

INSTITUTO DE ENSINO SUPERIOR “PRESIDENTE TANCREDO DE ALMEIDA
NEVES”

JOSÉ RAFAELPINTO

**OS IMPACTOS DO PROCESSAMENTO DA DESPESA NA EFICIÊNCIA DOS
GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO X**

SÃO JOÃO DEL - REI
2015

JOSÉ RAFAEL PINTO

**OS IMPACTOS DO PROCESSAMENTO DA DESPESA NA EFICIÊNCIA DOS
GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO X**

Monografia apresentada ao curso de Administração do Instituto de Ensino Superior “Presidente Tancredo de Almeida Neves” – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Administração, sob orientação da Professora Dr^a. Júnia Fátima do Carmo Guerra.

SÃO JOÃO DEL - REI
2015

JOSÉ RAFAEL PINTO

**OS IMPACTOS DO PROCESSAMENTO DA DESPESA NA EFICIÊNCIA DOS
GASTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO X**

Monografia apresentada ao curso de
Administração do Instituto de Ensino Superior
“Presidente Tancredo de Almeida Neves” –
IPTAN – como requisito parcial à obtenção do
Título de Bacharel em Administração.

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dr^a. Júnia Fátima do Carmo Guerra.

Prof. Esp. Monique Terra e Silva

Prof. Msc. Luciano Issac

Aprovado em _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me proporcionar desafios tão incríveis e me dar força para que possa alcançar meus objetivos.

Agradeço aos meus pais, José do Socorro Pinto e Maria Teresinha Becker por me sempre me apoiarem e darem todo o suporte em todas as vezes que precisei.

Agradeço à minha esposa Camila, que serve de base para traçar as nossas metas e objetivos além de ser a pessoa que dá um sentido especial à minha vida.

A todos meus familiares e amigos que me apoiaram a voltar aos estudos e ajudar a trilhar este caminho.

A minha orientadora, professora Doutora Júnia Fátima do Carmo Guerra, pela orientação, sem a qual não seria possível realizar este trabalho, e pela atenção, mesmo com todas as dificuldades que enfrentei e neste momento tão importante na minha vida.

A todos os professores do curso de Administração do IPTAN, que em muito contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico e profissional; ao coordenador, professor Mestre Leonardo Henrique de Almeida Silva; aos diretores Geral, de Graduação e de Ensino, Pesquisa e Extensão e aos funcionários, por me proporcionarem uma formação, com disciplina, conhecimento e experiência para poder atuar no mercado de trabalho.

O meu “muito obrigado” a todos vocês, que contribuíram para a realização deste sonho.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de identificar como se efetiva o processamento da despesa no Município X. Para tanto, desenvolveu-se uma revisão bibliográfica, a partir de autores da área da contabilidade pública e das leis inerentes ao tema de Despesa Pública e um estudo de caso no município X, por meio da pesquisa qualitativa. Após a análise dos dados, foi possível identificar como o processo ocorre e quais são as dificuldades enfrentadas pelos setores na realização do mesmo. Observou-se que se não ocorrer na forma como é prevista nas leis e decretos irá impactar negativamente na eficiência dos gastos públicos. Em contrapartida, o processamento ajuda a corrigir possíveis falhas que surgem por falta da estrutura dos demais setores envolvidos na administração pública.

Palavras-chave: Processamento; Despesa Pública; Eficiência.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – Categorias e Grupos.....	11
QUADRO 02 – Processamento da despesa no Município X.....	25

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 A DESPESA PÚBLICA NO BRASIL.....	09
1.1 Conceito de despesa pública.....	09
1.2 Tipos de Despesa Pública - Lei 4.320/1964.....	10
1.3 A Despesa Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000.....	12
2 PROCESSAMENTO DA DESPESA PÚBLICA E SUAS FASES.....	13
2.1 Processamento da Despesa Pública.....	13
2.2 Fases do processamento da despesa pública.....	14
2.2.1 Planejamento.....	14
2.2.2 Execução.....	16
2.2.2.1 Empenho.....	16
2.2.2.2 Liquidação.....	17
2.2.2.3 Pagamento.....	18
3 ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO X.....	19
3.1 Metodologia da pesquisa	19
3.2 Histórico do município.....	19
3.3 Análise e discussão de dados.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS.....	29
ANEXOS.....	31

INTRODUÇÃO

O assunto abordado será sobre o processamento da despesa pública e foi escolhido devido à experiência prática do pesquisador ao trabalhar com as despesas públicas do município onde reside.

Com a investigação do tema proposto, foi feita a problematização do processo da despesa pública, para identificar as fases do processo, com o intuito de contribuir para a melhoria do mesmo.

Portanto o tema “o processamento da despesa pública” será abordado para verificar seu impacto no gasto do dinheiro público, identificando as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores que atuam no processo, abordando assim seguinte questão: Quais são os procedimentos relativos ao processo de despesa pública no município X?

Com este estudo, espera-se contribuir com o levantamento de um referencial teórico acerca do tema proposto. Em relação a sua relevância social, tendo em vista o aumento da preocupação pela sociedade com as questões públicas e políticas, se faz necessário uma análise dos processos que envolvem o gasto do dinheiro público para verificar a eficiência dos mesmos em empresas públicas.

Observa-se que as despesas públicas estão sujeitas a procedimentos específicos para a sua realização. Estes procedimentos variam de acordo com as rotinas implantadas pela Administração, em função da sua estrutura administrativa, ou mesmo em função da sua conveniência.

O Processo da Despesa Pública é a forma que qualquer empresa pública utiliza para efetuar uma compra de um produto ou a contratação de um serviço a fim de atender uma solicitação de despesa originada para um fim específico conforme previsto na lei federal 4.320/64. Deste modo, justifica-se a escolha deste tema para verificar a importância que este processo exerce na eficiência do gasto do dinheiro público.

Por meio deste trabalho, procura-se ainda enumerar os procedimentos e as fases que compõem o processo de despesa, para que assim possam ser identificados os procedimentos relativos ao processamento da despesa no município.

Além disso, o discente objetiva aprimorar o conhecimento nesta área para melhorar o sistema no órgão público em que trabalha, contribuindo para os serviços prestados pelo mesmo.

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo identificar como se efetiva o processamento da despesa no município X. Especificamente, objetiva-se Conceituar a Despesa Pública, apresentando as regras e procedimentos relativos à sua efetivação, bem como identificar as fases que compõem o processo da despesa; Analisar as despesas públicas no município X; Discutir o impacto do processo da despesa no município X; e realizar um estudo de caso na Prefeitura do Município X com foco em uma análise do processamento da despesa.

O primeiro capítulo busca abordar o conceito da despesa pública no Brasil, bem como as regras e procedimentos relativos ao setor público, observando a legislação específica deste assunto.

O segundo capítulo tem como objetivo enumerar e explicar as fases que compõem o processo da despesa pública mostrando como se realiza o mesmo.

O terceiro capítulo trata da realização do estudo de caso com o intuito de identificar como se efetiva o processamento da despesa no município X.

CAPITULO I

1 – A DESPESA PÚBLICA NO BRASIL

No primeiro capítulo será abordado o conceito da despesa pública no Brasil, bem como as regras e procedimentos relativos ao setor público, observando a legislação específica deste assunto.

1.1 - Conceito de despesa pública

Podemos encontrar vários conceitos de despesa pública, mas de uma forma mais simplificada e introdutória, podemos conceituá-la como sendo uma parte do orçamento destinada ao custeio de uma ação que tem por finalidade atingir um objetivo governamental.

Corroborando a essa idéia, temos que o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos, Baleeiro (1996, p.65).

Temos com base em Kohama (2010, p.87) que a despesa pública são os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais.

Segundo Araújo (2009, p.100) a despesa pública pode ser definida como sendo o gasto ou o compromisso de gastos dos recursos governamentais, devidamente autorizados pelo poder competente, com o objetivo de atender às necessidades de interesse coletivo previstas na Lei do Orçamento¹, elaborada em

¹ A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecendo aos princípios de unidade, universalidade e anualidade. A Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à Previsão da Receita e à Fixação da Despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de Créditos Suplementares. (art. 165, § 8º da CF/88)

conformidade com o Plano Plurianual² de investimentos, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias³ e com a LRF. Representa o desembolso efetuado pelos agentes pagadores do Estado, ou mesmo a promessa desse pagamento, em face de serviço prestado ou bem consumido.

Há ainda, no "Manual de Despesa Nacional", da Secretaria do Tesouro Nacional, a classificação da despesa em duas formas: uma, citada anteriormente, quanto ao destino dos recursos e outra quanto ao impacto no patrimônio público.

De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.121, de 28 de março de 2008, que dispõe sobre a estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis:

As despesas são decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de saída de recursos ou redução de ativos ou incremento em passivos, que resultem em decréscimo do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de distribuição aos proprietários da entidade.

Nesse sentido, percebe-se que Despesa Pública representa os gastos previamente orçados na lei orçamentária ou em lei específica, com destinação à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais.

1.2 – Tipos de Despesa Pública - Lei 4.320/1964

A Lei nº 4.320 determina em seu art. 1º:

Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

² A Constituição Federal estabelece que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos Programas de Duração Continuada (art. 165, § 1º da CF/88).

³ É o instrumento de Planejamento que estabelece as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de Capital para o Exercício Financeiro subsequente, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA - e dispõe sobre as alterações na legislação tributária. (art. 165, § 2º da CF/88).

A Lei nº 4.320/64 é uma lei federal sancionada em 17 de março de 1964, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apesar de a época, ter sido editada como lei ordinária, foi recepcionada pela Constituição de 1988 como Lei Complementar. De acordo com Custódia(2010) tal Lei já deveria ter sido substituída por normas mais compatíveis com os preceitos fixados pela Constituição, principalmente pela regulamentação do art. 165, § 9º da Magna Carta, que prevê a produção de uma lei complementar para regular as atividades do ciclo orçamentário com a inclusão de novos instrumentos constitucionais, tais como o PPA e a LDO.

Em relação à despesa pública, o art. 12 da Lei n. 4320/64, retrata que os gastos públicos podem ser classificados sobre o enfoque econômico em: despesas correntes ou despesas de capital.

Os gastos que não produzem acréscimos ao patrimônio público, constituem as despesas correntes. Já as despesas de capital podem ser conceituadas como aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, resultando no acréscimo do patrimônio do órgão ou entidade que a realiza como afirma Slomski (2001).

Para Giacomoni (2010, p.109) as Despesas Correntes se subdividem nos grupos de contas: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes, como descrito no Quadro 1.

Quadro 1. Categorias e Grupos

Categorias Econômicas	Grupos
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2010, p.109)

Pode se observar no quadro acima, quais os grupos que incidem nas despesas correntes.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/2001, cada grupo componente da Despesa Corrente pode ser definido da seguinte forma:

- Pessoal e Encargos engloba as despesas com salários oriundas do efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança no setor público, bem como os pagamentos de aposentadorias, pensões, obrigações trabalhistas, contribuições previdenciárias, gratificações, adicionais e demais dispêndios relacionados;
- Juros e Encargos da Dívida envolvem as despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito e da dívida pública mobiliária;
- Outras Despesas Correntes são os gastos relativos à aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, despesas com contratações temporárias quando não se referir à substituição de servidores, além dos demais dispêndios não classificáveis nos outros grupos de despesas correntes.

1.3 – A Despesa Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000

Em 04 de maio de 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101, mais usualmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), elaborada com o intuito de melhorar a administração das contas públicas no Brasil e ainda dar maior transparência aos gastos públicos. Esta Lei exige dos governantes maior compromisso com o orçamento e com as metas apresentadas e aprovadas pelos órgãos competentes. Segundo Araújo (2009, p.107) a LRF visa conseguir o equilíbrio fiscal e estabelece regras de gestão no que diz respeito ao controle da despesa pública que devem ser observados no momento em que a administração pública executar as suas despesas.

No manual “Entendendo a LRF” publicado no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e em conformidade com o art. 15 da LRF, relata que a despesa pode ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, quando ela não estiver acompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, e quando não se adequar ao que foi disposto no PPA, LDO e LOA.

A Lei Nº 101/00 em seu artigo 19 estabelece que as despesas relativas à folha de pagamento dos servidores públicos municipais não devem superar o montante de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), dividido em 6% para o Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado (TCE-PB), e 54% para o Poder Executivo local. Essa limitação dos gastos municipais pode ser motivo de desaprovação da prestação de contas entregue ao Tribunal de Contas.

Conforme observa-se neste capítulo a LRF além de delimitar o percentual máximo permitido para os gestores nas receitas correntes líquidas, estabelece que os administradores de recursos públicos demonstrem mais transparência nas despesas e tenham um maior compromisso com o orçamento.

CAPITULO II

2 – PROCESSAMENTO DA DESPESA PÚBLICA E SUAS FASES

O segundo capítulo tem como objetivo enumerar e explicar o processamento da despesa pública, bem como as fases que compõem o processo, expondo como se realiza o mesmo.

2.1 - Processamento da Despesa Pública

Segundo Angélico (2009, p.64), o processamento da despesa pública é o conjunto de atividades desempenhadas por órgão de despesa na aquisição de bens e serviços. Em um primeiro momento, são os órgãos que requisitem recursos materiais e humanos para cumprirem os projetos e as atividades previamente incluídos no orçamento. Após efetivada a requisição, se incluem no processo os órgãos programadores da despesa, os encarregados da programação financeira, os autorizadores de despesas, as comissões de licitação, as comissões de compra, os responsáveis pela inspeção dos bens adquiridos, o serviço de suprimento de fundos,

os agentes pagadores, os serviços contábeis, a tomada de contas, o controle interno, etc.

Para Silva (1996, p.52), a gestão da despesa pública é dividida em dois momentos, sendo: a fixação da despesa contida na fase de elaboração, e aprovação e o processamento da despesa autorizada pelo ordenador da despesa, como cumprimento de todas as etapas legais.

A Lei 4.320 (BRASIL, 1964) identifica 3 estágios da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento.

2.2- Estágios da despesa pública

Secretaria do Tesouro Nacional (STN) adicionou à classificação tradicional, outros relacionados à fase anterior de planejamento, que aumenta a dimensão da despesa e evidencia as etapas do orçamento. Neste referencial, a divisão que será adotada é a da STN (BRASIL, 2011b).

.....2.2.1 - Planejamento

Na fase que antecede o empenho no estágio da despesa pública temos o Planejamento, que, segundo Araújo (2009, p.104) assegura aos órgãos e às entidades do Estado os recursos necessários e suficientes para a melhor execução das ações programadas para o exercício, bem como manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de forma a reduzir as insuficiências financeiras.

De acordo com o "Manual de Despesa Nacional", da Secretaria do Tesouro Nacional, temos que a etapa do planejamento e contratação abrange, de modo geral, a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação.

- Fixação da despesa que é a fase que se estabelece os créditos orçamentários. O total das despesas equivale ao total de receitas. Nessa fase, a despesa é limitada nos montantes arrecadados e nas disposições do PPA e da LDO.

A Lei de Responsabilidade fiscal dispõe sobre a criação da despesa pública e o relacionamento entre os instrumentos de planejamento, conforme abaixo:

“Art 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário – financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.”

O processo da fixação da despesa orçamentária é concluído com a autorização dada pelo poder legislativo por meio da lei orçamentária anual.

- Descentralização de créditos orçamentários - é a movimentação da dotação orçamentária (e posteriormente dos recursos financeiros correspondentes) para outra unidade administrativa que efetivará o gasto, pertencente ou não ao mesmo órgão da unidade de origem, chamando-se provisão ou destaque, respectivamente. Não haverá modificação na classificação da rubrica e a unidade de origem do crédito continuará responsável pela prestação de contas da despesa descentralizada. Não representará modificação no orçamento aprovado, pois não é um crédito adicional. Não é um estágio obrigatório a todas as despesas, mas aplicável conforme critério de conveniência e oportunidade da administração.

A descentralização de crédito externa dependerá de celebração de convênio ou instrumento congênere, disciplinando a consecução do objetivo colimado e as relações e obrigações das partes.

- Programação orçamentária e financeira – é a distribuição para as etapas seguintes de despesas segundo fluxo financeiro do exercício (ingressos e dispêndios). Para evitar novos compromissos sem disponibilidade de caixa e aumento da dívida, é preparado cronograma de desembolso e poderá ser estabelecido limite de empenho e de movimentação financeira para as unidades.

A LRF definiu procedimentos para auxiliar a programação orçamentária e financeira nos artigos 8º e 9º:

“Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a

programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério.

- Processo de licitação e contratação – é o processo formal para a administração pública adquirir bens e serviços de fornecedores. Na prática, esse estágio é longo e antes de seu término já começa a execução da despesa, pois o contrato deve incluir a nota de empenho com a reserva do recurso orçamentário para assumir o compromisso.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a observância do processo de licitação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto no artigo 37, inciso XXI:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

2.2.2 – Execução

Os estágios da despesa orçamentária pública na forma prevista na Lei nº4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento.

2.2.2.1 - Empenho

O empenho, primeira fase da despesa, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Poder Público obrigação de pagamento conforme art. 58 da 4.320/64. Já no seu art. 60 a lei estabelece que é vedada a realização de

despesa sem prévio empenho, ou seja, somente deve ser efetivada alguma despesa mediante emissão de empenho correspondente a determinada ação.

Conforme Angélico (2009, p.68) empenhar uma despesa consiste em emitir um documento denominado Nota de Empenho. Este estágio se divide nas seguintes fases: autorização, emissão, assinatura, controle interno e contabilização.

Conforme previsto no art. 60 da 4.320/64 existem as seguintes modalidades de empenho:

- Estimativo - destinado a atender a despesa de valor não quantificável durante o exercício e é utilizado nos casos em que não se possa determinar o montante da despesa.
- Global - destina-se a atender despesa determinada e quantificável e a ser liquidada e paga parceladamente, em geral mensalmente.
- Ordinário - destinado a atender despesa quantificada e liquidável de uma só vez. Utiliza-se nos casos em que se conhece o valor do bem ou serviço a ser adquirido e o pagamento ocorre de uma única vez.

Neste sentido temos, segundo Kohama (2010, p.113), que os empenhos ordinários são utilizados para despesas que não tenham nenhuma característica especial, ou seja, que são emitidos para uma compra ou prestação de serviços que é conhecida a quantidade e os seus processamentos são realizados de forma normal. Já os empenhos estimativos são utilizados nos casos em que não se possam determinar o montante da despesa e tem como característica ser baseado em um valor ou uma quantidade estimada. E temos então os empenhos globais que são emitidos para despesas contratuais ou sujeitos a parcelamentos.

2.2.2.2 - Liquidação

A liquidação é o estágio que consiste na verificação do direito do credor, conforme o art.63. da Lei 4.320/64: *A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

Essa verificação tem por finalidade apurar a origem e o objeto do pagamento, a importância exata a quem se deve para extinguir a obrigação. Ainda, conforme a Lei citada, a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados,

terá por base o contrato ou acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de entrega do material ou da prestação do serviço.

Logo, a liquidação da despesa compreende todos os atos de verificação e conferência, desde o fornecimento do bem ou da prestação de serviço, conforme ajustado, até a apuração do valor devido e a quem se deve efetuar o pagamento.

2.2.2.3 - Pagamento

O Pagamento representa a fase final da execução da despesa, quando é efetivada a quitação do débito com o credor pelo ente público.

Segundo a Lei 4.320 no seu art. 65. o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento. Atualmente, os pagamentos são realizados por cheques ou transferências bancárias.

A ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Percebe-se assim as fases necessárias para se desenvolver o processamento da despesa em um órgão público.

CAPITULO III

3 – ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO X.

O terceiro capítulo trata da realização do estudo de caso com o intuito de identificar como se efetiva o processamento da despesa no município X.

3.1 - Metodologia de pesquisa

Foi realizada uma pesquisa qualitativa que envolve as observações de dados obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada e se preocupa em retratar a perspectiva dos entrevistados. Nas pesquisas qualitativas é freqüente que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e assim poder se situar na interpretação dos dados estudados (Neves, 1996).

Para a coleta de dados foi realizada uma entrevista semiestruturada, pois através da mesma o entrevistador têm oportunidade de interagir, ouvir, observar e anotar o que foi respondido pelo entrevistado, uma vez que isso contribui para a percepção da real situação que ocorre no local, objeto do estudo.

Com relação à amostra de servidores participantes da pesquisa, foram realizadas quatro entrevistas com os setores que estão envolvidos diretamente no processamento da despesa, os setores de Licitação, Contabilidade, Tesouraria e Controle Interno. Para tanto foi utilizado um roteiro para a realização das entrevistas semiestruturadas e logo após as mesmas foram transcritas para uma melhor análise das respostas.

3.2 - Histórico do Município

O local da pesquisa foi o a prefeitura do município X de uma cidade com aproximadamente 10.500 habitantes, situado no Campo das Vertentes, Mesorregião do Estado de Minas Gerais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

O Município teve sua emancipação política em 1912 e em 1993 com a Lei nº 2.084, de 30 de novembro objetivando o cumprimento das funções da Administração Municipal e o desenvolvimento harmônico da comunidade estabeleceu a estrutura organizacional da Prefeitura da seguinte forma:

Art. 2 ° A estrutura administrativa da Prefeitura Municipal X compõe-se dos seguintes órgãos:

I. Órgãos de Assistência e de Assessoramento direto e imediato e de cooperação com o Prefeito Municipal:

– Gabinete do Prefeito;
Cento de Processamento de Dados.

II. Secretarias:

– Secretaria de Administração e Fazenda;
Secretaria da Educação, Cultura, Esporte e lazer;
Secretaria da Saúde e Assistência Social;
Secretaria de Obras e Serviços Públicos;
Secretaria de Agropecuária e Meio Ambiente.

Atualmente, além das secretarias acima mencionadas, existem as secretarias de Transportes e a Secretaria de Assistência Social, desmembrada da Secretaria de Saúde. Portanto existem 7 secretarias na estrutura organizacional da prefeitura do município X.

3.3 - Análise e discussão dos Dados

Nesta sessão são discutidos os dados que foram coletados durante a pesquisa. Para tanto, buscou-se orientar a análise dos dados a partir da pergunta de pesquisa: "Como se efetiva o processamento da despesa no de despesa pública no município X"?

Foi possível observar, por meio dos documentos pesquisados e das entrevistas realizadas que o Município realiza todas as fases da despesa conforme trata a lei 4.320/64. Foi identificado que o processamento da despesa se dá em duas fases: Antes e depois do empenho. Isso pode se comprovar com o decreto 597 de 14 de junho de 2012 que dispõe sobre os critérios para o processamento da despesa.

Nas fases que antecedem o empenho determina o seguinte:

Art. 2º A necessidade de aquisição de materiais, contratação de serviços, aquisição de equipamentos e realização de obras deverá seguir o seguinte roteiro:

I - emissão de solicitação de despesa pelo setor interessado, devidamente autorizado pela autoridade competente,

II - encaminhamento ao Setor de Compras da solicitação de despesa para consulta à contabilidade de existência de dotação orçamentária específica e realização de pesquisa de preço;

III - comprovação de existência de recursos financeiros para arcar com a futura despesa;

IV - definição da necessidade ou não de processo licitatório ou compra/contratação direta;

V - emissão da requisição específica decorrente de processo licitatório ou compra/contratação direta para a Contabilidade proceder o empenhamento da despesa;

Pode-se perceber que o artigo 2.º trata da fase anterior ao processamento da despesa, ou seja, na parte que cabe aos setores que irão realizar as solicitações das despesas, onde devem constar todas as informações necessárias para que se possa proceder o processamento de forma correta pelos setores seguintes.

Ao analisar os argumentos dos entrevistados percebeu-se que o principal ponto negativo que ocorre no processamento da despesa é exatamente nesta fase. Conforme citado por um dos entrevistados

eu vejo a falta de conhecimento total, no sentido exato da palavra, das fases da despesa por parte dos gestores e secretários e demais responsáveis pela cadeia produtiva da prefeitura. Quem realiza a despesa pela prefeitura, ele não tem total conhecimento de todo esse processo, ele conhece o processo em partes aí há falhas". Outro entrevistado, envolvido na primeira parte do processamento da despesa diz que os principais erros ocorrem nos orçamentos, nos pedidos e na solicitação do setor. (Entrevistado 2)

Identifica-se assim um ponto negativo no processamento da despesa no município X, que é a má elaboração das solicitações de despesas para que se possa dar seguimento ao processamento da mesma.

Ao analisar o Decreto 597 percebeu-se que no município estudado o processamento da despesa se dá em duas partes: a primeira antes do empenho que contempla a fase de verificação da necessidade da despesa e da verificação da programação da mesma, e na segunda parte, das fases internas do processamento da despesa trata os artigos 3.º ao 28.º, que fala do empenho, liquidação e pagamento, onde se finaliza o processamento da despesa.

De acordo com os entrevistados, o processamento da despesa no município X ocorre da seguinte forma: Primeiramente, o setor que pretende realizar a compra de um material ou a prestação de um serviço emite uma solicitação de despesa. Esta solicitação contém as informações referentes a programação orçamentária, à disponibilidade financeira, a descrição do produto ou serviço a ser adquirido, as quantidades, forma de entrega, forma de pagamento e, se for uma compra direta os

dados do fornecedor que tem o menor preço. Se for uma aquisição de um valor maior, esta solicitação é enviada ao setor de compras, neste momento verifica-se qual modalidade de processo licitatório será utilizada.

Após a homologação do processo, a comissão de licitação encaminha ao setor de compras para que este possa emitir as Requisições de Empenho e assim enviar ao Controle Interno.

O Controle Interno avalia se o documento está de acordo com as normas e autoriza a Requisição de Empenho para o setor de Contabilidade, onde a requisição irá ser efetivada em Empenho, que é a garantia para o fornecedor que existem recursos financeiros para o pagamento da despesa, de acordo com o artigo terceiro do decreto.

Art. 3º O empenho é a garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviço, com base em autorização contida nos instrumentos legais de planejamento orçamentário, através da dedução da dotação respectiva, garantindo que o fornecimento ou serviço contratado lhe será pago, observadas as cláusulas contratuais e demais disposições de lei.

Assim como previsto no art. 60 da 4.320/64 e comprovado pela entrevista realizada, os empenhos podem ser de três tipos: empenho global, quando se conhece o total da despesa, mas não será entregue de uma vez apenas, haverá parcelamento, como por exemplo um contrato de aluguel ou uma obra; o empenho estimativo, quando não se conhece o valor real, como por exemplo uma conta de telefone, onde estima-se o valor para um período x e paga gradualmente; e o empenho ordinário onde as quantidades a serem adquiridas já são conhecidas e o pagamento será realizado em apenas uma vez.

Pode-se perceber que estas fases ocorrem de acordo com o que determina o artigo quarto do decreto 597:

Art. 4º o empenho da despesa será processado pela Contabilidade após a

autorização do Ordenador da Despesa, garantindo o crédito orçamentário, com base na requisição encaminhada pelo Setor de Compras.

Continuando o processamento da despesa do município X, após a emissão do empenho, o setor de compras é autorizado a emitir a Ordem de Compra, conforme prevê o art. 12: Após a emissão do empenho garantindo o crédito orçamentário ao fornecedor ou prestador de serviço, será emitida a ordem de compra/serviço para realização da despesa.

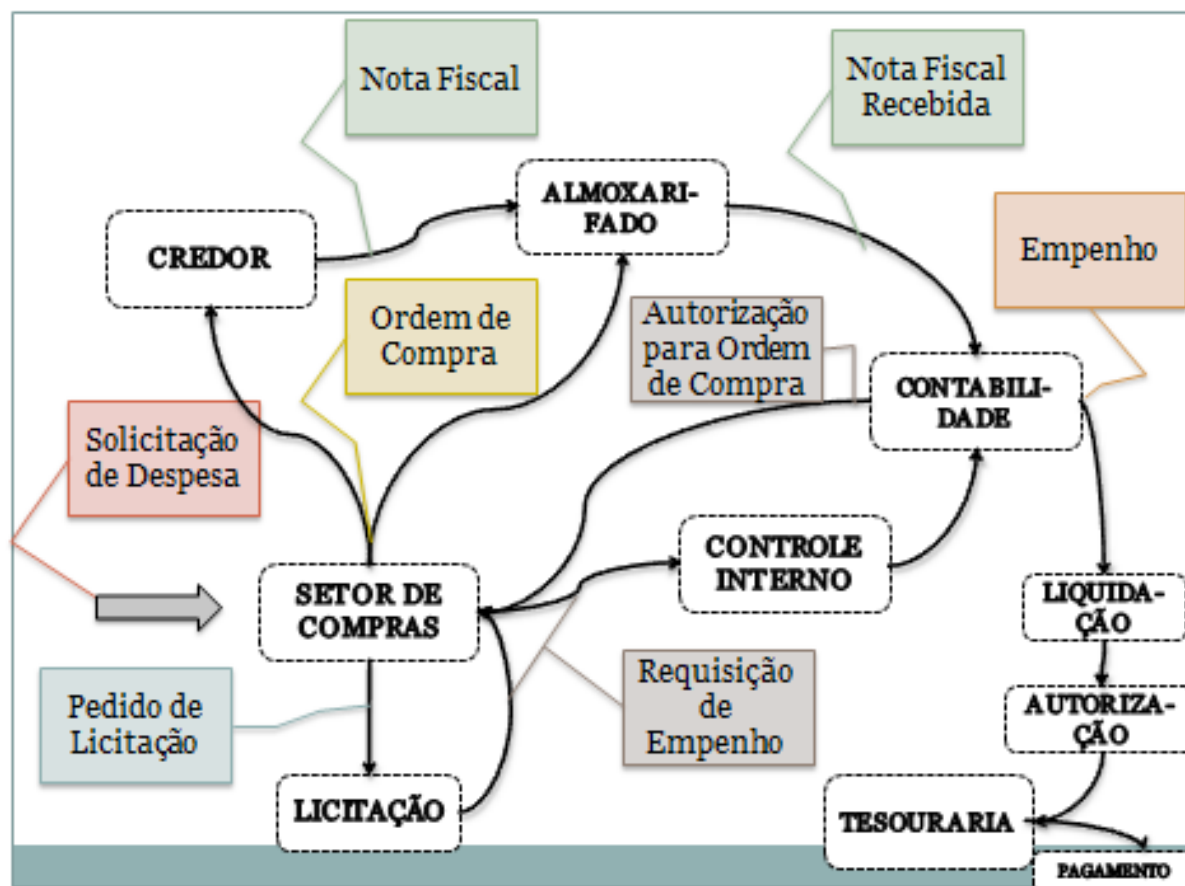
Efetivada a emissão da Ordem de Compra, é encaminhada uma via ao setor requisitante, uma via ao almoxarifado e uma via para o fornecedor do produto ou da prestação do serviço. Uma vez realizado o serviço ou a entrega do produto, o fornecedor emite a Nota Fiscal que, se for de material será atestado recebimento pelo almoxarifado, e se for de serviço será atestado pelo setor onde este foi efetivado, para que possa ser feita a liquidação pelo setor de Contabilidade.

A liquidação é o estágio que consiste na verificação do direito do credor, conforme o art.63. da Lei 4.320/64: *A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

Feita a liquidação pelo setor de Contabilidade temos a fase de autorização, que Angélico (2009) chama de suprimento, que é o estágio da despesa em que o Tesouro Público entrega aos agentes pagadores os meios de pagamento para liquidação dos compromissos financeiros marcados para determinada data ou período e possui uma única fase: a entrega dos meios de pagamentos aos agentes pagadores.

Após, autorizado o pagamento o empenho, já liquidado é encaminhado ao setor de Tesouraria para efetivar a transferência do dinheiro para o fornecedor daquela mercadoria ou serviço prestado, finalizado assim o processamento da despesa.

Quadro 2 - Processamento da Despesa no Município X.



Fonte: autoprópria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os dados coletados nas entrevistas, percebeu-se que de os principais problemas encontrados no processamento da despesa vão desaparecendo de acordo com que as fases vão se realizando.

Conforme foi relatado anteriormente, o principal problema encontrado no processamento da despesa é na emissão da solicitação de despesa pelo setor requisitante. A má elaboração da solicitação se dá devido ao pouco conhecimento do processo de despesa por estes setores, além de fatores estruturais como falta de pessoal e a quantidade de serviços realizados por estes setores. Um dos entrevistados disse: "a gente recebe os pedidos das secretarias, analisa, se não tiver bem feito a gente pede para refazer, tenta ajudar a melhorara solicitação." Já no final do processo, no setor de Tesouraria não foi percebido nenhum ponto negativo ou nenhum problema, uma vez o processo chega ao setor de forma totalmente correta, pois foi sendo ajustado às normas e as leis de acordo com as etapas do processamento da despesa.

Respondendo à questão do problema de pesquisa, quais são os procedimentos relativos ao processo de despesa pública no município X, foi identificado, através da pesquisa qualitativa que as fases ocorrem de acordo com o previsto nos dispositivos legais, e pode se identificar que, no início do processo, a falta de estrutura e o desconhecimento do processo de despesa por parte dos setores requisitantes dificulta um pouco a efetividade do mesmo.

Essa pesquisa permitiu observar que o processamento da despesa impacta diretamente na eficiência dos gastos públicos, uma vez que se o processo for bem estruturado, bem conduzido a administração prova que está cumprindo princípios da administração pública, que é a legalidade que houve planejamento, a impessoalidade, a moralidade a publicidade e chegamos a eficiência. Se não ocorrer de forma correta irá impactar negativamente, pois não terá a garantia que a despesa é necessária para aquela meta, além de não cumprir os preceitos da administração pública.

Ao longo dos últimos anos, podemos perceber que, a uma boa gestão na administração pública vem sendo cada vez mais importante na eficiência dos gastos

de recursos públicos. Estamos passando por um momento que a qualidade é o mínimo exigido pelos consumidores das empresas privadas e por isso a gestão pública deve seguir o mesmo caminho e fornecer ao cidadão serviços de qualidade. Para que isto ocorra é necessário se utilizar de ferramentas que possibilitem a garantia de eficiência no gasto dos recursos públicos.

Buscando responder o problema de pesquisa deste estudo monográfico analisou se de que maneira o processamento da despesa se efetiva no município X e pode se perceber que este, impacta diretamente na eficiência dos gastos públicos e a partir disso, pode se levantar alguns pontos importantes.

Primeiramente, para municípios de pequeno porte como o que foi objeto do estudo de caso, a estrutura é fundamental para que cada setor possa conhecer as leis e normas que regem a administração pública e possibilitem, mesmo que com as trocas dos agentes políticos, uma continuidade da eficiência na prestação dos serviços públicos.

Em um segundo ponto, pode se perceber que, mesmo com pouca estrutura, se o processamento da despesa ocorrer com efetividade, haverá a garantia do cumprimento das metas estabelecidas nos Planos Plurianuais, nas Leis Orçamentárias.

Destaca-se a importância do controle interno para que os processos ocorram de maneira correta, uma vez que este age de forma concomitante, antes, durante e depois de qualquer processo na administração ele é a figura fundamental para alertar sobre qualquer falha neste processo que pode vir a causar prejuízo ao erário que pode ser financeiro ou o não cumprimento de metas pré-estabelecidas. E um alerta que toda a despesa que não for considerada não autorizada ela é irregular e sua geração sem obedecer ao processo, o responsável que deu causa a ela que vai arcar com as conseqüências.

Este trabalho abordou o processamento da despesa que é uma das ferramentas mais importantes para que se possam cumprir os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

Espera-se que este trabalho sirva de base para outros estudos, uma vez que a administração pública necessita cada vez mais de aprimoramento e que,

além disso, esta pesquisa possa servir de incentivo para a realização de novos trabalhos.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8.^a ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Contabilidade Pública: Da Teoria à Prática*. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. Ed. Ver. Atual. Por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 101*, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. *Lei 4.320*, de 17 de março de 1964, Dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro.

BRASIL. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Portaria Conjunta STN/SOF n.º3, de 2011, *Manual da Despesa Nacional*.

_____. *Resolução CFC n.º. 1.121/08*. Aprova a NBC TG ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis. Brasília, 2008.

_____ Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal,
Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001. Tabela de Correlação da Despesa.

_____, Tesouro Nacional do Brasil. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br> Acesso em: 20 de jun. 2015.

CUSTÓDIA, Idrálev Samuel dos Santos. Despesas de pessoal e a lei de responsabilidade fiscal: Evolução de método e cálculo. Porto Alegre, 2010.
Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25726/000751578.pdf?sequence=1> em 23 junho 2015.

NEVES, JOSÉ LUIS. *Pesquisa Qualitativa - Características, Usos e Possibilidades*, Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, V.1, N.3, 2.º sem. 1996.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Amaro da. *Contabilidade, Vista & Revista*. Belo Horizonte, v 7, n.2, p 52, dez, 1996.

SILVA, Priscila T. P. de Sousa. *O Orçamento Público como ferramenta de análise de políticas públicas*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

ANEXO

ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA

Nome completo:

Idade:

Escolaridade/formação:

Setor:

Tempo de trabalho na Prefeitura:

- 1- Fale um pouco da sua trajetória profissional na Prefeitura.
- 2- Quais as atribuições da função que exerce no setor que trabalha?
- 3- Você tem conhecimento das fases do processamento da despesa?
- 4- Você conhece a leis e decretos que norteiam o processamento da despesa?
- 5- Como se dá o processamento da despesa no município?
- 6- Quais são os pontos positivos que você percebe no processamento da despesa?
- 7- Quais são os pontos fracos que você percebe no processamento da despesa?
 - a. Se sim, o que você acreditar ter ocasionado estes pontos fracos?
 - b. Você teria alguma sugestão para resolvê-los?
- 8- Você acha que o processamento da despesa impacta na eficiência do gasto público no município?
- 9- Deseja acrescentar mais alguma informação?