exercer um papel muito mais importante na gestão fiscal publica, principalmente com as punições e as exigências da transparência dos fatos na ampliação do sistema de informações, através das demonstrações contábeis baseadas na Lei 6.404/76.

As repetitivas dificuldades pelas quais passam o país, aliadas ao grau de exigência da população, levaram o governo a se preocupar mais em encontrar uma melhor maneira para a execução da despesa pública, do que com formas de arrecadas mais recursos. Neste contexto o elemento mais estudado é sem dúvida a despesa pública, e se ela esta sendo bem aplicado como a fiscalização da lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8.ed. São Paulo:Atlas,1994

BEZERRA, FILHO. **Contabilidade pública**. Rio de Janeiro: impetus, 2004.

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Avaliação - PPA 2000 – 2003: **Manual de elaboração e Gestão SPA/ MPO**. 1998.

BRASIL. Secretaria de planejamento e Avaliação – PPA 2000-2003: **Procedimento para a Elaboração de programas SPA/MOG**. 1999.

BRASIL. Secretaria de orçamento federal. **Manual Técnico de orçamento MTO-02 SOF/MP**, 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Emenda Constitucional Nº 9 de novembro de 1995**. São Paulo: DP & A, 2003.

BRAGA, Marcelo de Almeida, **Compras no setor público**. 1. ed. Natal: Marcelo de Almeida Braga, 2005.

NUNES, Selene Peres. (Org.) **Programa Nacional de Treinamento para municípios**. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade pública**. 2.ed.São Paulo:Atlas,2003

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: Teoria e Pratica**. 7.ed. São Paulo:Atlas,2000.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. et al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. São Paulo: Atlas, 1999.