

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DEISE MATIAS DE CASTRO

**AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E
PATRIMONIAL DO FUNDO PARA MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA A
PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Florianópolis
2009

DEISE MATIAS DE CASTRO

**AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E
PATRIMONIAL DO FUNDO PARA MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA A
PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Professor Dr. Orion Augusto Platt Neto

Florianópolis

2009

DEISE MATIAS DE CASTRO

**AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA,
FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO FUNDO PARA MELHORIA DA SEGURANÇA
PÚBLICA A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Esta monografia foi apresentada como trabalho de conclusão de curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina, obtendo a nota (média) de _____ atribuída pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo:

Florianópolis, _____ de _____ de 2009.

Professora Valdirene Gasparetto, Dra.
Coordenadora de Monografias do Departamento de Ciências Contábeis

Professores que compuseram a banca examinadora:

Professor Orion Augusto Platt Neto, Dr.
Orientador

Professor Flávio da Cruz, Mestre
Membro

Professor Erves Ducati, Mestre
Membro

“O Senhor é meu Pastor e nada me faltará”.

(SALMO 23).

Dedico este trabalho aos meus amados Pais Laudeci e Wilson que são à base de toda minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Orientador Prof. Dr. Orion Augusto Platt Neto pela oportunidade dada para o desenvolvimento deste trabalho, pela dedicação e presteza no auxílio às atividades e discussões sobre o andamento desta Monografia de Conclusão de Curso.

Agradecimento a todo o corpo docente da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos professores Flávio da Cruz e Erves Ducati.

Aos colegas de classe pelo comprometimento, espontaneidade e alegria na troca de informações e pela demonstração de amizade. Em especial aos grandes amigos Bruno, Cinara e Rosimeri, pela amizade, carinho e amor dedicados ao longo de minha vida acadêmica e também a minha vida particular.

Ao José Carlos Muller Filho e a toda Diretoria de Planejamento da Secretaria de Segurança Pública, pela paciência, carinho, amizade e compreensão dedicados ao longo de 4 anos de trabalho e pela mesma dedicação dada até hoje.

A minha Família pelo amor, compreensão, carinho, principalmente nas horas de sofrimento e cansaço, pois sem eles não teria força para chegar até aqui.

Por aqueles que participaram direta ou indiretamente dessa grande conquista, sendo que muitos hoje não estão mais presentes no meu dia-a-dia, mas que sabem da grande importância que tiveram nesses anos tão duros.

E, finalmente, a Deus pela força na busca por esse grande sonho, pelo privilégio e oportunidade que me foi dado ao frequentar este curso, e por toda experiência adquirida que somente me fez crescer como ser humano.

RESUMO

CASTRO, Deise Matias de. **As mudanças na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

A gestão governamental no Brasil vem se aprimorando anteriormente a Constituição Federal de 1988, com o a criação do Decreto Lei nº. 200/1967 que dispõe sobre a Reforma Administrativa, bem como por meio de novas leis e normas sobre as finanças públicas. A Lei Complementar nº. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um dos mecanismos aplicados para melhorar a administração e prestar contas do efetivo trabalho realizado com os recursos, por meio da transparência das contas públicas, partindo de um processo de planejamento e posteriormente a prestação das contas. Esta pesquisa tem como tema as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da LRF, fixando como objetivo geral identificar e comentar as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do FSP a partir da vigência da LRF. A pesquisa é do tipo descritiva, com abordagem qualitativa, utilizando um estudo de caso. As mudanças foram identificadas a partir de entrevistas realizadas com os profissionais dos setores orçamentário, financeiro e patrimonial do Fundo. Todos os apontamentos levantados são de caráter pessoal dos entrevistados. Após descrever cada mudança citada pelos responsáveis de cada setor, elas foram compiladas por assuntos afins, para que os comentários fossem realizados de forma sintética, apresentando as alterações ocorridas com a devida fundamentação normativa. As mudanças encontradas foram o controle das inscrições em Restos a Pagar, a criação de uma conta única para centralização das receitas, o controle no empenhamento de despesas, a necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas, a criação de um novo plano de contas, escrituração contábil e novos demonstrativos, devido a uniformização no processamento dos dados geradores das informações contábeis e aos novos prazos exigidos pela LRF.

Palavras-chave: orçamento público, contabilidade pública, lei responsabilidade fiscal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo Orçamentário	32
Figura 2: Organograma SSP/SC.....	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Unidades Orçamentárias.....	18
Tabela 2: Histórico do orçamento executado do FSP de 1999 a 2008.....	58

LISTA DE SIGLAS E REDUÇÕES

CF – Constituição Federal

FEASP - Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública

FSP - Fundo para Melhoria da Segurança Pública

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA – Plano Plurianual

SEF - Secretaria de Estado da Fazenda

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIGEF/SC - Sistema de Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SSP/SC - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	TEMA E PROBLEMA	14
1.2	OBJETIVOS.....	15
1.2.1	Objetivo Geral.....	15
1.2.2	Objetivos Específicos.....	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	16
1.4	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	16
1.4.1	Enquadramento metodológico	17
1.4.2	Procedimentos de coleta de dados	17
1.4.3	População e amostra da pesquisa.....	18
1.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	19
1.6	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	19
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO.....	21
2.1.1	Planejamento.....	21
2.1.2	Processo de Planejamento-Orçamento.....	23
2.1.3	Características do orçamento	26
2.1.4	Ciclo Orçamentário	31
2.2	RECEITAS PÚBLICAS.....	34
2.2.1	Classificação das receitas.....	34
2.2.2	Classificação legal da receita orçamentária	36
2.2.3	Estágios da receita.....	38
2.3	DESPESAS PÚBLICAS	39
2.3.1	Classificação das despesas.....	39
2.3.2	Classificação legal da despesa orçamentária	40
2.3.3	Estágios da despesa.....	43
2.3.4	Restos a Pagar	45
2.4	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	46
2.4.1	Efeitos na LDO	47
2.4.2	Efeitos na LOA	48
2.4.3	Efeitos nos Restos a Pagar	49

2.5 FUNDOS ESPECIAIS	51
3 RESULTADOS DA PESQUISA.....	53
3.1 O FUNDO PARA MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	53
3.1.1 Organograma.....	55
3.1.2 Histórico dos recursos orçamentários	57
3.2 IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LRF.....	59
3.2.1 Resultados no Setor Financeiro	59
3.2.2 Resultados no Setor Orçamentário.....	62
3.2.3 Resultados no Setor Contábil.....	64
3.3 SÍNTESE DAS MUDANÇAS	67
4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	75
4.1 CONCLUSÕES.....	75
4.2 RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS TRABALHOS.....	76
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICES	82
APÊNDICE A – ENTREVISTA SETOR FINANCEIRO	83
APÊNDICE B – ENTREVISTA SETOR ORÇAMENTÁRIO.....	88
APÊNDICE C – ENTREVISTA SETOR CONTÁBIL	93
APÊNDICE D - GUIA DE INVESTIGAÇÃO.....	97
ANEXOS	99
ANEXO A – LEI ESTADUAL N°. 7.722/1989.....	100
ANEXO B – LEI ESTADUAL N°. 8.451/1991	103

1 INTRODUÇÃO

O contexto político do país revela muitos problemas relacionados à administração pública. O Estado vem buscando formas de melhorar sua administração e prestar contas do efetivo trabalho realizado com os recursos da sociedade.

Segundo Kohama (2008) administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de suas ações, dirigidas às necessidades da sociedade. Conforme o Manual Técnico Orçamentário do Estado de Santa Catarina (2008) a administração pública estadual compreende os poderes do Estado, seus órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta. Ela busca melhorar seus resultados com o planejamento de suas ações, por meio de um orçamento transparente, com metas e limites bem definidos.

O orçamento público é um dos mais importantes instrumentos que o Estado tem para planejar, executar e controlar os recursos públicos, sendo que ele está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Capítulo II, das Finanças Públicas, no qual são estabelecidas as leis para sua criação.

Como resposta à sociedade que representa, a administração pública deve prestar contas de seus atos, tendo como instrumento para apresentar essas informações a contabilidade, de acordo com Silva (2004, p.222) “[...] é a ciência que estuda e pratica as funções de orientação e controle relativas aos atos e fatos administrativos, e a contabilidade governamental é uma especialização voltada para o estudo [...] na administração pública”.

A função da contabilidade é de orientar, através de informações úteis, os gestores sobre os fatos e atos que envolvem a administração do patrimônio da instituição e as suas variações. Com o controle procura-se evitar que possíveis atitudes venham afetar o patrimônio.

A Contabilidade Pública é considerada um dos ramos mais complexos da ciência contábil, pois é formada de quatro sistemas interrelacionados: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação, cujo o objetivo é de captar, registrar, acumular, resumir e interpretar todos os fenômenos que venham afetar as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias. (KOHAMA, 2003)

A gestão pública procura através da contabilidade controlar os fatos que venham a afetar as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos entes públicos. Porém se

utiliza de ações que visam evitar problemas que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

No ano de 2000, publicou-se a Lei Complementar nº. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal mediante ações de prevenção e correção de todo e qualquer problema capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o intuito de transparecer os recursos utilizados pela administração pública por meio de normas e da prestação de contas dos recursos públicos utilizados.

Assim, pretende-se com esta pesquisa, analisar um dos fundos que compõem o orçamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina (SSP/SC) a partir das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com um estudo de caso, verificar quais as mudanças que a citada lei trouxe para a Instituição.

1.1 TEMA E PROBLEMA

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão que é um dos órgãos da administração direta do Estado de Santa Catarina. Seu orçamento é composto por 16 unidades orçamentárias, que são agrupamentos de serviços, onde são alocados os recursos financeiros. Dentre eles tem o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) transformado em 1991, a partir do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública (FEASP) criado pela Lei nº. 7. 722, de 13 de setembro de 1989.

Conforme a Lei nº. 4.320/1964 um Fundo Especial é aquele constituído pelo produto de receitas específicas, que por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, sendo que a adoção de normas peculiares a sua aplicação fica facultativa.

A Lei nº. 8.451/1991 versa sobre o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) dispondo a respeito de sua utilização como instrumento de captação de recursos, destinados à melhoria dos serviços relacionados com a Segurança Pública.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000 trouxe mudanças nas ações relacionadas com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos, e também mudanças significativas na forma de extrair dados da contabilidade e não sobre o modo de fazer a contabilidade, possibilitando assim uma maior transparência das contas públicas.

A adaptação do Estado à nova lei passou por alguns percalços, devido à mudança na administração do governo em 1999, a partir da qual diante da limitação na estrutura técnica e capacitação insuficientemente promovida junto aos gestores setoriais o governador da época prolongou a efetiva transformação na gestão pública do Estado.

Em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) foi um de muitos do Estado a se adequar às normas propostas, o que causou mudanças na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do mesmo.

A partir dessa temática pode-se elaborar o seguinte problema ao qual esta pesquisa se propõe a responder: *Quais as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal?*

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos do estudo foram criados de acordo com a necessidade de identificar as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.1 Objetivo Geral

Identificar e comentar as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com o intuito de cumprir com o objetivo geral deste trabalho, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) dentro do Orçamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, no Estado de Santa Catarina;

- b) identificar as mudanças ocorridas no período de transição para adaptação à Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- c) explicar e comentar as alterações que influenciam a gestão (planejamento e execução) orçamentária, financeira e patrimonial no fundo estudado.

1.3 JUSTIFICATIVA

A gestão governamental no Brasil vem se aprimorando desde a criação da Constituição Federal de 1988, em consequência disso a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos mecanismos propostos pelo governo para que sociedade possa ter conhecimento de forma transparente das contas públicas, partindo do processo de planejamento até a efetiva prestação de contas.

Os temas relacionados à administração pública têm recebido uma forte atenção da sociedade devido a vários problemas ocasionados pela má administração na gestão pública. Para tanto, faz-se necessário pesquisar sobre um tema que mostre quais ações o governo vem tomando para melhorar seu modo de administrar, além de verificar se essas alterações estão sendo efetivamente cumpridas e se os propósitos dessas normas trazem reais contribuições ao equilíbrio das contas públicas.

No âmbito da organização, este projeto justifica-se por contribuir para melhoria da gestão pública, que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se mais transparente, pois este estudo serve como um instrumento para análise das informações, ponderando o que pode melhorar na gestão.

No contexto acadêmico, busca-se divulgar o caso real, que permite ilustrar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que poucos conhecem suas verdadeiras atribuições, possibilitando um entendimento maior sobre o tema e interesse dos acadêmicos a futuras pesquisas.

1.4 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia desta pesquisa foi subdividida nos seguintes itens: enquadramento, metodológico, procedimento de coleta de dados e população e amostra.

1.4.1 Enquadramento metodológico

Para o desenvolvimento deste projeto foi utilizado o tipo de pesquisa descritiva que, segundo Gil (2002, p.46), “tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis”.

Como o objetivo da pesquisa é investigar um Órgão Público específico, sua natureza enquadra-se como um estudo de caso, que segundo Beuren et al (2003, p.84) “[...] caracteriza-se principalmente pelo estudo concentrado de um único caso”.

Os dados foram analisados de forma qualitativa, por meio do levantamento das mudanças ocorridas na gestão financeira, orçamentária e patrimonial do Fundo, procurando analisar cada uma.

Para Beuren et al (2003, p.92) “Na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que esta sendo estudado. [...] visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista a superficialidade deste último”.

Com a abordagem qualitativa, pretende-se analisar cada uma das mudanças encontradas para uma compreensão do assunto estudado.

1.4.2 Procedimentos de coleta de dados

Para o referencial e a fundamentação teórica desta pesquisa foram utilizadas fontes como livros, manuais, legislação, trabalhos acadêmicos e pesquisas na internet. Já a coleta de dados obteve-se por meio de entrevistas semi-estruturadas e pesquisa documental.

Como técnica de pesquisa documental, para cumprir com o objetivo específico “a”, foi utilizado documentos gerenciais que são aqueles utilizados apenas como forma de auxiliar nas tomadas de decisões e controle interno, como planilhas e relatórios internos.

Segundo Beuren et al (2003, p.135) “Na pesquisa documental, as fontes de coleta são mais diversificadas e dispersas sendo que os dados são compilados pelo próprio estudante.”.

O método mais conhecido de análise documental, segundo Gil (1987), é o histórico, que demanda estudos dos documentos, visando investigar os fatos sociais e as suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico.

Segundo Selltiz et al (1987, p.273) a entrevista “é bastante adequada para a obtenção de informações sobre o que as pessoas sabem, crêem, esperam, sentem ou desejam, pretendem

fazer, fazem ou fizeram, bem como sobre as suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”.

Os entrevistados da pesquisa são os profissionais ligados à área de atuação do tema devido à convivência dos mesmos com a situação real. Dentre eles estão o Diretor de Planejamento da Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, o Gerente Financeiro e a contadora da Fazenda que trabalha no setor da Instituição.

1.4.3 População e amostra da pesquisa

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina (SSP/SC) é composta por 16 unidades orçamentárias nas quais são alocados os recursos financeiros conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Unidades Orçamentárias da SSP/SC

Unidade	Órgão	Orçamento Executado 2007	%	Investimento Executado 2007	%
1601	Gabinete do secretário	33.955.370,06	3,54%	111.983,03	0,81%
1602	Corpo de Bombeiros Militar	79.733.304,96	8,31%	0,00	0,00%
1605	Polícia Civil	179.161.865,72	18,67%	0,00	0,00%
1606	Polícia Militar	431.680.444,67	44,97%	0,00	0,00%
1608	Instituto Geral de Perícia	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1684	Fundo de Melhoria da Polícia Civil	35.252.990,57	3,67%	242.690,48	1,75%
1685	Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar	16.455.813,22	1,71%	1.523.297,63	11,01%
1691	Fundo para Melhoria da Segurança Pública	53.688.484,81	5,59%	3.186.772,89	23,03%
1692	Fundo Reaparelhamento da Penitenciária de Curitibaanos	431.396,61	0,04%	35.780,00	0,26%
1693	Fundo Reaparelhamento da Penitenciária de Florianópolis	536.692,33	0,06%	0,00	0,00%
1694	Fundo Reaparelhamento da Penitenciária de Chapecó	716.377,25	0,07%	1.150,00	0,01%
1695	Fundo Penitenciário do Estado	47.791.110,50	4,98%	7.804.150,04	56,39%
1696	Fundo Estadual da Defesa Civil	2.886.872,14	0,30%	19.233,97	0,14%
1697	Fundo de Melhoria da Polícia Militar	77.442.437,28	8,07%	798.129,25	5,77%
1698	Fundo Rotativo do Complexo Penitenciário	116.539,76	0,01%	116.539,76	0,84%
TOTAL		959.849.699,88	100%	13.839.727,05	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento – SSP/SC, 2008.

Pode-se verificar que dentre as unidades orçamentárias da Secretaria, as unidades 1602 – Corpo de Bombeiros Militar, 1605 – Polícia Civil e 1606 – Polícia Militar foram as com maiores recursos dentro do orçamento em 2007, isso se deve ao fato de tratarem-se de unidades para pagamento de pessoal.

Sendo assim, o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) foi escolhido por ser o mais atuante na realização de investimentos, com 23,03% do total investido. Descartou-se o Fundo Penitenciário do Estado, pois apesar de ter uma porcentagem de investimento maior com 56,39%, comparado ao FSP, a quantidade de ações em investimentos é menor, devido ao valores dos investimentos serem bem expressivos, como por exemplo, a construção de uma penitenciária.

1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Este trabalho apresenta algumas limitações. Uma delas é relativa à abordagem metodológica, pois é uma pesquisa qualitativa, que se caracteriza por não utilizar métodos e técnicas estatísticas, sendo o pesquisador o instrumento-chave, para a atribuição de significados e a interpretação dos fenômenos (SILVA e MENEZES, 2000).

Outra limitação refere-se às informações coletadas com as entrevistas, onde são detalhadas as características apresentadas pelos entrevistados, sendo às mesmas de cunho pessoal. Sendo assim, opiniões e dados podem diferir conforme cada indivíduo, sendo que algumas informações podem nem ser apresentadas pelos mesmos.

Além do mais, por ser um estudo de caso é caracterizado pelo estudo aprofundado de um objeto de modo a permitir conhecimentos detalhados do mesmo (GIL, 2002). Sendo assim, os resultados obtidos somente poderão ser aplicados na entidade analisada. No entanto, a metodologia utilizada poderá subsidiar a aplicação de futuras pesquisas em outras entidades.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos para uma melhor compreensão do tema e para seguir com a estrutura exigida neste trabalho. No primeiro capítulo é abordada uma parte inicial sobre o tema proposto, seguido do problema e objetivos a serem alcançados. Em seguida tem a justificativa da pesquisa, a metodologia, a limitação e organização do trabalho.

No segundo capítulo, o enfoque é a fundamentação teórica do trabalho, onde é apresentado um resumo da literatura relacionada com o tema proposto.

No terceiro capítulo, é feita a descrição detalhada das características da organização escolhida para a execução do trabalho, bem como a identificação e análise das mudanças encontradas por meio do uso de bases normativas e de dados reais encontrados.

No quarto capítulo, por fim, trata das considerações finais, bem como as recomendações para futuros estudos relacionados ao tema em questão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo é apresentada a revisão bibliográfica, que abordará a teoria necessária para um melhor entendimento do tema e para alcançar os objetivos propostos.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Durante muito tempo o orçamento público foi visto como principal instrumento de controle dos gastos do governo. Ele apenas apresentava o quanto cada órgão poderia gastar e quais eram essas despesas.

Ao passo que a visão de orçamento foi evoluindo, começou-se a perceber que era necessário ter uma visão administrativa muito mais ampla por traz do orçamento. Nesse contexto os administradores vêm se utilizando de estratégias como o planejamento, para melhorar a distribuição dos recursos arrecadados a fim de melhor investi-los.

Para Silva (2004, p.26) “O orçamento como uma ato preventivo e autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública”.

Sendo assim, o orçamento como um ato preventivo busca programar as receitas e despesas como uma forma de controle dos recursos financeiros, possibilitando uma melhor alocação dos mesmos em prol da sociedade.

Para Kohama (2003) orçamento público são as ações e planos que o governo cria e projeta, dentro de um sistema de planejamento integrado, em busca do bem-estar à coletividade. Portanto, para melhor entender o orçamento deve-se verificar como ele está inserido dentro desse sistema integrado.

2.1.1 Planejamento

O ato de planejar é uma pratica exercida por muitas pessoas em seu dia-a-dia. O planejamento orçamentário pessoal, por exemplo, é feito por aqueles que querem controlar seus gastos, de um modo que não ultrapasse o valor a ser recebido por mês, para o bem estar da família.

Para Silva (2004) o planejamento é entendido como processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los. Sendo que ele deve obedecer às seguintes

características: diagnóstico da situação, identificação necessidades de bens e serviços, objetivos claramente definidos para a ação, metas e custos bem discriminados e quantificados, avaliação dos resultados e integração de outros instrumentos de planejamento.

O planejamento visa desenvolver metas que ajudem na busca dos objetivos estipulados, que posteriormente devem ser avaliadas para verificar a que níveis as metas foram cumpridas, melhorando o processo de planejamento.

Além das características o planejamento deve atender aos seguintes princípios, conforme Silva (2004):

- a) Racionalidade e razoabilidade: reduz o número de alternativas existentes com a intenção de compatibilizar os recursos disponíveis;
- b) Previsão: estabelece a necessidade de prever antecipadamente as ações num certo espaço de tempo em função dos objetivos, recursos disponíveis e possibilidade de controle.
- c) Universalidade: engloba todas as fases do processo econômico, social e administrativo, além de todos os setores e níveis da administração.
- d) Unidade: planos integrados e coordenados entre si.
- e) Continuidade: o planejamento deve ser permanente, tendo em vista que há sempre a necessidade de novas ações para solucionar novos problemas.
- f) Aderência: indica como o planejamento deve ligar-se diretamente as organizações, compreendendo os objetivos de todos os órgãos.

Os princípios do planejamento tratam da necessidade de prever ações que sejam compatíveis com os recursos disponíveis, envolvendo todos os níveis da administração. Os planos devem estar integrados de modo a compreender os objetivos da organização como um todo, buscando de forma continua novas ações para solucionar novos problemas.

Dentre as formas de planejamento utilizadas pelo Estado há o planejamento estratégico e o planejamento operacional.

O planejamento estratégico é o enfoque baseado as prováveis metas a serem alcançadas. Conforme Silva (2004, p.36) o “planejamento estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente ao futuro da organização e que vão tornando harmônicas as medidas adotadas em direção a uma situação idealizada”.

Já o planejamento operacional são as diretrizes baseados nos recursos que estão disponíveis, tendo em vista dimensionar os problemas e formular os objetivos e metas a curto prazo. (SILVA, 2004).

Como componentes básicos de planejamento utilizados pelo governo constante na Constituição Federal (CF) de 1988 têm: o Plano Plurianual que é o documento básico do planejamento estratégico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual que são instrumentos do planejamento operacional.

O plano de governo é aquele que contempla o planejamento de cada gestor, criado a partir das necessidades de cada governo. No Estado de Santa Catarina o governo atual criou o chamado Plano 15, onde estão relacionadas as metas a serem alcançadas.

É chamado de Plano 15, pois é composto por quinze diretrizes, que são os seguintes: Desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, Desenvolvimento rural e pesqueiro, Desenvolvimento tecnológico, Desenvolvimento urbano e habitação popular, Educação, Cultura, Saúde, Esportes, Bem estar social, Saneamento básico e meio ambiente, Modernização do Estado e Servidor público, Organização de lazer e turismo, Segurança Pública, Energia e Transportes.

Uma das reestruturações propostas pelo novo plano de governo foi a descentralização de governo, que conforme exposto no plano foi criada com o intuito de promover a redistribuição de funções através da chamadas Secretarias do Estado de Desenvolvimento Regional.

A descentralização na estrutura governamental trouxe a idéia de manter o governo presente em todo o Estado, verificando as necessidades conforme suas regiões, promovendo um atendimento mais rápido.

2.1.2 Processo de Planejamento-Orçamento

Os planos e metas de governo fazem parte de um planejamento onde o governo, a partir dos recursos disponíveis, define quais têm maior prioridade, devendo-se respeitar o Sistema de Planejamento Integrado para colocar em prática essas metas e ações.

Para Silva (2004, p.43) “O planejamento, a programação e o orçamento como um sistema integrado de gerência têm por objetivo avaliar os custos para consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos [...]”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no capítulo II das Finanças Públicas estabelece as seguintes leis:

Seção II
DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 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 as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

É a partir dessas leis que o governo elabora seu orçamento, sendo assim, faz-se necessário a apresentação de cada uma delas a fim de entender a composição e criação do orçamento.

a) Lei do Plano Plurianual (PPA)

A Lei do Plano Plurianual (PPA) é o documento onde consta todo o processo de planejamento. Nele deverão conter todas as ações existentes no plano de governo que estão previstas para os próximos quatro exercícios.

De acordo com Giacomoni (2005), o plano plurianual é complementado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que orienta a execução os orçamentos de cada ano destacando os objetivos e prioridades que devem ser orçados anualmente.

O Manual Técnico do Orçamento (2002, p.9) traz o seguinte entendimento sobre o PPA:

O plano será estabelecido em lei de iniciativa do Poder Executivo e exporá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos

programas de duração continuada, devendo abranger um período que compreenda, inclusive, o primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Para Cruz et al (2006), é necessário que toda a sociedade tenha pleno conhecimento dos atos que a administração pública pretende alcançar com este plano, pois os mesmos têm sonhos que desejam realizar, colocando-os desta forma na mão dos administradores públicos o compromisso de alcançar tais objetivos.

O plano plurianual é um plano de médio prazo onde é estruturada desde às ações de governo, que levam ao cumprimento de seus objetivos e até as metas fixadas para um período de quatro anos. (KOHAMA, 2006).

O PPA contém todas as metas e desejos propostos pelo governo para realização de seus objetivos nos seus três anos de mandato, mais o mandato subsequente sendo que a sociedade deve participar e conhecer esse plano.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a responsável pela adequação das metas e objetivos da administração pública estabelecidos do plano plurianual, no momento da elaboração dos orçamentos anuais.

De acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2008), a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende:

Lei que compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO é composta por metas prioritárias estipulados pelos governantes com vistas a atender as necessidades da sociedade. A partir dela é composto o orçamento anual para o exercício subsequente, no qual serão colocadas em prática as ações estabelecidas.

Para Giacomoni (2005), esta lei, conforme estabelece a Constituição Federal, apresenta conteúdos que, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem diretrizes abrangendo os objetivos e a real necessidade de planejar o orçamento da administração pública federal, incluindo despesas para o ano seguinte.

As indicações estabelecidas nesta lei envolvem os objetivos a serem alcançados, para que no orçamento do ano seguinte sejam incluídas todas as despesas necessárias para o cumprimento das metas.

Conforme Cruz et al (2006, p. 33) “As normas estabelecidas na LDO devem ser discutidas e negociadas previamente, com vistas em possibilitar a orientação clara e necessária para a elaboração do Orçamento Anual”.

Desta forma, a LDO como um dos instrumentos de planejamento do governo deve ser elaborada previamente pelos gestores públicos, de modo a constituir as normas de orientação que são fundamentais para criação da Lei Orçamentária Anual, que delimitará as estratégias do orçamento anual.

c) Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é a que trata do planejamento operacional do governo, ou seja, ela tem duração de curto prazo, pois nela consta a previsão da receita e fixação da despesa do ano subsequente.

Segundo Kohama (2008, p.40) “[...] a lei dos orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade.”.

Para a Secretaria de Estado da Fazenda (2008), a Lei Orçamentária Anual tem como principal objetivo tornar válido o planejamento e as metas programadas no Plano Plurianual, ou seja, os objetivos programados no PPA e estabelecidos na LDO são colocados em prática na LOA através das despesas realizadas ao longo do ano.

Segundo Cruz et al (2006, p.40):

A elaboração do projeto de lei orçamentário anual é compatível com o plano plurianual e LDO, quando existe um processo de planejamento que estabeleça um cronograma definido cada um dos eventos orçamentário e que padronize ou estabeleça uma relação entre a ação desenvolvida e o produto aferido.

A referida lei trata de todo o detalhamento da receita, bem como da despesa pública, obedecendo aos princípios da unidade, universalidade e anualidade, mostrando o programa de trabalho e a política econômica financeira do governo.

2.1.3 Características do orçamento

Segundo Silva (1996) os orçamentos públicos podem ser estudados a partir das seguintes características:

- a) tipos de orçamento;

- b) princípios orçamentários e
- c) aspectos do orçamento.

O orçamento público tem como atributos a qualificação quanto ao tipo de orçamento, os princípios que o norteiam e sob que aspectos ele pode ser estudado. Assim, características do orçamento são apresentadas respectivamente.

a) Tipos de Orçamento

Conforme Silva (2004, p.44) “É a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente; daí dizer-se que os orçamentos variam segundo a forma de governo [...]”.

O orçamento pode ser classificado em três tipos:

Legislativo: é de competência do Poder Legislativo, segundo a sua elaboração, votação e aprovação, sendo que a execução caberá o Poder Executivo;

Executivo: competência do Poder Executivo elaborar, aprovar, executar e controlar.

Misto: é o orçamento onde o Poder Executivo elabora e executa, cabendo ao Legislativo votar e controlar.

Conforme o regime político vigente o orçamento é elaborado, desta maneira no Brasil é utilizado o orçamento misto onde o Poder Executivo elabora e executa o orçamento e o Legislativo aprova, incluindo ou alterando quaisquer disposições que julguem necessárias.

b) Princípios Orçamentários

A elaboração da proposta orçamentária deverá seguir e observar alguns princípios essenciais conforme com os dispostos na CF/1988 e na Lei nº. 4.320/1964, que são apresentados a seguir.

- a) Anualidade: o orçamento público é lei com vigência anual. Para Giacomoni (1996, p. 73) “O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado de tempo, geralmente um ano”.

A Lei Orçamentária Anual, prevista do art. 165, III e § 5º CF/1998 tem a vigência de um ano a partir do ano subsequente à sua aprovação. Por exemplo, o orçamento elaborado no ano de 2007, tem vigência do dia 01 de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2008.

- b) Unidade: “... o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento”. (GIACOMONI, 1996, p.66).

O intuito desse princípio é reunir todos os orçamentos em apenas um documento. O § 5, art. 165 CF prevê a criação de três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade, todos agrupados em um único documento. Desta forma, o orçamento de um Estado, por exemplo, será composto por todas as unidades orçamentárias geridas pela administração estadual compondo todos os orçamentos em apenas um documento.

- c) Universalidade: Para Silva (1996) esse princípio refere-se ao controle de toda a atividade econômica do Estado, pois estabelece que todas as receitas e despesas devem constar em seus totais, sem deduções, na lei orçamentária.

Esse princípio refere-se ao orçamento compreender todas as receitas e despesas necessárias para as atividades do serviço público, que devem compor a Lei Orçamentária Anual, não existindo despesas ou receitas estranhas conforme a redação do art. 165, III e § 8º CF/1998. Como exemplo tem a despesa com pessoal que constará na LOA em sua totalidade, pois mesmo que essa despesa gere receitas como o imposto de renda retido na fonte ou a contribuição social, não ocorrerá a deduções das mesmas.

- d) Equilíbrio: Este princípio trata do equilíbrio orçamentário, ou seja, as receitas e despesas devem ser as mesmo durante seu período.

Procura-se consolidar uma salutar política econômica-financeira que produza a igualdade entre valores de receita e despesa, evitando desta forma déficits espirais, que causam endividamento congênito, isto é, déficit que obriga a constituição de dívida que, por sua vez, causa o déficit. (KOHAMA, 1989, p.57)

O princípio do equilíbrio faz menção à questão do déficit orçamentário (despesa maior que a receita) e superávit orçamentário (receita maior despesas), dentro do orçamento anual, que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser estritamente respeitado, não podendo mais ocorrer despesas não liquidadas dentro de cada exercício.

- e) Exclusividade: Silva (1996, p.44) apresenta este princípio como:

O princípio da exclusividade é o que decorre do aspecto jurídico do orçamento, ou seja, como ato-condição, significando que a lei de meios não poderá conter dispositivo estranho à fixação das despesas e previsão das receitas, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, bem como a autorização para destinação do superávit ou cobertura do déficit.

Cabe ressaltar que este princípio esta previsto da Constituição Federal (CF) de 1988 e também na Lei nº. 4.320/1964, em seu art. 7º, que dispõe da lei orçamentária.

- f) Especificação: A Lei nº. 4.320/1964 incorpora este princípio da seguinte maneira:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Para Silva (1996) este princípio trata da classificação dos itens constantes no orçamento, que servem como instrumento para a gestão pública, opondo-se a valores globais, ou seja, aqueles sem discriminação.

Por conta disso, a lei orçamentária deve conter o máximo grau de discriminação possível, tanto para atender a legislação como também para um controle interno da própria instituição.

- g) Publicidade: Conforme Giacomoni (1996, p. 81) “Por sua importância e significado e pelo interesse que desperta o orçamento público deve merecer ampla publicidade”.

Este princípio trata da publicação do orçamento de modo que toda a sociedade tenha acesso ao orçamento, pois todos têm pleno direito de acompanhar como os recursos financeiros arrecadados pelo governo vêm sendo investidos.

Para Silva (1996) uma das características dos governos democráticos é a publicidade, pois considerando-se o orçamento um objeto tão importante, este deve chegar ao conhecimento de toda a sociedade.

- h) Clareza: refere-se à clareza da publicação dos orçamentos, que conforme Giacomoni (1996) deve ser apresentado a todos de forma compreensível, sendo uma regra difícil, pois o orçamento é envolvido por uma linguagem complexa.

O princípio da clareza trata da publicação do orçamento de modo claro, ou seja, acessível à compreensão de todos. Porém, esse princípio é difícil de ser seguido devido as linguagens utilizados serem de forma técnica, sendo apenas da compreensão de algumas pessoas.

- i) Uniformidade: Princípio que trata da consistência no orçamento durante seus exercícios.

As informações que compõe o orçamento devem estar apresentadas da mesma forma, ou seja, dados uniformes para que se utilize a mesma base para comparação das informações entre os anos.

Silva (1996) trata como princípio fundamental a homogeneidade das informações orçamentárias ao longo de vários exercícios, para que tenha uma base para futuras comparações.

- j) Não-afetação da receita: Esse princípio é tratado por Silva (1996, p. 46) como aquele “[...] que postula o recolhimento de todos os recursos a uma caixa única do Tesouro, sem discriminação quanto à sua destinação”.

Este princípio sempre foi problemático, conforme Giacomoni (1996), devido a algumas receitas serem naturalmente vinculadas a despesas, sendo elas a partir da arrecadação de alguns impostos previstos na CF/1998. O art. 212 da referida Constituição dispõe que a União aplicará no mínimo 18% por ano em educação e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25%.

- k) Legalidade da tributação: Segundo Silva (1996, p.46) esse princípio trata das limitações impostas ao Estado referente ao seu poder de tributar, sendo abaixo apresentadas por ele algumas vedações:

- a) exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- b) instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
- c) cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- d) cobrar tributos no mesmo exercício em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
- e) utilizar tributo com efeito de confisco;
- f) estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservas pelo Poder Público.

A legalidade da tributação versa sobre as limitações impostas ao Estado quanto ao aumento de tributo sem que conste em lei, cobrar tributos anteriores a vigência da lei instituída, entre outras imposições que possam afetar a legalidade do poder de tributar.

- l) Precedência: Silva (1996, p.47) apresenta esse princípio do seguinte modo:

Tal princípio resulta do fato de que a autorização prévia das despesas constitui, além de uma faculdade, um ato obrigatório para o Poder Legislativo, que não pode deixar de sancionar a lei orçamentária, já que, caso isto ocorresse, haveria paralisação dos serviços públicos ou, então, haveria pagamentos ilegais de despesa.

Este princípio trata da obrigatoriedade, por parte do Poder Legislativo, em autorizar previamente as despesas na Lei orçamentária, pois no caso de descumprimento do princípio haveria pagamentos ilegais de despesa.

c) Aspectos do orçamento

O Orçamento público vem sendo utilizado por diversas áreas de estudo, sendo que segundo Silva (2004) o orçamento pode ser estudado sob os seguintes aspectos:

- a) Político: características políticas, como o plano de governo e suas concepções.
- b) Jurídico: a forma da Lei Orçamentária.
- c) Econômico: como papel regulador da economia.
- d) Financeiro: fluxo monetário das entradas da receita e das saídas da despesa.

O orçamento pode ser estudado sob o aspecto político por meio da execução dos objetivos traçados em busca de atender os anseios da sociedade; o jurídico que trata da lei orçamentária e de todas as disposições necessárias para seu cumprimento; o econômico que apresenta o orçamento como papel importante na regulação da economia; e financeiro que controla fluxo entre receitas e despesas.

2.1.4 Ciclo Orçamentário

O orçamento público é composto por um processo integrado de planejamento e orçamento chamado ciclo orçamentário. Silva (1996, p.79) conceitua:

O ciclo orçamentário corresponde ao período em que se processam as atividades peculiares do processo orçamentário, definindo-se como uma série de etapas que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas finalmente aprovadas.

A seguir verifica-se o processo orçamentário conforme Giacomoni (1996):

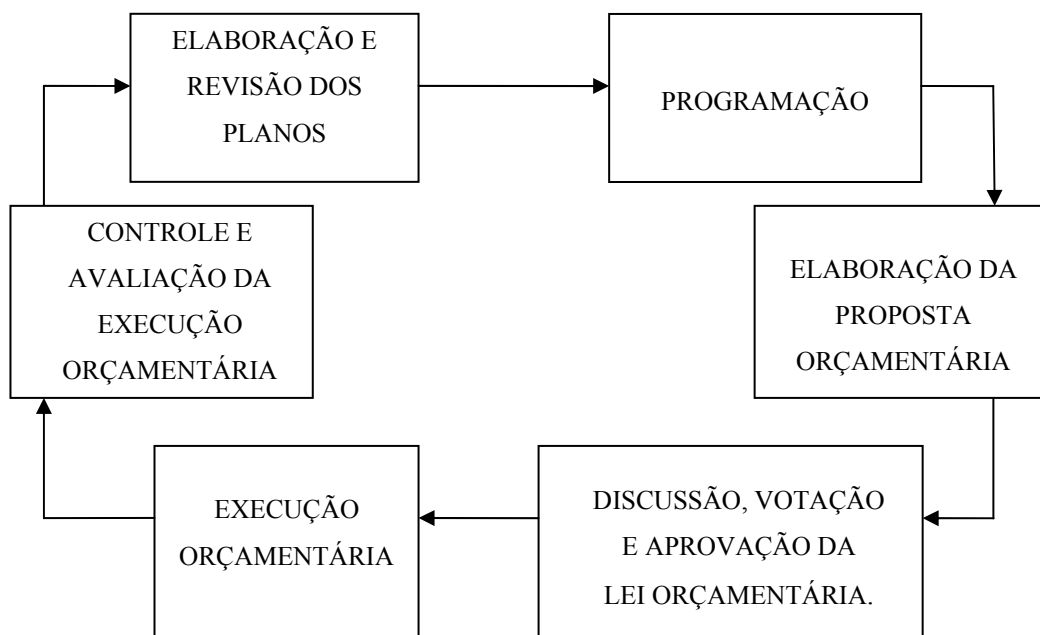


Figura 1: Processo orçamentário.

Fonte: Giacomoni, (1996, p.183)

As etapas existentes no processo orçamentário serão apresentadas a seguir.

a) Primeira etapa: elaboração da proposta orçamentária.

A elaboração do orçamento, compatível com o plano plurianual, de conformidade com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias, compreende a fixação de objetivos concretos para o exercício financeiro considerado, bem como o cálculo dos dispêndios com recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização. A etapa da elaboração envolve o estudo e a análise das fontes de receitas e das destinações desses recursos para a realização dos objetivos pretendidos nos diversos Programas de Governo, constantes do PPA e priorizados na LDO. (MANUAL TÉCNICO, 2008, p.17).

A Lei nº. 4.320/1964 dispõe no art. 22, sobre o conteúdo e forma da proposta orçamentária.

b) Segunda etapa: discussão, votação e aprovação da lei orçamentária.

“Esta fase é de competência do Poder Legislativo, e o seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las.” (KOHAMA, 2008, p.45).

O Manual Técnico Orçamentário do Estado de Santa Catarina (2008) apresenta os seguintes prazos para apresentação e votação do orçamento.

Plano Plurianual – o projeto de lei deverá ser encaminhado até quatro meses (30/08) antes do encerramento do primeiro exercício financeiro para que tenha vigência no mandato subsequente e devolvido até o encerramento da sessão legislativa (15/12) para sanção;

Lei de Diretrizes Orçamentárias – o projeto de lei deverá ser encaminhado até oito meses e meio (15/04) antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (30/06), para sanção sendo que a sessão não será interrompida sem a sua aprovação;

Lei Orçamentária Anual – o projeto de lei deverá ser encaminhado até três meses (30/09) antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido até o encerramento da sessão legislativa (15/12) para sanção.

Quanto aos prazos da sessão legislativa a Emenda Constitucional do Estado de Santa Catarina nº. 44/2006 altera a redação do art. 46 que dispõe sobre as datas para reunião da Assembléia Legislativa. Conforme a nova redação as reuniões ocorreram de dois de fevereiro a dezessete de julho e de primeiro de agosto a vinte e dois de dezembro. Desta forma, o PPA e a LOA devem ser devolvidos para sanção até (22/12) e a LDO até (17/07).

c) Terceira etapa: execução orçamentária.

Para Silva (1996, p.66) “A execução orçamentária constitui o conjunto de procedimentos adotados pela administração governamental, para que sejam alcançadas as metas estabelecidas, uma vez que é na execução orçamentária que se realiza efetivamente a atividade financeira do Estado”.

O Manual Técnico Orçamentário do Estado de Santa Catarina (2008, p.17) diz que:

A execução do orçamento constitui a concretização anual dos objetivos e metas constantes dos Programas Governamentais e implica na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros. Envolve as fases da programação da execução orçamentária, do recebimento da receita, do empenho, da liquidação e do pagamento.

Na fase de execução todos os planos e metas propostos pelo governo devem ser colocados em prática.

d) Quarta etapa: controle e avaliação da execução orçamentária.

Sobre a avaliação da execução orçamentária, Kohama (2008, p.47) diz que:

A avaliação refere-se à organização, aos critérios e trabalhos destinados a julgar o nível dos objetivos fixados no orçamento e as modificações nele ocorridas durante a execução; à eficiência com que se realizam as ações empregadas para tais fins e o grau de racionalidade na utilização dos recursos correspondentes.

A avaliação passa a ser a fase final do processo orçamentário onde serão medidas se foram atingidas ou não as metas traçadas nos programas de governo.

2.2 RECEITAS PÚBLICAS

No exercício de suas funções, o governo com a arrecadação obtém recursos financeiros que resultam no fluxo de entrada de dinheiro nos cofres públicos.

Kohama (2008, p 60) define receita pública como:

[...] todo e qualquer recolhimento feitos aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure com depositário dos valores que não lhe pertencerem.

Conforme Silva (1996, p. 86) “[...] as receitas públicas correspondem ao ingresso que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescentar o seu vulto como elemento novo e positivo”.

A arrecadação propicia ao Estado os recursos para a utilização nos investimentos em prol das necessidades de toda sociedade.

2.2.1 Classificação das receitas

A receita da administração pública está classificada sob os seguintes aspectos:

a) Quanto à natureza

As receitas públicas são compreendidas em Receita Orçamentária e Receita Extra-Orçamentária. De acordo com Silva (1996), a orçamentária é a de propriedade do Estado, integrando o orçamento, e a extra-orçamentária é a que o Estado é devedor como simples depositário, logo não consta no orçamento.

A Receita Orçamentária por estar consolidada no orçamento público, ou seja, estabelecida na lei orçamentária deve estar de acordo com as normas constantes no Anexo nº 3, da Lei nº. 4.320/1964.

A Receita Extra-Orçamentária trata-se também de uma receita pública, mais diferentemente da orçamentária ela pertence ao Estado. Segundo Kohama (2008, p. 69) ela “[...] compreende os recolhimentos feitos que constituirão compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária e ,portanto, independe de autorização legislativa.”.

Conforme o Manual Técnico Orçamentário do Estado de Santa Catarina (2008) são exemplos de receita Extra-Orçamentária as cauções, as fianças, os depósitos para garantia de instância, as consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, as retenções na fonte e salários não reclamados.

b) Quanto ao poder de tributar

No que concerne à competência a Constituição Federal de 1988, este poder consagrou o princípio do federalismo delimitando e dividindo entre os entes políticos o poder de tributar, garantindo o equilíbrio entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

A receita é dividida conforme a discriminação constitucional em:

- Federal: competência da União.
- Estadual: competência dos Estados.
- Municipal: competência do Município.

Sobre a vigência e aplicação da Legislação existem várias disposições referentes a cada tributo, em fontes como a Constituição Federal, o Código Civil, o Código Tributário Nacional e em seus respectivos regulamentos.

c) Quanto à coercitividade

Esta classificação divide as receitas conforme sua procedência. Conforme Silva (1996) a receita divide-se nesta classificação em: Originária ou de Economia Privada que são os bens e serviços vendidos através da exploração de atividades privadas como, por exemplo, prestação de serviço de água, luz, telefone, extração de minérios de ferro, etc.; e Derivada ou de Economia Pública que são as receitas provenientes da competência de tributar, ou seja, através da arrecadação legal.

d) Quanto à afetação patrimonial

Estas receitas foram classificadas conforme o modo como elas afetam ao patrimônio líquido, sendo divididas em receitas efetivas ou receitas por mutação patrimonial.

Para Silva (1996) receitas efetivas são aquelas que integram o patrimônio público, como elemento novo e positivo, aumentando assim o patrimônio líquido; e as receitas por mutações patrimoniais as que não acrescentam em nada ao patrimônio, referindo-se a simples entradas ou alterações compensatórias.

e) Quanto à regularidade

As receitas também foram divididas pelas características relacionadas à regularidade dos ingressos em: Receitas Ordinárias e Receitas Extraordinárias.

Silva (1996) caracteriza as receitas ordinárias como os ingressos permanentes e estáveis, devido à regularidade na arrecadação e as receitas extraordinárias pelo caráter acidental de natureza transitória, ou seja, aquele excepcional.

2.2.2 Classificação legal da receita orçamentária

A receita orçamentária é classificada conforme a Lei nº. 4.320/1964, art. 11 nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. O § 1º do art. 11 da Lei nº. 4.320/1964 apresenta o seguinte conceito de receita corrente:

São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e diversas e, ainda, as transferências correntes, ou seja, os recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

O § 4º do art. 11 da Lei nº. 4.320/1964 classifica as receitas correntes da seguinte maneira: Receita Tributária, Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes.

Para uma melhor compreensão da classificação das receitas correntes, será apresentado o conceito de cada uma conforme alguns autores.

Angélico (1995, p. 44) conceitua “Receita tributária ou derivada é a resultante da cobrança de tributos pagos pelos cidadãos em razão de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos recebidos do Estado”.

A Lei nº. 5.172/1966 apresenta em seus artigos as subfontes da receita tributária que são os impostos, taxas e contribuição de melhoria. O imposto é um tributo que tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, já a taxa tem por fato gerador o exercício do poder de polícia, ou da utilização de serviço público específico e a contribuição de melhoria é relativa ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

A Receita de Contribuições é a relativa às contribuições sociais e econômicas, ou seja, projetos e serviços sociais de interesse coletivo. (KOHAMA, 2008).

Para Silva (1996, p. 92) “Receita Patrimonial, Agropecuária e Industrial são receitas originárias que resultam da exploração direta, por parte do Estado, de atividades comerciais, industriais agropecuárias e, ainda, das rendas obtidas na aplicação de recursos”.

Kohama (2008, p.65) “As Receitas de Serviços [...] se originam da prestação de serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação e de outros serviços diversos, bem como tarifa de utilização de faróis, aeroportuárias, de pedágio”.

“Transferências Correntes são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados ao atendimento de despesas correntes” (SILVA, 1996, p. 92).

“Outras Receitas Correntes são provenientes de multas, cobranças da dívida, restituições e indenizações etc. e outras que não tenham classificação específica. São receitas que a doutrina classifica como derivadas” (SILVA, 1996, p. 92).

A Lei nº. 4.320/1964 conceitua em seu § 2º do art. 11 as receitas de capital:

§ 2º São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

As receitas de Capital são classificadas como Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital, Outras Receitas de Capital, no § 4º do art. 11 da Lei nº. 4.320/1964.

Como nas receitas correntes, também será apresentado o conceito da classificação da receitas de capital conforme alguns autores.

Para Kohama (2008, p 68) “As Operações de Crédito são fontes oriundas da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, através de empréstimos e financiamentos, que podem ser internas ou externas”.

“Alienação de bens representa a conversão em espécie de bens e direitos” e “As Amortizações de Empréstimos constitui receitas decorrentes do retorno de valores anteriormente emprestados a outras entidades de direito público” (SILVA, 1996, p. 92).

“Os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados à aquisição de bens constituem as receitas de *transferências de capital*.” (SILVA, 1996, p. 92).

E as Outras Receitas de capital constituirão uma classificação genérica pelas receitas não previstas nos itens anteriores. (KOHAMA, 2008).

Conforme já citado anteriormente a receita orçamentária deve estar de acordo com as normas constantes no Anexo nº. 3, da Lei nº. 4.320/1964, onde é apresentado o padrão da classificação e os códigos da receita.

2.2.3 Estágios da receita

Até as receitas públicas chegarem efetivamente aos cofres públicos elas passam por quatro etapas, que são os estágios da receita.

a) Previsão

O ato de prever está ligado à antecipação, a suposição, ou seja, a estimação das receitas. Kohama (2008, p.75) diz que previsão “Corresponde aos valores que a lei do orçamento consignar, pois são estimativas de receitas que se originam de estudos de previsão, antes de comporem o projeto de lei orçamentária.”.

O art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal diz que:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

b) Lançamento

O estágio de lançamento da receita é aquele onde será registrada a entrada do recurso. Para Silva (1996, p.95) o lançamento da receita “É o ato da repartição competente que verifica a procedência do crédito fiscal, a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.”.

Conforme Kohama (2008) o lançamento visa identificar o contribuinte ou o devedor, cada um com seus devidos valores, vencimentos e espécies.

c) Arrecadação

A arrecadação é o estágio onde serão recebidos os valores devidos por cada contribuinte. Kohama (2008, p. 78) explica:

Arrecadação é o ato que são pagos os tributos ou as diversas receitas ao agente arrecadador. Entende-se como agentes arrecadadores todas as repartições competentes, na forma da lei, como: delegacias fiscais, alfândegas, mesas de rendas, coletorias, tesourarias e outras que estejam ou venham a ser legalmente autorizadas a arrecadar rendas previstas em leis, regulamentos, contratos ou outros títulos assecuratórios dos direitos do Governo.

d) Recolhimento

Na fase de recolhimento os valores arrecadados são repassados ao Tesouro. Conforme Silva (1996, p. 96): “O recolhimento é constituído da entrega do numerário, arrecadado pelos agentes públicos ou privados, às repartições ou ao Banco Oficial. É o momento a partir do qual o valor está disponível para o Tesouro do Estado”.

O Manual da Receita Nacional (2008, p.45) conceitua o estágio de recolhimento como:

Recolhimento é a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira, observando o Princípio da Unidade de Caixa representado pelo controle centralizado dos recursos arrecadados em cada ente.

O recolhimento é a fase de repasse dos recursos financeiros arrecadados pelos agentes públicos ou privados para a conta do Tesouro do Estado, que é o responsável pelo controle dos recursos dos entes públicos.

2.3 DESPESAS PÚBLICAS

Para cumprir com os objetivos constantes no orçamento o governo produz gastos, com o intuito de gerar benefícios à sociedade, esses gastos são chamados de despesa pública. Segundo Kohama (2008, p.87):

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

Para Silva (1996, p. 101) “[...] despesas públicas correspondem ao desembolso que, dentro de uma autorização legislativa para execução dos programas de trabalho do Governo, vem diminuir o patrimônio público como elemento novo e negativo”.

As despesas públicas são os gastos efetuados pelo Governo, por meio de lei, para a execução das metas e objetivos constantes no plano de governo.

2.3.1 Classificação das despesas

A despesa da administração pública está classificada sob os seguintes aspectos:

a) Quanto à natureza

As despesas públicas são classificadas em dois grupos:

- i. Despesa Orçamentária: Para Angélico (1995) é aquela discriminada no orçamento público, nesse caso ela depende da autorização legislativa e não poderá efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente.
- ii. Despesa Extra-Orçamentária: Conforme Kohama (2008, p.88):

É aquela paga à margem da lei orçamentária e, portanto, independente de autorização legislativa, pois se constitui em saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros.

b) Quanto à competência político-institucional

Sob este aspecto a despesa é classificada conforme a responsabilidade em:

- i. Federal: responsabilidade da União.
- ii. Estadual: responsabilidade dos Estados.
- iii. Municipal: responsabilidade dos Municípios.

c) Quanto à afetação patrimonial

As despesas foram classificadas conforme o modo como elas afetam ao patrimônio líquido, sendo divididas em despesas efetivas e despesas por mutação patrimonial.

Para Silva (1996) despesas efetivas são aquelas que diminuem o patrimônio líquido do ente, estas estão fixadas através de dotações orçamentárias anuais e as despesas por mutações patrimoniais constituem simples saídas ou alterações compensatórias, ou seja, não diminuem em nada o patrimônio líquido.

d) Quanto à regularidade

As características das despesas relacionadas à regularidade das saídas foram divididas em: despesas ordinárias e despesas extraordinárias.

Silva (1996) caracteriza as despesas ordinárias como saídas constantes, que se repetem em todos os exercícios, como por exemplo, pessoal, material de consumo, etc. e as despesas extraordinárias aquelas esporádicas, de caráter excepcional, como por exemplo, despesas decorrentes de guerras, enchentes etc.

2.3.2 Classificação legal da despesa orçamentária

As despesas orçamentárias estão estruturadas conforme o Manual da Despesa Nacional (2008) em classificação institucional e funcional, estrutura programática e natureza da despesa.

O referido Manual apresenta como classificação institucional a estrutura organizacional onde estão alocados os créditos orçamentários. Está dividido em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. A unidade orçamentária conforme o

art. 14 da Lei nº. 4.320/1964 constitui o agrupamento de serviços, subordinado ao mesmo órgão.

Quanto a classificação funcional as despesas estão divididas em funções e subfunções. As funções são representadas pelos dois primeiros dígitos da classificação e esta relacionada com a missão do órgão, como por exemplo, saúde, educação, etc. Já as subfunções são representadas pelos três últimos dígitos da classificação e representam um nível de agregação inferior à função, como por exemplo, Educação Infantil. (MANUAL NACIONAL DA DESPESA, 2008).

Conforme o referido Manual as ações propostas pelo governo para são estruturadas em programas, códigos e identificação, que em atos próprios pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A despesa orçamentária está dividida quanto a sua natureza, por categoria econômica, grupo de despesa e elemento de despesa. Conforme o Manual da Nacional da Despesa (2008, p.35):

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento. Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo.

O código da natureza de despesa orçamentária é composto por seis dígitos, desdobrado até o nível de elemento ou, opcionalmente, por oito, contemplando o desdobramento facultativo do elemento.

A classificação da Reserva de Contingência, quanto à natureza da despesa orçamentária, será identificada com o código “9.9.99.99” e da Reserva do Regime Próprio de Previdência dos Servidores pelo código “7.7.99.99”.

Quanto a classificação por categoria econômica as despesas estão divididas em despesas correntes e despesas de capital, que são codificadas respectivamente pelos códigos 3 e 4. As correntes são conceituadas por Kohama (1989, p. 100) como: “Despesas Correntes são os gastos de natureza operacional, realizadas pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”.

Já as Despesas de Capital são conceituadas por Kohama (1989, p. 100) como:

Despesas de capital são os gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que, constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.

Deste modo, as de capital são as despesas que contribuem para formação ou aquisição de um bem ao patrimônio público.

Os grupos de natureza agrupam as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Conforme o Manual da Nacional da Despesa (2008) os códigos utilizados e a classificação são:

1 Pessoal e encargos sociais: as despesas relacionadas ao pagamento de pessoal, obrigações trabalhistas, entre outros encargos relacionadas.

2 Juros e encargos da dívida: as despesas relativas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 Outras despesas correntes: aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "despesas correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 Investimentos: as despesa geradas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 Inversões financeiras: as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 Amortização da dívida: as despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

7 Reserva do RPPS: Os ingressos previstos que ultrapassem as despesas orçamentárias fixadas num determinado exercício constituem o superávit orçamentário inicial, destinado a garantir desembolsos futuros do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, do ente respectivo.

9 Reserva de contingência: Compreende o volume de recursos destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos.

A última divisão da despesa quanto a sua natureza é a classificação em elemento de despesa que tem como finalidade identificar os gastos relacionados segundo Manual da Nacional da Despesa (2008) como:

[...] vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações,

equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins, conforme códigos definidos neste Manual.

Além das disposições dadas pelo Manual da Nacional da Despesa (2008), os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964 dispõe também sobre a classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos.

2.3.3 Estágios da despesa

A despesa pública passa pelos seguintes estágios:

a) Fixação

O estágio da fixação da despesa é onde a despesa será estabelecida, ou seja, fixada na Lei Orçamentária. Para Kohama (2008, p.104):

A fixação, que é em realidade a primeira etapa ou estágio desenvolvido pela despesa orçamentária, é cumprida por ocasião da edição da discriminação das tabelas explicativas, baixadas através da Lei de Orçamento. Seja dito de passagem que ela é precedida por toda uma gama de procedimentos que vão desde a elaboração das propostas, a mensagem do Poder Executivo, o projeto de lei, a discussão pelo Poder Legislativo e a consequência aprovação e promulgação, transformando-o em Lei Orçamentária.

b) Empenho

A fase do empenho trata-se da reserva orçamentária da despesa. Para Silva (1996) é o ato que cria uma obrigação de pagamento para o Estado, acontecendo antes da realização da despesa, respeitando o limite de crédito.

Conforme Angélico (1995, p. 67) “Empenhar uma despesa consiste em emitir um documento denominado NOTA DE EMPENHO. Divide-se este estágio nas fases: a) autorização; b) emissão; c) assinatura; d) controle interno e e) contabilização.”

O empenho é classificado em três modalidades, conforme Silva (1996):

- i. Empenho Ordinário: destinado as despesas cujo pagamento seja feito de uma só vez;
- ii. Empenho por Estimativa: atende as despesas que não se possa determinar o montante exato;
- iii. Empenho Global: é realizado quando há despesas contratuais, ou as sujeitas a parcelamento, cujo montante exato possa ser determinado.

c) Liquidação

A liquidação é o estágio onde é verificado se o credor realmente tem o direito de recebimento, ocorrendo à realização da despesa. Segundo Kohama (2008, p.121) “A liquidação da despesa [...] consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documento comprobatórios do respectivo crédito.”.

“A liquidação da despesa é o ato do órgão competente que, após exame da documentação, torna, em princípio, líquido e certo o direito do credor contra a Fazenda Pública”. (SILVA, 1996, p. 125).

d) Pagamento

O último estágio da despesa orçamentária é onde ocorre o efetivo pagamento da despesa. “O pagamento [...] é o ato onde o poder público faz a entrega do numerário correspondente, recebendo a devida quitação.” (KOHAMA, 2008, p. 125).

A Lei nº. 4.320/1964, ao tratar deste estágio diz que a ordem de pagamento é o despacho dado por autoridade competente, a qual se determina o pagamento da despesa.

Do ponto de vista administrativo há outros estágio que conforme Cruz (2009, p. 90) “são praticados no setor público para solver plenamente o planejamento, a execução e avaliação dos gastos públicos”.

e) Licitação

Conforme Cruz (2009, p. 90) o estágio de licitação é a “consulta obrigatória e prévia aos candidatos para fornecimento de materiais e/ou prestação de serviços cujo valor seja considerado expressivo.”

Este estágio trata da consulta prévia e obrigatória das empresas candidatas ao fornecimento materiais ou de prestar serviços quando o valor seja considerado expressivo.

f) Suprimento

Segundo Angélico (1994, p. 67) “Suprimento 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 determinado dia ou período.”

Neste estágio ocorre o adiantamento de recursos por parte do Tesouro para que os órgãos efetuem o pagamento de compromissos em dia dos serviços ou materiais fornecidos.

g) Tomadas de contas

Este estágio refere-se a prestação de contas dos gastos públicos e segundo Cruz (2009, p.91) “os responsáveis por adiantamento e os ordenadores de despesa são obrigados a prestar conta de todos os gastos realizados em nome do Estado”.

Desta forma, este estágio apresenta após todos os outros estágios que a despesa seja devidamente apresentada a sociedade, prestando contas dos recursos utilizados e em quais serviços.

h) Retroalimentação

A retroalimentação segundo Cruz (2009) é o estágio onde anualmente e de modo permanente os gastos públicos são avaliados, sendo que alguns complementados ou reprogramados.

O estágio da retroalimentação avalia as despesas publicas anualmente verificando a necessidade de complementação, ou de inclusão de novos gastos necessários para os exercícios futuros.

2.3.4 Restos a Pagar

Os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros que compõem a dívida pública sendo caracterizados como as despesas empenhadas, porém não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

O art. 36 da Lei nº. 4.320/1964 considera Restos a Pagar as despesas empenhadas, porém não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas. Portanto, as despesas empenhadas, não pagas até o dia 31 de dezembro e não canceladas, devem ser inscritas em Restos a Pagar, pois se referem a encargos incorridos no próprio exercício.

Conforme Kohama (2008, p. 129) “[...] uma vez empenhada a despesa e não sendo paga até o dia 31 de dezembro, será considerada como Restos a Pagar, para efeito do encerramento do exercício financeiro.”. Sendo assim, a despesa orçamentária se mantém, compondo o orçamento do ano.

A inscrição da despesa orçamentária em Restos a Pagar resulta da observância do regime de competência, ou seja, as despesas são empenhadas independentemente de terem sido pagas. O não pagamento no exercício de despesas nele empenhadas, não compromete o equilíbrio orçamentário estabelecido no art. 35 da Lei nº. 4.320/1964 em seu inciso II, o qual institui que às despesas legalmente empenhadas pertencem ao mesmo exercício financeiro.

Assim sendo, essas despesas não afetam o orçamento do exercício seguinte, pois serão pagas com os recursos do exercício que foram empenhadas, mantendo o equilíbrio do orçamento conforme cada competência.

Uma questão importante é a distinção entre as despesas empenhadas processadas das não processadas. Kohama (2008) entende como Restos a Pagar de despesas processadas, quando o fornecedor entregou o material ou já prestou o serviço, sendo a despesa considerada como liquidada, faltando apenas o pagamento. Já no caso da despesa não processada o empenho foi emitido, porém não ocorreu a liquidação, ou seja, o fornecimento do produto ou serviço.

As despesas inscritas em Restos a Pagar que não forem pagas no exercício seguinte, deverão ser canceladas. O Decreto nº. 93.872/86 apresenta nos arts. 69 e 70:

Art. 69. Após o cancelamento da inscrição da despesa como Restos a Pagar, o pagamento que vier a ser reclamado poderá ser atendido à conta de dotação destinada a despesas de exercícios anteriores.

Art. 70. Prescreve em cinco anos a dívida passiva relativa aos Restos a Pagar.

Durante o período antes da prescrição, essas despesas poderão ser, nos termos do art. 22 do Decreto nº. 93.872/86, pagas à conta de nova dotação orçamentária e de novo empenho, à conta de despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica específica:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

[...]

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

[...]

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

Sendo assim, os Restos a Pagar inscritos, que não forem pagos no exercício seguinte, devem ser cancelados, empenhados e pagos à conta de nova dotação orçamentária na conta de despesas de exercícios anteriores, tendo o período de cinco anos até sua prescrição.

2.4 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A criação da Lei Complementar nº. 101, em 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe mudanças para a gestão fiscal pública, sendo que a partir de sua vigência toda a administração pública teve que se adequar as suas exigências.

No art. 1º, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltas à responsabilidade na gestão fiscal. Segue transcrição do artigo da LRF:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

O artigo referido estabelece normas voltadas a responsabilidade na gestão fiscal, objetivando a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar as contas públicas. Os pressupostos da LRF, que são a ação planejada e transparente.

O art. 1º, a LRF tem seu amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal (CF) 1988. Segue transcrição CF/88:

CF/88 / TÍTULO VI – Da Tributação e do Orçamento

CAPÍTULO II - DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Seção I - NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Conforme Cruz et al (2006, p. 16) “A novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”.

Desta forma, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma nova diretriz para a gestão dos recursos públicos, onde se exige que o planejamento dos recursos públicos seja aperfeiçoado por meio da elaboração e execução do orçamento.

2.4.1 Efeitos na LDO

A LRF no Capítulo II, seção II dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo ela um dos principais instrumentos de planejamento da administração pública.

O art. 4º estabelece que, além do disposto no § 2º, o art. 165 da CF/88 disporá também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, as normas referentes ao controle de custos, a avaliação dos resultados dos programas e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Para Cruz et al (2006) as normas que venham a ser estabelecidas na LDO, devem ser previamente discutidas, a fim de proporcionar uma elaboração clara do orçamento anual.

O art. 4º também trata dos anexos de metas fiscais e metas de riscos fiscais que devem estar na LDO, apresentando os itens que compõe cada anexo:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Para Cruz et al (2006) nas metas fiscais referentes à receita, não existirá a criação de receitas fictícias, bem como as metas relativas às despesas devem ser proporcionais as metas das receitas.

2.4.2 Efeitos na LOA

O que se refere à Lei Orçamentária Anual, a LRF no Capítulo II, seção III no seu artigo 5º trouxe algumas observações:

- a) Projeto de LOA: compatível com o PPA e LDO e LRF. (art. 5º, caput).
- b) Conterá em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais; (art. 5º, I).
- c) Será acompanhado do documento referido no art. 165, § 6º da CF, e das medidas de compensação às renúncias de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, II). Artigo 165, § 6º da CF: demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente

de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

- d) Conterá Reserva de Contingência, com base, montante e utilização definidos na LDO, para atender passivos contingentes e outros riscos imprevistos; (art. 5º, III, b).
- e) Constarão na LOA todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como as receitas que as atenderão (art. 5º, § 1º).
- f) Refinanciamento da dívida pública constará separadamente na LOA e nos créditos adicionais (art. 5º, § 2º).
- g) Dívida mobiliária: atualização monetária não pode superar variação do índice de preços previsto na LDO (art. 5º, § 3º).
- h) Vedado consignar crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada (art. 5º, § 4º).
- i) Vedada dotação para investimento com duração superior a exercício financeiro não incluído no PPA, conforme dispõe art. 165, § 1º da CF (art. 5º, § 5º).

Conforme Cruz et al (2006, p. 40):

A elaboração do projeto de lei orçamentária anual é compatível com o plano plurianual e LDO, quando existe um processo de planejamento que estabeleça um cronograma definido para cada um dos eventos orçamentários e que padronize ou estabeleça uma relação entre a ação desenvolvida e o produto aferido.

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) teve algumas modificações previstas na LRF, devido à grande importância da lei dentro de todo processo orçamentário.

2.4.3 Efeitos nos Restos a Pagar

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art.1º considera a obediência aos limites e condições da inscrição de Restos a Pagar como um pressuposto de responsabilidade fiscal:

Art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante [...] a obediência a limites e condições no que tange [...] à inscrição em Restos a Pagar.

A LRF não entra na questão do que pode ou não ser inscrito em Restos a Pagar, mas sim veda a inscrição em Restos a Pagar nos últimos oito meses de mandato do governante sem que haja disponibilidade de caixa para o seu pagamento, devendo a despesa empenhada ser paga no exercício. Segue entendimento conforme art.42 da LRF:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

O art. 50, com o uso do princípio da transparência, dispõe que as inscrições em Restos a Pagar serão feitas de forma a evidenciar de modo transparente as obrigações contraídas:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

V – [...] as inscrições em Restos a Pagar [...] deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

Já os arts. 53 e 55, que dispõe sobre o Relatório Resumido da execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, respectivamente, mencionados no art.48 da LRF, mencionam também sobre a inscrição de Restos a Pagar:

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

Art. 55. O relatório conterá:

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

E por fim, o art. 59 que diz:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

II - limites e condições para [...] a inscrição em Restos a Pagar;

Esse artigo trata da importância do acompanhamento e da fiscalização, pelo Poder Legislativo, do cumprimento das normas constantes da LRF em relação à conta de Restos a Pagar:

2.5 FUNDOS ESPECIAIS

Os Fundos Especiais têm o seguinte conceito dentro da legislação: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (Artigo 71, da Lei nº. 4.320/1964). Entende-se então que os Fundos Orçamentários especiais são criados com o intuito de assegurar a destinação de recursos públicos para um fim especial.

Dentro ainda da Lei nº. 4.320/1964 há entre os artigos 72 ao 74 disposições sobre os Fundos:

Art. 72 - A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73 - Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74 - A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Conforme Machado Jr. e Reis (2002/2003) o art. 72 visa evitar que aplicações indiscriminadas sejam feitas com os recursos financeiros, e o art. 73 dispõe sobre a demonstração no balanço patrimonial da entidade, aos saldos de quaisquer fundos especiais, salvo se a lei que o instituiu dispor contra.

Nota-se que a criação de um fundo de qualquer natureza é feito a partir de uma lei, de modo que a legislação do fundo especial contenha as determinações para sua condução e as receitas vinculadas ao mesmo estejam contidas na LOA.

As receitas que podem ser utilizadas para instituição dos fundos especiais são específicas, pois conforme a Constituição Federal é vedada a vinculação de algumas receitas:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem aos arts. 158 e 159, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem assim o disposto no §4º deste artigo.

Conforme Kohama (2008) por existir uma grande quantidade de receitas que podem ser utilizadas na constituição dos fundos especiais, esses foram classificados em:

I – Fundos Especiais de Despesa;

II – Fundos Especiais de Financiamento (Rotativos);

III – Fundos de Natureza Contábil.

Os Fundos Especiais de Despesa são conceituados por Kohama (2008, p.203) como: “Constituem os Fundos Especiais de Despesa as receitas que se vinculam à realização de objetivos ou serviços de órgãos ou unidades administrativas, que possuem as condições de execução orçamentária e financeira.”.

Há também os Fundos Especiais de Financiamento que são compostos pelas receitas provenientes de programas de empréstimos e financiamentos a entidades públicas ou privadas. (KOHAMA, 2008).

Segundo Kohama (2008) esses fundos também são chamados de Fundos Rotativos, pois os recursos provenientes de recebimentos como amortização, juros, rendimentos, acréscimos, entre outros, são aplicados novamente em empréstimos e financiamentos.

Por último têm os Fundos de Natureza Contábil, que são compostos pelo “[...] recolhimento, a movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidos na lei de instituição do fundo.”. (KOHAMA, 2008, p.204).

Como exemplo, há o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que tem como característica arrecadar as receitas previstas em lei e repassar aos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, na proporção de número de alunos matriculados em cada Fundo. (KOHAMA, 2004).

3 RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos na elaboração do estudo de caso aplicado na Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina (SSP/SC).

Os resultados foram divididos em subcapítulos que apresentam os objetivos específicos deste trabalho, cumprindo com o objetivo geral proposto.

3.1 O FUNDO PARA MELHORIA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina (SSP/SC) é um dos órgãos da administração direta do Estado. Seu orçamento é composto por 16 unidades orçamentárias que são agrupamentos de serviços, nos quais estão distribuídos os recursos para utilização do órgão.

Dentre eles existe o Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) que foi criado a partir da transformação do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública (FEASP), criado pela Lei Estadual nº. 7.722/1989. O art. 2º da Lei apresenta qual a sua finalidade:

Art. 2º O Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, tem por finalidade o fortalecimento de recursos financeiros para o reequipamento material da Secretaria da Segurança Pública, principalmente na:

- I - elaboração e execução de planos, programas e projetos;
- II - construção, ampliação e reforma de prédios;
- III - aquisição de equipamentos, veículos e outros materiais;
- IV - habilitação de recursos humanos.

Como tratado no subcapítulo 2.5 do capítulo de fundamentação teórica, um Fundo Especial é composto de receita específicas, sendo que o FEASP é constituído pelas seguintes:

Art. 3º Constituem recursos do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP:

- I - as dotações constantes do Orçamento do Estado;
- II - 50% (cinquenta por cento) dos recursos advindos da receita de taxas pelo exercício do Poder de Polícia ou pela prestação de serviços na área da Polícia Civil do Estado e do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, bem como por multas pelas infrações à legislação administrativo-policial;
- III - doações, legados e contribuições;
- IV - auxílios federais, municipais ou privados, específicos ou oriundos de convênios, acordos ou contratos firmados com o Estado de Santa Catarina para os serviços afetos à segurança pública;
- V - os recursos transferidos por entidades públicas ou créditos adicionais que lhe venham a ser atribuídos;
- VI - o produto da alienação de material ou equipamentos;

- VII - recursos advindos de leilão e de bens apreendidos pela Polícia Civil e DETRAN, sem que tenham sido reclamados nos cinco anos decorridos, após a lavratura do termo de apreensão;
- VIII - a remuneração oriunda de aplicação financeira;
- IX - outros recursos de qualquer origem que lhe forem transferidos.

Após a transformação do FEASP em FSP com a criação da Lei nº. 8.451/1991, alguns novos objetivos foram incluídos a finalidade do Fundo.

Conforme o art. 1º da referida lei, o FSP é um instrumento de captação de recursos destinado à melhoria dos serviços relacionados com a Segurança Pública, principalmente na:

- I - elaboração e execução de planos, programas e projetos;
- II - especialidades profissionais;
- III - construção, ampliação e reforma de prédios;
- IV - aquisição de equipamentos, veículos e outros materiais próprios ao serviço de Segurança Pública;
- IV - aquisição de equipamentos, veículos, materiais próprios ao serviço de Segurança Pública, bem como de espelhos para emissão de Carteira Nacional de Habitação - CNH, Carteira de Identidade CI e Documento Provisório de Porte Obrigatório – DPPO.
- V - informatização da Segurança Pública.
- VI - aquisição de combustível, peças para reparos, alimentação, diárias, realização de serviços de terceiros, locação de imóveis e outras despesas de custeio.

A partir da vigência da Lei nº. 8.451/1991, a SSP/SC se beneficiou com ampliações e reformas das Delegacias de Polícia de todo Estado, aquisição de novas viaturas e equipamentos, implantação do sistema de monitoramento eletrônico de segurança, informatização do sistema da SSP e órgãos e também com a especialização de seus profissionais por meio de cursos realizados pela Academia de Polícia Civil, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Com a transformação do FEASP em FSP além de melhorar a estrutura da Segurança para os profissionais, possibilitando maiores condições de trabalho, também trouxe maior qualidade nos serviços prestados, assim beneficiando também à sociedade.

Os recursos do FSP são provenientes das seguintes fontes conforme a Lei nº. 8.451/1991:

- Art. 2º São fontes de recurso do Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP:
- I - as dotações consignadas no Orçamento do Estado;
 - II - 100% (cem por cento) dos recursos provenientes da receita de taxas decorrentes do exercício do poder de polícia, ou pela prestação de serviços na área da Polícia Civil, do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, em especial, os serviços discriminados na Tabela III, da Lei nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988, e, ainda, das multas pelas infrações à legislação administrativo-policia;
 - III - 10% (dez por cento) do total da arrecadação mensal da taxa a que se refere a Lei nº 6.898, de 19 de novembro de 1986;

- IV - os recursos provenientes de leilão e de bens apreendidos pela Polícia Civil e DETRAN, sem que tenham sido reclamados nos 5 (cinco) anos decorridos da lavratura do termo de apreensão;
- V - os auxílios federais, municipais ou privados oriundos de convênios, acordos ou contratos firmados com o Estado de Santa Catarina para o incremento dos serviços pertinentes à Segurança Pública;
- VI - os recursos transferidos por entidades públicas ou créditos adicionais que lhes venham a ser atribuídos;
- VII - a remuneração proveniente de aplicação financeira;
- VIII - o produto da alienação de materiais ou equipamentos;
- IX - os recursos oriundos da alienação dos bens utilizados pela Secretaria de Estado da Segurança Pública, considerados inservíveis;
- X - recursos de qualquer origem lícita que lhes sejam transferidos.

Pode-se verificar que a transformação do FEASP em FSP trouxe mudanças, tanto no que diz respeito às atividades finalísticas do Fundo, quanto nas fontes utilizadas para arrecadar os recursos a serem utilizados.

3.1.1 Organograma

Todo Fundo Orçamentário tem seu Gestor que é o responsável legal por todos os atos relacionados ao funcionamento do mesmo, sendo que o FSP tem como gestor o Secretário da Segurança Pública.

Para entender melhor o funcionamento do FSP, a estrutura de funcionamento da SSP/SC é apresentada pelo organograma na Figura 2 criado pela Lei Complementar nº. 381/2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

O organograma é composto pelos seguintes setores: O Gabinete do Secretário que é o primeiro na hierarquia do órgão, seguido pela Diretoria Geral, Diretoria Administrativa e Financeira, Diretoria de Planejamento e Avaliação, Diretoria de Informação e Inteligência, Diretoria de Formação e Capacitação Profissional, Diretoria de Integração e Diretoria de Segurança do Cidadão.

Dos setores apresentados no organograma, existem apenas dois que estão diretamente ligados ao funcionamento do FSP, a Diretoria Administrativa e Financeira, responsável pela gestão Financeira e Contábil, tendo como parte integrante a Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade; e a Diretoria de Planejamento e Avaliação, responsável pela gestão Orçamentária, tendo como parte integrante a Gerência de Gestão de Fundos.

ORGANOGRAMA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA DO CIDADÃO

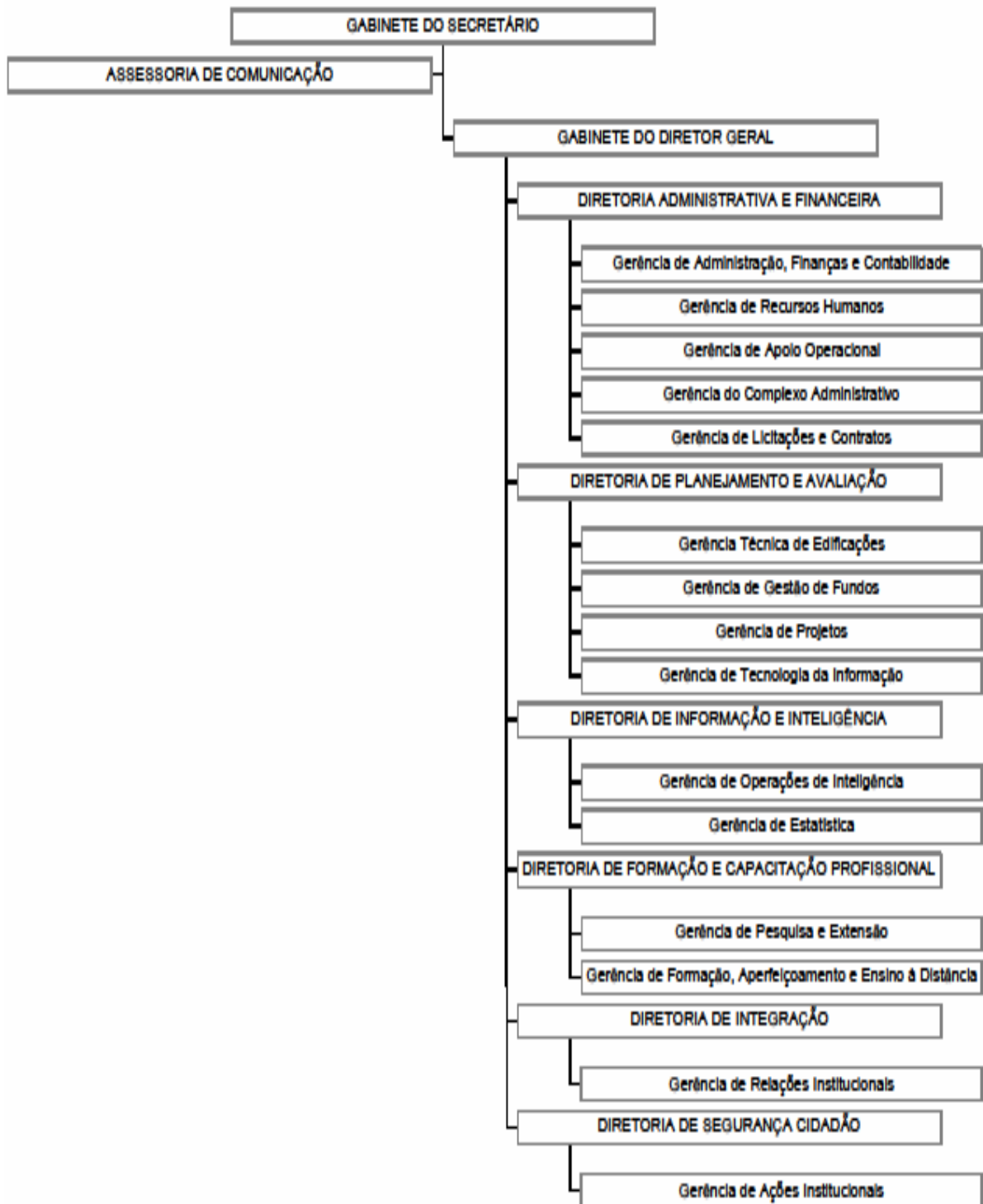


Figura 2: Organograma SSP/SC.

Fonte: SSP/SC, 2009.

Conforme informação fornecida em abril de 2009 pelo gerente de Administração, Finanças e Contabilidade, a gerência é composta pelo setor financeiro e setor contábil. No financeiro há o gerente que é um funcionário efetivo, responsável pela análise de todos os procedimentos e resoluções de quaisquer problemas relativos ao setor.

Existem ainda no setor financeiro treze funcionários que são responsáveis pelas atividades de empenhamento, liquidação, pagamento e devolução das notas fiscais; análise de processos de prestação de contas de adiantamentos e convênios, além das atividades administrativas em geral.

Faz parte do setor contábil uma contadora da Fazenda, a qual trabalha dentro da SSP, e informou em abril de 2009 que com ela trabalham mais dois assistentes contábeis, sendo os mesmos funcionários terceirizados.

Segundo a servidora entrevistada, entre as atividades pertinentes ao setor contábil fazem parte o fechamento contábil, a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, a prestação de contas a Secretaria da Fazenda (SEF), a entrega de relatório esfinge ao Tribunal de Contas do Estado, a conciliação contábil, o fechamento de banco, o ajuste contábil de contas, a Certidão de Negativa de Débito, a GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações a Previdência Social), o balancete mensal e anual, entre outras atividades.

A Gerência de Gestão de Fundos, conforme seu gerente em abril de 2009, é composta por ele e por dois assistentes de planejamento. O gerente é um funcionário comissionado, e os assistentes um deles é funcionário efetivo (Policia Civil) e outro uma funcionária terceirizada.

Conforme o gerente de Gestão de Fundos é de responsabilidade da Gerência de Gestão de Fundos, atividades como a elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); acompanhamento, controle e execução orçamentária; realização de alterações orçamentárias; entre outras.

3.1.2 Histórico dos recursos orçamentários

O FSP foi escolhido dentre os demais fundos existentes no orçamento da SSP/SC, para mostrar as mudanças ocorridas a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois é o fundo que tem maior dotação orçamentária, referindo-se aos investimentos dentro da segurança.

A Tabela 2 apresenta a evolução dos recursos orçamentários ao longo dos anos, antes e depois da vigência da LRF:

Tabela 2: Histórico do orçamento executado do FSP de 1999 a 2008

Ano	Pessoal	Custeio	Investimento	Total Ano
1999	48.324,30	14.025.689,26	329.270,89	14.403.284,45
2000	657.964,00	17.744.908,61	2.756.205,24	21.159.077,85
2001	827.459,45	21.337.453,79	13.248.001,80	35.412.915,04
2002	506.424,69	28.071.561,07	22.998.813,80	51.576.799,56
2003	694.575,00	34.342.955,06	6.256.701,02	41.294.231,08
2004	571.804,70	40.902.841,47	10.906.957,21	52.381.603,38
2005	227.541,12	27.209.058,48	14.915.886,84	42.352.486,44
2006	14.879.804,54	29.998.164,08	15.186.339,26	60.064.307,88
2007	12.262.551,53	38.239.160,39	3.186.772,89	53.688.484,81
2008	12.169.503,90	52.460.434,33	15.325.106,25	79.955.044,48
TOTAL	42.845.953,23	304.332.226,54	105.110.055,20	452.288.234,97

Fonte: Diretoria de Planejamento/SSP, 2009.

A partir dos dados do histórico do orçamento executado, é interessante analisar que de 1999 a 2008 os valores utilizados em investimentos no FSP foram aumentando em valores consideráveis, enquanto que os anos de 2001, 2002 e 2005 tiveram as maiores porcentagens de investimentos ao longo desses 10 anos.

Os anos que obtiveram maior porcentagem em investimento ao longo dos 10 anos foram em 2001 com 37,41% do orçamento total do ano, em 2002 com 44,59% e em 2005 com a porcentagem de investimento de 35,22%.

Além dos anos com maior porcentagem de investimento, percebeu-se que nos anos de 2003 e 2007 foram encontrados valores de investimentos com certa discrepância daqueles encontrados no ano anterior e seguinte, ou seja, valores bem abaixo do que vinha sendo executando.

No ano de 2003 houve um percentual de investimento de 15,5% e no ano de 2007 de 5,94% do valor total do orçamento do ano utilizado em investimentos.

Em conversa com o Diretor de Planejamento do órgão, ele explicou que a baixa no investimento em 2003 ocorreu por tratar-se de um ano de novo mandato de governo, nesse caso o novo gestor não tinha ainda estruturado o orçamento, havendo assim outras prioridades nesse primeiro ano.

Já em 2007 o Diretor de Planejamento diz tratar-se de um ano que começou menos acelerado, pois o ano de 2006 era o primeiro ano de fechamento do governo e que em respeito à LRF o ano fechou com as contas pagas. No entanto no final de 2007 o mesmo fechou com

muitas despesas empenhadas e não pagas, porque a entrega do bem ou dos serviços ficou para o ano seguinte, devido às compras terem acontecido muito tarde.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL A PARTIR DA VIGÊNCIA DA LRF.

A identificação das alterações ocorridas no Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se deu a partir da realização das entrevistas com os encarregados dos setores financeiro, orçamentário e contábil.

Todos os pontos descritos pelos entrevistados foram analisados, relacionados e divididos conforme as mudanças descritas na Lei e também conforme as mudanças gerenciais ocorridas dentro da própria organização, com vistas à adaptação ao novo cenário.

A descrição das mudanças ocorreu por meio da interpretação textual das entrevistas e também de algumas frases que foram colocadas na íntegra com o uso de aspas “ ”, para expor melhor a opinião e os exemplos obtidos.

As entrevistas estão disponíveis na íntegra nos apêndices A, B e C, referentes ao setor financeiro, setor orçamentário e setor contábil, respectivamente, conforme os tópicos a seguir.

3.2.1 Resultados no Setor Financeiro

a) Empenho das despesas

A partir da LRF não foi mais possível empenhar além do que se gasta dentro do exercício, por exemplo, antigamente “uma obra de R\$ 1.200 mil era empenhada nesse valor sendo que dentro do 1º ano gastava-se R\$ 400 mil e R\$ 800 mil fica em Restos a Pagar”, nesse caso mesmo empenho era utilizado durante três anos. Atualmente só se empenha a despesa de competência do exercício, ou seja, R\$ 400 mil por ano, não deixando valores em Restos a Pagar como se fazia antes, mantendo assim o equilíbrio entre as receitas e despesas.

Há um contingenciamento de empenho por parte da Secretaria do Estado da Fazenda de Santa Catarina chamado cota de duodécimo, “sendo 1/12 avos sobre o valor que se tem orçado para cada item, tem na verdade o direito de gastar 1/12 sobre o que arrecada no geral do orçamento e dentro de cada item de despesa. Isso acontece no início de cada ano, se tem

contratos para um ano, faz-se empenhos globais para despesas de exercício, às vezes eles não conseguem contingenciar porque o orçamento já é curto e em janeiro a maioria dos contratos é para 12 meses então se empenha tudo no início do ano e a cada mês vai subempenhando, por exemplo, um contrato de R\$ 12 mil em 12 meses R\$ 1 mil a cada mês, muitas vezes o orçamento já fica comprometido bem no início do ano no qual se dá maioria dos empenhos para 360 dias”.

b) Restos a Pagar

O entrevistado citou como mudança o cuidado com a inscrição em Restos a Pagar após a LRF, pois o gestor não pode se endividar nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, fazendo despesas maiores que a disponibilidade de caixa para liquidar ainda dentro do seu mandato, ou deixar despesa para o próximo gestor que não tenha receita certa.

Com isso a LRF trouxe uma preocupação maior por parte do Estado em não se endividar, assim cada órgão tem agora um rigor maior no momento de empenhamento das despesas, verificando a real necessidade de inscrição em Restos a Pagar.

c) Conta Única

Os fundos orçamentários continuam cada um com sua conta, mas acabam ficando zeradas, pois todos os recursos do Estado estão numa conta única do Tesouro do Estado.

Diariamente é feito o lançamento virtual da receita no sistema, para saber o quanto se tem em caixa, mas devido à conta estar zerada, quando se faz um pagamento, automaticamente é lançado o recurso desse valor da ordem bancaria na conta, ocorrendo então o lançamento e o débito para que a conta fique zerada.

As contas dos recursos provenientes de convênios permaneceram iguais, pois se deve comprovar a entrada dos recursos da União, a contra partida do Estado que são os recursos repassados pelo órgão ao convênio, e a prestação de contas dos pagamentos. Assim, “quando é convênio, os rendimentos ficam em contas específicas da Caixa ou Banco do Brasil, os rendimentos ficam na conta e aplica-se no objeto do convênio”.

Antes, os rendimentos de cada fundo eram destinados para utilização dos mesmos, agora os recursos dos fundos ficam na conta única do Estado, independente do valor que tem em caixa, o rendimento fica com o Tesouro do Estado, não tendo mais recursos de aplicação financeira.

d) Pagamentos

O modo como era feito os pagamentos dentro do Estado mudou devido à implantação da conta única. Antes, as ordens bancárias eram transmitidas dos órgãos diretamente aos bancos e hoje essa ordem bancária vai para a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), que libera para o banco três vezes no mês, “hoje tem pagamento dia 19, 23 e 26 de cada mês, por exemplo, o restante são impostos ISS, INSS, IR que tem data certa para transmissão”.

A SEF pré-estabelece um cronograma com as datas de pagamento até dezembro, “todas as datas que são liberações de arquivo de ordem bancária, por exemplo, se eu faço uma ordem bancária no dia 1, outra no dia 2, outra no dia 3 e assim por diante o que eu fizer entre o dia 1 e 18 de cada mês só vai para o banco no dia 19, o que fizer entre dia 20 e 22 vai para o dia 23, apesar de poder fazer ordem bancária todo dia ela só vai para o banco três vezes por mês”.

e) Projeção e arrecadação das receitas

Após a LRF, o tratamento dado a projeção e a arrecadação da receita é visto com mais responsabilidade. Há um cuidado com relação à projeção e a arrecadação de cada fonte de recurso, pois a partir da projeção são realizados os empenhos, sendo que no decorrer dos meses, conforme o recebimento efetivo das receitas deve-se verificar se existem valores empenhados a mais. Pode-se usar como “exemplo a fonte 0269, o que foi projetado está bem abaixo do arrecadado, então se anula os empenhos das fontes que não tem recurso, reempenhando em outra fonte 0111, apesar de ter o orçamento ali, não arrecadei, se eu empenhar e liquidar serei questionado pelo desequilíbrio entre receita e despesa”.

f) Prazos para execução de restos a pagar

Com relação aos prazos, todo ano é publicado um decreto de encerramento de exercício no qual a Secretaria de Estado da Fazenda estabelece prazos, por exemplo, com relação a Restos a Pagar "devem ser processados até 31 de janeiro caso não processados estão anulados automaticamente pela Secretaria da Fazenda [...] a partir de 1 de fevereiro [...] se quiser pagar, deve ser reempenhado em exercícios anteriores”.

Os prazos com relação a Restos a Pagar já eram praticados anteriormente, mas hoje existem algumas burocracias implantadas pela SEF e "para fazer empenho de exercícios anteriores deve-se cumprir um roteiro desgastante, tem que fazer processo administrativo, tem

que reconhecer a dívida e pedir autorização do Secretário." O controle nos empenhamento de Restos a Pagar e exercícios anteriores aumentou após a LRF, para evitar o aumento da dívida pública e para um melhor equilíbrio das contas.

g) Vantagens e Desvantagens das mudanças

O entrevistado cita, com respeito às desvantagens que a LRF trouxe, que após o contingenciamento das despesas houve um aumento no trabalho devido ao aumento no número de empenhos. Por exemplo, "um contrato de R\$ 100 mil por mês, sendo R\$ 1,2 milhões por ano, mas como o orçamento estava contingenciado não se consegue empenhar [...] em vez de fazer um empenho R\$ 1,2 milhões para um ano, tinha que fazer três empenhos de R\$ 400 mil". Isso acabou dificultando também o controle interno do órgão "pois pra quem controlava um saldo de um empenho para um tipo de despesas, é mais fácil que controlar o saldo para três empenhos para uma despesa".

Além disso, a despesa do Estado também aumentou devido ao aumento dos empenhos, que hoje custa em média R\$ 5,00, e mais os novos digitadores contratados para suprimir a demanda de trabalho.

Uma das vantagens apontadas pelo entrevistado está relacionada aos fornecedores, pois hoje está mais garantido o recebimento dos valores que eles têm pendentes com o Estado. Antigamente se obedecia a uma fila de pagamento, conforme a disponibilidade de caixa e hoje é respeitada a cronologia de exigibilidade, obedecendo à ordem de vencimento das faturas. "Hoje é cumprido o que está estabelecido no contrato, por exemplo, no contrato diz que a despesa será paga até o 15º dia do mês subsequente, no 14º dia aquele recurso está sendo depositado na conta do credor".

Desta forma, tem-se um controle maior das contas a serem pagas e também há uma maior satisfação dos fornecedores que tem seus valores a receber quitados em dia.

3.2.2 Resultados no Setor Orçamentário

a) Maneira de executar o orçamento

A Diretoria de Planejamento não sentiu tanta diferença até 2003, pois a Secretaria de Planejamento que é o setor específico do Estado, já vinha se adequando as mudanças na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Mas a partir de 2003, com a entrada de um novo Governador "a cobrança da execução do orçamento se tornou mais

clara e mais exigida por parte do Tribunal de Contas, obrigou o governo a trazer as contas para uma realidade que a lei exigia".

Hoje o orçamento deve ser executado com as receitas e despesas bem mais próximas pois, chega-se ao final do ano, por exemplo, "as despesas devem estar empenhadas [...] pois a lei não permite que se tenham despesas não empenhadas, despesas não cobertas."

O controle das contas do Estado passa a ser bem maior do que antigamente, refletido diretamente no fechamento do balanço, pois se o mesmo não estiver condizente com a realidade, ocasionará ao responsável pelo órgão as penalidades prevista na Lei de execução penal.

b) Conta única

A criação da conta única do Estado trouxe um controle bem mais efetivo dos gastos. Para tal controle hoje as receitas recebem um contingenciamento, ou seja, a SEF libera os valores para serem gastos conforme a necessidade de empenhamento das despesas.

Esse contingenciamento da receita "não é que seja obrigado por lei a se fazer dessa forma, mais é uma maneira que a Fazenda tem de fazer um controle efetivo" para que no final do ano as contas reflitam a realidade exigida pela lei.

c) Lei Orçamentária Anual

A Lei nº. 4.320/1964 já previa anteriormente a LRF que a receita deveria ser adequada a proposta orçamentária, mas "existia o artifício dos Restos a Pagar", sendo que a partir da Lei que trouxe algumas recomendações com relação a inscrição dos Restos a Pagar, hoje "o orçamento tem que ser aquele que dá para o ano, você não consegue fingir um número [...] para trazer para o orçamento."

d) Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LRF trouxe mudanças na LDO a partir das normas na limitação de empenho, no controle dos custos e nos resultados dos programas. Conjuntamente com a LDO tem os anexos de metas fiscais e anexo de riscos fiscais que auxiliam na transparência, pois "o governador não só prioriza as ações, mais prioriza coisas que são exequíveis, não adianta prometer o mundo e o fundo se não tens o fundo, antes até ficava mais fácil de se fazer algo na base na promessa".

e) Empenhamento de restos a pagar

A LRF passou a trazer algumas exigências com relação ao empenhamento das despesas. Uma dessas exigências foi sobre as despesas inscritas em Restos a Pagar. Antes da lei o Estado fechava as suas contas sem muita cobrança, o que gerava "em torno de R\$ 600 milhões de um ano para o outro". O Estado começou a ter uma situação contábil bem mais real "isso para mim foi à maior mudança que o Estado passou a ver, isso não só em nível de Secretaria, isso em nível de contas públicas no Estado, isso foi o grande ganho, passou a ver se o Estado fechava o ano vermelho ou azul".

f) Vantagens e Desvantagens das mudanças

Para o entrevistado a lei trouxe apenas vantagens, sendo por ele tratada como "benefícios a sociedade". A LRF trouxe um ordenamento administrativo, um controle bem mais claro de todas as atividades executadas pelos gestores. "O orçamento hoje ele esta mais real do que era há sete anos, hoje você não brinca mais com o orçamento, [...] a lei vai ser muito mais dura se você não executar aquilo que tem que ser executado como obrigação".

Outro ponto muito importante citado é com relação ao fechamento do Estado há décadas no vermelho, por causa dos Restos a Pagar. "O 1º ano a fechar no azul ou foi em 2006 ou 2005, onde a Secretaria da Fazenda já começou a verificar as contas e acabar com os Restos a Pagar [...]. O Estado tem que viver o orçamento do ano, ele não pode passar de um ano para outro como se fazia, isso foi à grande diferença, o que tinha nas unidades orçamentárias e o que tenho hoje, não tenho dívida, eu não tenho mais dívida pendente [...]."

3.2.3 Resultados no Setor Contábil

a) Alteração do plano de contas

Para adequar-se a LRF o Estado teve que adotar um novo Plano de Contas para que as contas fossem visualizadas do mesmo modo, ou seja, uma padronização das informações. O novo plano de contas inclui os quatro sistemas, sendo eles o Sistema Orçamentário, o Sistema Financeiro, o Sistema Patrimonial e o Sistema Compensando.

O plano de contas passou a dar mais visibilidade e mais controle a contabilidade, pois antes "todos conseguiam cadastrar contas no plano de contas do Estado, agora não, é centralizado na Fazenda, você manda email para lá e eles cadastram [...]".

b) Conta única

A conta única foi criada com o intuito de centralizar o recebimento dos recursos financeiros, proporcionando a SEF um gerenciamento maior dessas receitas. "A conta única foi bom, pois ela dá um rendimento bem alto para o Estado."

Com a conta única a SEF retém o valor das receitas recebidas de todos os órgãos e as repassa aos poucos, conforme as necessidades reais dos mesmos. Essas receitas ficam aplicadas, gerando um rendimento que aos poucos é repassado para cada órgão.

c) Prazos Contábeis

Os prazos para fechamento da contabilidade não tinham uma exigência tão forte antes da lei, sendo que o prazo para entrega não era respeitado. A partir da vigência da LRF esta cobrança passou a ser maior e hoje a contabilidade deve ser fechada e entregue até o décimo dia útil, caso contrário o orçamento fica bloqueado e não há a possibilidade de fazer empenhos. Isso devido ao fato da SEF ter que consolidar todo o fechamento contábil do Estado para publicar os relatórios.

d) Escrituração contábil

A escrituração contábil também sofreu algumas alterações devido à adaptação a LRF, pois o novo plano de contas, e a inclusão de mais um sistema que é o Compensado, trouxe o chamado evento¹ financeiro, que pode ser entendido do seguinte modo, por exemplo, "um empenho ele vai gerar um lançamento contábil automático só que esse lançamento contábil vai montar os lançamentos automáticos através de TR, essa TR antes era um débito e um crédito geralmente. Antes era automático e continua sendo automático só que antes ele debitava e creditava uma conta só e com a adoção do plano de contas ele passou a debitar e creditar às vezes 5 débitos e 5 créditos, passou de 2 lançamentos as vezes para 10, antes tinha 100 lançamentos agora tem 1000".

e) Restos a pagar

¹ Assim surgiu o EVENTO, que é um código associado a cada tipo de ato ou fato que deva ser registrado contabilmente pelo sistema e ao qual se associa, por sua vez, um roteiro contábil, ou seja, uma lista das contas de débito e crédito que devam ser afetadas, de forma a que todos os operadores do SIAFI possam efetuar lançamentos contábeis, mesmo que absolutamente nada saibam sobre contabilidade. (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI/plano_de_contas.asp, acessado em 05/11/08)

Antes da LRF os Restos a Pagar ficavam acumulados em valores bem altos, pois não existia um controle. Após a lei, o controle tornou-se mais efetivo, pois da SEF ao final de cada ano cobra o cancelamento dos empenhos.

Mesmo com tanta cobrança ainda ficam alguns valores, conforme a contadora “chega dezembro [...] vê o que dá para cancelar, anula todos esses empenhos para não ficar nada em Restos, mais mesmo assim passa bastante coisa, o que pode passar é o que a legislação deixa, a despesa que realmente vai ser para o próximo exercício, que empenha hoje e vai pagar no próximo como água e luz”.

Uma questão importante em Restos a Pagar está no aspecto desfavorável que ele traz, pois o mesmo fará parte da disponibilidade na data da competência, ou seja, em dezembro tudo que é financeiro será confrontado com os Restos a Pagar, tendo muita coisa empenhada, conseqüentemente o valor financeiro a ser liberado para o próximo ano será menor.

Um exemplo dado foi que “ano passado ficamos com R\$ 10 milhões retidos mais ou menos, R\$ 10 milhões não uns R\$ 4 mil ou R\$ 5 mil de cada Fundo, porque pega todos os empenhos mesmo não processados que vai ser cancelado em janeiro, e ele vai compor o saldo do superávit financeiro é o que acontece.” Isso acaba comprometendo o financeiro do exercício, pois muitas vezes o empenho não será nem utilizado.

f) Vantagens e Desvantagens das mudanças

O processo de adaptação ao novo plano de contas foi um ponto de descontentamento citado pela entrevistada, devido ao atraso que ele gerou a contabilidade. Além do processo de entendimento sobre o sistema compensando, que trouxe dificuldades na parte operacional.

Mas a entrevistada também cita o lado bom no novo plano de contas, com relação ao aumento no controle e na responsabilidade "o plano de contas espelha mais a realidade [...], agora você pega o balancete e entende melhor, principalmente as contas do compensando que começaram a espelhar os relatórios do orçamentário [...]".

Outro ponto que gerou confusão foi à questão da conta única, onde problemas relacionados com as fontes de recursos, trouxeram problemas relacionadas à adaptação. Por exemplo, "porque em um ano a fonte do tipo 0285 - remuneração de depósito bancário, quando vira o ano [...] deixa de ser 0285 e vira 0685[...]".

Mais de um modo geral a entrevistada deixou bem claro seu contentamento com a LRF, que trouxe muito mais organização, controle e deixou a contabilidade mais próxima da realidade do órgão.

3.3 SÍNTESE DAS MUDANÇAS

A partir da identificação preliminarmente feita na seção 3.2, com as entrevistas realizadas nos setores financeiro, orçamentário e contábil do órgão, as mudanças ocorridas no Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foram compiladas conforme assuntos afins.

Esse procedimento foi realizado para que as explicações e comentários fossem realizados de forma sintética, apresentando as alterações que influenciam a gestão orçamentária, financeira e patrimonial geral do FSP, com o devido fundamento normativo.

a) Restos a Pagar

A inscrição em Restos a Pagar é tratada na LRF como uns dos pontos que contem condições e limitações para que o equilíbrio da contas públicas não venha a ser afetado. A mudança que trata do assunto de Restos a Pagar foi citada por todos os setores entrevistados, sendo um elemento apontado como uma mudança significativa em todos.

O diretor do setor orçamentário e a contadora falaram sobre o empenhamento das despesas devido ao cuidado que se passou a ter com a inscrição em restos a pagar. Já o gerente do setor financeiro além de citar sobre a inscrição em restos a pagar apenas das despesas efetivas do exercício, falou do cuidado na inscrição em restos a pagar devido ao impedimento de endividamento nos dois últimos quadrimestres e também dos prazos para a execução de restos a pagar.

O art. 42 da LRF, já citado na seção 2.4.4 do Capítulo de Fundamentação, trata da obrigação dos gestores em não se endividar nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, sem ter a disponibilidade de caixa para tal, pois isso acarreta despesas sem que tenha uma receita certa para cobrir tais despesas. Segue entendimento conforme Cruz et al (2006, p.170):

A regra geral desse artigo é que, a partir do dia 1º de maio, no último ano de mandato, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e seus respectivos órgãos e o Ministério Público, sob pena de responsabilização de seus titulares, não poderão, a princípio, contrair despesa que não possa ser paga no ano. [...], a única condição é que, previamente, seja providenciada disponibilidade de caixa suficiente para cobrir esta parcela.

Esse dispositivo apresenta posicionamentos divergentes, segundo Cruz et al (2006) há aqueles que sustentam a posição de que não se pode ter nenhuma obrigação de despesa e não-obrigação de pagamento ao decorrer dos dois últimos quadrimestres, a não ser que se tenha caixa disponível para pagamento, e há os que observam a questão da anuidade da gestão

orçamentária, sendo que apenas sofreriam a vedação desse artigo as despesas que seriam liquidadas dentro do último quadrimestre.

Sobre a penalidade aplicada ao gestor que não cumprir com o disposto o art.359-C, do Decreto Lei nº. 2.848/1940, Código Penal Brasileiro, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº. 10.028/2000, prevê reclusão de 1 a 4 anos, por praticar o ato de ordenar ou autorizar assunção de obrigação de despesas.

Mas há um ponto a ser esclarecido quanto ao empenhamento no final do ano de algumas despesas. Conforme Kohama (2008) as despesas que são de competência do mês de dezembro, mas que terão seus pagamentos feitos apenas em janeiro como água, energia elétrica, telefone, entre outras, serão inscritas em Restos a Pagar, porém devem ter sua disponibilidade de caixa garantida.

Tanto o orçamento quanto a contabilidade também foram pontos afetados pela disposição na LRF sobre a inscrição de Restos a Pagar, devido à transparência exigida pela escrituração contábil e nos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária, conforme os arts. 53, 55 e 59 citados na seção 2.4.4 do capítulo de fundamentação.

b) Conta Única

O Decreto Estadual nº. 2.765/2004 instituiu o Sistema Financeiro de Conta Única no Estado, que dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º - Para o cumprimento do princípio de unidade de tesouraria, previsto no art. 56, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, fica instituído, na forma deste Decreto, o Sistema Financeiro de Conta Única, que abrangerá todas as fontes de recursos da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações, dos Fundos Especiais e das Empresas Estatais Dependentes, desde que às referidas entidades seja destinada dotação à conta do Orçamento Geral do Estado.

O Sistema Financeiro de Conta Única é constituído de uma conta corrente titulada pela SEF e de conta correntes denominadas subcontas de titularidade da unidade orçamentárias do Poder Executivo, conforme o § 1º do art. 2º do Decreto Estadual nº. 2.765/2004.

A centralização de qualquer receita das unidades orçamentárias no Poder Executivo, mesmo que ainda não previstas na Lei Orçamentária, é o objeto da Conta Única, conforme o art.3º do referido Decreto.

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) está incumbida de liberar as cotas financeiras para cada unidade orçamentária obedecendo ao cronograma de desembolso aprovado e respeitando as disponibilidades por Fonte de Recurso, sendo que o pagamento de despesas de cada Unidade Orçamentária será realizado por meio de ordem bancária, respeitando a disponibilidade de caixa. (Art. 3º, § 4º; Art. 8º e Art. 9º Decreto Estadual nº. 2.765/2004).

A criação da Conta Única como mudança após a LRF, foi citada pelos três encarregados dos setores entrevistados, no entanto apesar de não ser uma mudança apresentada diretamente na LRF, há uma relação direta com a lei, pois com a Conta Única a SEF centraliza e controla todos os recursos, podendo assim gerenciar as receitas e conseqüentemente, por meio do contingenciamento, as despesas realizadas pelas unidades orçamentárias.

Esse controle das receitas e despesas reflete no equilíbrio disposto pela LRF. A centralização das receitas proporciona também uma agilidade maior na construção dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária, exigidos pela LRF.

c) Empenhamento da Despesa

O empenhamento é um dos estágios da despesa, conforme Kohama (2008) que cria uma obrigação de pagamento para o Estado, nesse caso não poderá exceder o limite de crédito. Esse foi um assunto foi citado pelo gerente do setor financeiro e diretor do setor orçamentário, devido às mudanças nos critérios e também na limitação de empenhos.

A LRF trouxe em alguns de seus artigos, referências quanto ao empenhamento da despesa. O art. 4º trata sobre a LDO, porém verifica-se que há uma disposição quanto à limitação do empenho e seus critérios, que devem ser previstos antes mesmo de sua execução.

O art.4º diz:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

[...]

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9o e no inciso II do § 1o do art. 31;

Há também na seção da execução orçamentária e do cumprimento de metas da LRF o art. 9º o qual diz que ao final de um bimestre deverá ser verificado se a realização da receita está conforme ao estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, caso contrário os Poderes e o

Ministério Público promoverão nos próximos trinta dias a limitação de empenhos e limitação financeira, excluídas as despesas prevista no § 2º do artigo.

Os arts. 15, 16 e 17 da LRF dispõem sobre o aumento da despesa, por meio da criação ou expansão, eles trazem todas as condições para que isso ocorra, mas para isso deve-se ter toda uma adequação nas leis orçamentárias e também uma explicação por parte do ordenador da despesa. Além disso, trata das despesas de caráter continuado, ou seja, aquelas que serão executadas por um período superior a dois exercícios. Já os arts. 19 e 20 e 23 da LRF tratam dos percentuais permitidos para a despesa com pessoal, das limitações e tratamento dado a essa despesa.

E também temos o art. 31 que trata da limitação da dívida ao final de cada quadrimestre:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

[...]

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

Os artigos que dispõe sobre o empenhamento da despesa mostram que a LRF trouxe maior rigidez sobre o assunto, visto que gestor deverá ter mais cuidado e responsabilidade na hora que criar, aumentar e efetivamente empenhar a despesa, pois a não adequação as disposições, impedem por meio de limitação, o empenhamento das mesmas.

d) Plano de Contas

O Estado de Santa Catarina para adequar-se a LRF passou a adotar a partir de 29 de junho de 2005 o Plano de Contas Único do Estado, por meio do Decreto nº. 3.274/2005, devido à unificação e padronização das informações contábeis.

O Decreto nº. 3.274/2005 aprova o Plano de Contas Único do Estado e estabelece os prazos, relatórios e normas relacionadas à elaboração dos Balancetes Mensais e do Balanço Anual dos órgãos e entidades do Estado de Santa Catarina conforme o disposto no art. 136 da Lei Complementar nº. 284/2005:

Art. 136. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público observarão o Plano de Contas Único e as normas aprovadas pelos órgãos centrais dos sistemas de administração financeira e de controle interno.

§ 1º O encerramento mensal e anual da contabilidade pelos órgãos e entidades a que se refere este artigo observará os prazos, documentos e condições definidas em regulamento.

§ 2º Em caso de não atendimento ao disposto no § 1º deste artigo, fica a Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral, autorizada a efetuar a inscrição no cadastro de inadimplentes, ou o bloqueio na execução orçamentária e financeira, até a sua regularização pelo órgão ou entidade.

§ 3º O cadastramento de novas contas no Plano de Contas Único, será efetuado pela Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral, a quem compete, também, expedir normas complementares para o adequado funcionamento da Contabilidade Geral do Estado, a fim de garantir a sua consolidação.

§ 4º A contabilidade deverá apurar os custos dos programas dos órgãos e entidades do Poder Executivo, de forma a evidenciar os resultados de gestão.

§ 5º Decreto do Chefe do Poder Executivo fixará as normas relativas à rotina de depreciação, amortização, exaustão e reavaliação patrimonial do Estado de Santa Catarina.

§ 6º As normas deste artigo aplicam-se, também, às empresas estatais dependentes.

O Decreto referido apresenta quais relatórios deverão ser entregues e seus respectivos prazos para que o Estado possa cumprir com os prazos para fechamento contábil previstos no art. 51 da LRF.

e) Prazos da Contabilidade

A mudança com relação aos prazos contábeis foi citada pela encarregada do setor contábil apenas, por tratar-se de uma mudança que afetou especificamente esse setor.

A contabilidade do FSP deverá ser entregue a SEF, conforme a contadora entrevistada, até o décimo dia útil, já que, uma vez não respeitado o prazo o orçamento fica bloqueado.

O art. 51 da LRF dispõe sobre os prazos para fechamento contábil:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

Devido à consolidação nacional, a entrega do Balancete de Dezembro e do Balanço Geral dos órgãos é cobrada com tanto rigor, pois o Estado deve fazer a consolidação para encaminhamento dentro do prazo previsto pela LRF, segundo a contadora entrevistada.

O § 2º do art. 51 prevê que o ente que não cumprir os prazos estabelecidos será impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

f) Escrituração Contábil

A mudança na escrituração contábil citada pela encarregada do setor contábil compreende a adaptação a LRF devido ao plano de contas, que uniformizou as informações contábeis e a inclusão de um novo sistema chamado Compensado, que conforme Kohama (2008, p. 27) é aquele que “registra e movimenta as contas representativas de direitos e obrigações, geralmente decorrentes de contratos, convênios ou ajustes.”.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou em janeiro de 1987 o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é um sistema informatizado que o Governo Federal dispõe como um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos. O SIAFI promove automaticamente os lançamentos contábeis.

No Estado de Santa Catarina foi criado o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina (SIGEF/SC) é um sistema integrado de informática desenvolvido para atender aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Conforme a SEF o SIGEF/SC é um sistema que contempla o monitoramento global e detalhado da gestão financeira de todos os órgãos e entidades do Governo do Estado de Santa Catarina. Deve fornecer informações gerenciais para o planejamento da melhor aplicação das receitas, sejam elas tributárias ou de outras fontes, bem como para o controle da despesa e para o combate ao desperdício de recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos.

Com o SIAGEF o Estado de Santa Catarina mudou o processo de escrituração contábil com o intuito de uniformizar as informações contábeis, obtendo padrões contábeis que facilitam o cumprimento da LRF.

A LRF, em seu art. 50, dispõe sobre as observações quanto à escrituração contábil e em seu § 2º diz que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União. A Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda conjuntamente com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dispõe sobre as normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio da Portaria Interministerial nº 163/2001.

A referida Portaria Interministerial diz em seu art. 1º que:

Art. 1º Para as consolidações mencionadas no art. 51 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão encaminhar suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

- STN/MF, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, nos prazos previstos no § 1º do referido art. 51.

Assim, o Estado ao se adequar ao Plano de Contas Único da União, precisou adaptar-se também a essa nova estrutura de escrituração contábil, que agiliza o cumprimento dos prazos contábeis estabelecidos também na LRF.

g) Planejamento Orçamentário

O planejamento orçamentário começa a partir da criação do Plano Plurianual (PPA), e é na LDO que as metas criadas no PPA são priorizadas e finalmente na LOA serão concretizadas com a execução do orçamento.

O diretor do setor orçamentário trouxe como mudança as questões relacionadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que na LRF estão dispostas no art. 4º e 5º respectivamente, os quais já comentados anteriormente no capítulo de fundamentação.

No que se refere à LDO foi citado pelo diretor sobre o cumprimento de metas que são possíveis de ser executadas, pois a disposição da LRF quanto a LDO trata do equilíbrio da receita e despesa, trazendo normas referentes ao controle de custos e aos resultados e medições das metas priorizadas em cada ano, por meio da criação do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

Segundo Cruz et al (2006, p.31) “O detalhamento de cada uma das prioridades deve conter informações que possibilitem a implementação de programas e ações específicas, bem como a definição de responsabilidades pelas mesmas no momento de consolidar essas no Orçamento anual”.

Já sobre a LOA o Diretor citou que após a LRF o orçamento trouxe recomendações sobre a inscrição em Restos a Pagar, passando o orçamento a ser visto de uma maneira mais real. A LOA deverá estar em conformidade com o PPA e com as metas fixadas na LDO e que toda a projeção feita, tanto com relação à receita e quanto à despesa, deve manter o equilíbrio.

Segundo Cruz et al (2006, p.41) “A programação das despesas não segue a mesma metodologia de cálculo das receitas, e é necessário observar o comportamento das despesas fixas em relação aos anos anteriores, e as alterações [...] leis incidentes [...] e o incremento anual decorrente da legislação em vigor”.

Percebe-se que a LRF trouxe normas ao planejamento orçamentário para que o processo orçamentário apresente ações mais reais, com um detalhamento maior das realizações, ou seja, da execução orçamentária proposta pelo Governo.

h) Execução Orçamentária

A execução do orçamento citada pelo diretor do setor orçamentário e pelo gerente do setor financeiro está na LRF compreendida na Seção IV que trata da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas.

O art. 8º da LRF dispõe que até 30 dias após a publicação dos orçamentos será estabelecida a programação financeira e o cronograma de desembolso.

A execução do orçamento após a LRF tornou-se mais rígida, e com um acompanhamento bem mais rigoroso sobre a relação receita e despesa.

O gerente do setor financeiro tratou da execução do orçamento, no que se refere à projeção e arrecadação das receitas, falando a respeito do empenhamento conforme a arrecadação, para que não se tenha um desequilíbrio entre receita e despesa. O diretor do setor orçamentário falou da proximidade que a receita e a despesas devem ter para que haja o equilíbrio proposto na LRF.

O art. 9º da referida lei dispõe que se ao final de cada bimestre a receita não estiver se comportando conforme os valores estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, ocorrerá a intervenção por meio de atos como a limitação de empenho. Assim, a SEF pode acompanhar melhor todo processo de recebimento da receita, limitando as despesas, promovendo o equilíbrio de ambas.

Outro modo da LRF acompanhar a execução orçamentária é com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, que compreende os arts. 52 e 53 contendo todos os demonstrativos e especificações exigidas. Esse relatório será publicado após trinta dias do encerramento de cada bimestre.

Com essas mudanças os órgãos têm a realidade orçamentária, financeira e contábil bem mais próximas, com o controle dos empenhos, com despesas realizadas apenas com sua respectiva receita, promovendo um controle maior das contas do Estado e alcançando um dos objetivos da LRF que é transparência e equilíbrio dessas contas.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo são apresentadas as conclusões a que se chegou a partir dos resultados da pesquisa. Também são feitas recomendações sobre temas para pesquisas e trabalhos futuros.

4.1 CONCLUSÕES

Esta monografia objetivou identificar e comentar as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no período de transição para adaptação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) dentro do Orçamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão (SSP/SC), no Estado de Santa Catarina.

Para cumprir com o objetivo foi realizado um estudo de caso na SSP/SC, com a utilização da entrevista como instrumento de coleta de dados, além da utilização de legislação pertinente. A entrevista é vista como uma limitação da pesquisa devido às características apresentadas pelos entrevistados, por serem de cunho pessoal, podendo o entrevistado ocultar ou manipular as informações repassadas, e até mesmo esquecer alguma informação.

Para o cumprimento dos objetivos específicos, foi criado o capítulo 3, no qual são apresentados os resultados obtidos, após realização da entrevista com os encarregados dos setores orçamentário, financeiro e contábil da SSP/SC.

O objetivo específico “a” foi cumprido no subcapítulo 3.1, que apresenta o FSP dentro do Orçamento da SSP/SC, por meio de pesquisa feita em documentos gerenciais da instituição e da legislação pertinente.

O objetivo específico “b” foi cumprido no subcapítulo 3.2, que identifica as mudanças ocorridas no período de transição para adaptação à LRF. Depois de realizadas as entrevistas com os encarregados dos setores orçamentário, financeiro e contábil, as mudanças citadas pelos mesmos foram interpretadas e compiladas, divididas por setor.

Após a identificação, verificou-se que o Fundo estudado foi afetado com algumas mudanças decorrentes da entrada em vigor da LRF. Todavia, muitas das disposições da LRF não afetaram diretamente o Fundo, devido à existência de outros órgãos, como a Secretaria de Planejamento e a Secretaria da Fazenda (SEF) que centralizam algumas das atividades do Estado, e que provavelmente foram afetadas diretamente pelas exigências da referida Lei.

Algumas das mudanças tiveram maior impacto, dentre as quais podem ser citadas: o controle das inscrições em Restos a Pagar; o controle no empenhamento de despesas; e a necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas. Estas mudanças exprimem uma modificação na Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Fundo, que começa no planejamento com o equilíbrio das receitas e despesas, passando pela execução e controle do orçamento, até a o final do ano civil, no qual as despesas são estornadas ou inscritas em restos a pagar.

Uma das mudanças mais relevantes citadas foi a exigência de uma Contabilidade unificada, com novo plano de contas, escrituração contábil com novo sistema informatizado e novos demonstrativos contábeis. Tais mudanças decorreram da uniformização das informações contábeis por parte da SEF e também tendo em vista os novos prazos exigidos pela LRF para publicações.

O setor de Contabilidade apresentou uma maior percepção sobre as mudanças, pois é ele que gera todas as informações provenientes da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Fundo, que posteriormente transformam-se nos demonstrativos que servem como instrumentos de transparência das contas públicas, que é um dos princípios básicos da LRF.

O objetivo específico “c” foi cumprido no subcapítulo 3.3, que apresenta explicações e comentários sobre as alterações, citadas pelos entrevistados, que influenciam a Gestão (planejamento e execução) Orçamentária, Financeira e Patrimonial no Fundo estudado. As mudanças relatadas foram relacionadas com a LRF e com outras normas pertinentes, conjuntamente com algumas citações de autores, para um melhor esclarecimento dos assuntos tratados.

Para os entrevistados, essas mudanças trouxeram, além de mais responsabilidade e mais trabalho, um controle efetivo de todas as atividades executadas pelos gestores, deixando a situação das contas públicas mais real e gerando benefícios à sociedade.

4.2 RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS TRABALHOS

A partir do tema e pesquisa realizada recomendam-se dois temas para contribuir com futuros trabalhos. A primeira recomendação é de aplicar a mesma pesquisa em outros órgãos da administração pública, com vistas a captar outras situações e mudanças não percebidas, por meio da entrevista.

Outra recomendação é comprovar, a partir de bases documentais, por meio de documentos financeiros, orçamentários e patrimoniais do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) e da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão (SSP/SC), se as mudanças identificadas pelos entrevistados condizem com a realidade observável.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **A contabilidade na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1976.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, Andre Andrade. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Lei Federal 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Alterada pela Lei Complementar 118 de 09 de fevereiro de 2005. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Das Finanças Públicas**. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 junho 2008.

BRASIL. **Decreto Lei nº 93.872**, 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 março 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, 4 de maio de 2001, (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 março 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 junho 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2001. Altera o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), e Lei nº 2.841.079/1950, e o Decreto-Lei nº 201/1967. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 abril 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br> Acesso em: 10 janeiro 2009.

Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br> Acesso em: 10 janeiro 2009.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 2009. Disponível em <www.flaviodacruz.cse.ufsc.br> Acesso em: 28 junho 2009.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1994.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1996.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. Teoria e Prática. 10. ed. 2ª reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

Lei de Diretrizes Orçamentárias. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 18 junho 2008.

Lei Orçamentária Anual. Disponível em <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 18 junho 2008.

MACHADO JR, J.Teixeira e Reis, Heraldo da Costa. **A lei 4320 comentada**. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

Manual Técnico do Orçamento, 2008. Disponível em <www.spg.sc.gov.br> Acesso em: 28 março 2008.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Livro Didático**: disciplina de Contabilidade Pública Florianópolis: UFSC, 2009.

SANTA CATARINA. **Constituição 1989**. Disponível em <www.alesc.sc.gov.br>. Acesso em: 28 junho 2009.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 2.765**, de 15 de dezembro de 2004. Institui o Sistema Financeiro de Conta Única no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível em <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 05 abril 2009.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 3.274**, de 29 de junho de 2005. Aprova o Plano de Contas Único do Estado de estabelece os prazos, relatórios e normas relacionadas à elaboração dos Balancetes Mensais e do Balanço Anual dos órgãos e entidades do Estado de Santa Catarina. Disponível em <www.sef.sc.gov.br>. Acesso em: 14 abril 2009.

SANTA CATARINA. **Decreto Estadual nº 7.722**, de 13 de setembro de 2004. Cria o Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública – FEASP, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/index.php#>>. Acesso em: 05 abril 2009.

SANTA CATARINA, **Lei nº 8.451**, de 11 de novembro de 1991. Dispõe sobre o Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP, e dá outras providências. Disponível em: <www.alesc.sc.gov.br>. Acesso em: 23 março 2008.

SANTA CATARINA, **Lei Complementar nº 284**, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 14 abril 2009.

SANTA CATARINA, **Lei Complementar nº 381**, de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão para Administração Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 14 abril 2009.

SANTA CATARINA, **Plano de Governo**. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br>>. Acesso em: 28 junho 2009.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Manual técnico do orçamento**: instruções para a elaboração da proposta orçamentária do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: SEF, 2002.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. **Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de Santa Catarina – SIGEF** Disponível em: <<http://www3.sef.sc.gov.br/sigef/OQueEh.htm>>. Acesso em: 28 junho 2009.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL E SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria Interministerial nº 163**, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Município, e dá outras providências. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 14 abril 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA DO CIDADÃO. Organograma. Disponível em <<http://www.ssp.sc.gov>>. Acesso em: 09 abril 2009.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1987.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, E. L., MENEZES, E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ENTREVISTA SETOR FINANCEIRO

Entrevista realizada em 23/09/2008 com o gerente financeiro da SSP

Horário: 19h00min Duração: 19 min e 30 seg

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ela veio para manter um equilíbrio entre as receitas e despesas dos órgãos públicos porque o pessoal costumava gastar mais do que arrecada e gerava endividamento. Um dos artigos da Lei prevê que as despesas com pessoal não poderiam ultrapassar 60% da receita líquida do Estado, mas esse controle é efetuado mais pela diretoria do Tesouro do Estado que faz esse controle da folha de pagamento, então essa parte não ficaria vinculada ao Fundo, afetaria mais o orçamento do Estado em si, dos recursos da Secretaria da fonte 0100 do Tesouro do Estado.

Empenho das Despesas

A parte de empenhamento de despesas que não pode se empenhar mais do que se vai gastar dentro do exercício, pois antigamente pegava se um empenho, uma obra de R\$ 1.200 mil era empenhada nesse valor sendo que dentro do 1º ano gastava-se R\$ 400 mil e R\$ 800 mil fica em Restos a Pagar, ficava usando aquele empenho durante três anos e com o advento da LRF, só empenha a despesa de competência daquele exercício, por exemplo, se tem um contrato de R\$ 1.200 mil, pode gastar R\$ 400 mil em cada ano, só pode empenhar R\$ 400 mil em cada ano.

Endividamento/Restos a Pagar

Quanto ao endividamento de cada fundo, cada Fundo tem o seu Gestor que é o Secretário que costuma delegar responsabilidade a diretores e gerentes para assinar empenhos, adventarias, taxas esses tipos de coisa.

Os gestores tem ficar atentos nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, não podem se endividar e fazer despesas para quais eles não tem disponibilidade de caixa para liquidar ainda dentro do seu mandato ou até deixar despesas a pagar para um próximo Gestor que não tenha previsão de receita certa.

Não se pode mais fazer esse tipo de despesa, por exemplo, está encerrando meu governo e vou fazer uma obra faraônica mais só vou pagar a primeira parcela e quem vier que vai ficar com a despesa vai ter que se virar pra arrumar dinheiro para pagar.

Quantos aos Restos a Pagar, mexe com a parte como já havia falado de empenhamento, não vai gastar mais do que vai usar no exercício, mantendo assim o equilíbrio entre as receitas e despesas.

Conta Bancária

Existiam várias contas dentro do Fundo para Melhoria, como ainda existe, mas esses recursos ficam dentro das contas de todos os Fundos e ficam zeradas e todos os recursos do Estado estão numa conta única do Tesouro do Estado. Mas tem se o lançamento virtual da receita diariamente lançada no sistema, se sabe quanto tem em caixa, mas a conta esta zerada.

É feito todos os pagamentos no Estado contra a conta única do Estado então a partir do momento que se faz o pagamento automaticamente é lançado esse recurso, desse valor da ordem bancária, na minha conta é lançado e debitado então minha conta sempre fica zerada.

Isso com as contas bancárias, mas as contas de convênios não, pois temos uma infinidade de contas de convênios com a União e essas contas permanecem, pois na realidade temos que comprovar a entrada dos recursos da União e a contra partida do Estado nos pagamentos.

Devido a prestação de contas a gente permanece com essas contas individualizadas com rendimento e tudo. Quando é convênio, os rendimentos ficam em contas específicas da Caixa ou Banco do Brasil, os rendimentos ficam na conta e aplica-se no objeto do convênio.

Quando são recursos dos Fundos que estão na conta única do Estado, antigamente eles vinham para cada Fundo, hoje todos os rendimentos de todos os Fundos, independente do valor que tem em caixa R\$ 5 ou 10 milhões em caixa, os rendimentos vêm todos para o Tesouro do Estado, não tendo mais recursos de aplicação financeira de recurso da fonte 0111 recursos dos Fundos.

Contingenciamento de Empenho

Contingenciamento por parte do tesouro do Estado, eles te limitam por parte o empenhamento, o duodécimo, sendo 1/12 avos sobre o valor que se tem orçado para cada

item, tem na verdade o direito de gastar 1/12 sobre o que arrecada no geral do orçamento e dentro de cada item de despesa. Isso acontece no início de cada ano, se tem contratos para um ano, faz-se empenhos globais para despesas de exercício, às vezes eles não conseguem contingenciar porque o orçamento já é curto e em janeiro a maioria dos contratos é para 12 meses então se empenha tudo no início do ano a cada mês vai subempenhando, por exemplo, um contrato de R\$ 12 mil em 12 meses R\$ 1 mil a cada mês, muitas vezes o orçamento já fica comprometido bem no início do ano no qual se dá maioria dos empenhos para 360 dias, sendo para o benefício.

Prazos para Execução Financeira e Restos a Pagar

Os prazos não mudaram muito. Existe todo ano publicado um decreto de encerramento de exercício onde estabelecem prazos, por exemplo, a parte de Restos a Pagar devem ser processados até 31 de janeiro caso não processados estão anulados automaticamente pela Secretaria da Fazenda, deixa de existir Restos a Pagar e passa a partir de 1 de fevereiro, tudo que não foi pago que ficou em restos, se quiser pagar, deve ser reempenhado em exercícios anteriores.

Hoje para fazer empenho de exercícios anteriores deve-se cumprir um roteiro desgastante, tem que fazer um processo administrativo, tem que reconhecer a dívida e pedir autorização do Secretário, sendo que existem outras burocracias implantadas recentemente pelo Tesouro.

Parte Operacional

No início quando contingenciaram os orçamentos, o serviço triplicou, pois muitas vezes em vez de fazer um empenho para um ano, por exemplo, um contrato de R\$ 100 mil por mês, sendo R\$ 1,2 milhões por ano, mas como o orçamento estava contingenciado não se consegue empenhar aquele R\$ 1,2 milhões em vez de fazer um empenho de R\$ 1,2 milhões para um ano, tinha que fazer três empenhos de R\$ 400 mil em vez de fazer um, sendo que aumentava o número de empenhamento, além da despesa do Estado, pois o empenho custo em média R\$ 5 para o Estado, também precisou de mais pessoas para digitar

Dificultou também o controle, pois pra quem controlava um saldo de um empenho para um tipo de despesas, é mais fácil que controlar o saldo para três empenhos para uma despesa.

Vantagens ou Desvantagens

Melhorou para o Estado e para os fornecedores, pois existe uma garantia maior que eles vão receber aqueles valores que eles têm pendentes com o Estado, pois antigamente, eles não queriam saber se tinha recursos para pagar, tu ias empenhado, empenhado e a despesa ia aumentando, era feito fila de pagamentos, pois não existia contingenciamento de nada, e empenhava a vontade e simplesmente os credores, tinham que esperar para ter recurso em caixa se não recebia.

Hoje praticamente não existem mais, nossas folhas são pagas em dia, a gente obedece as datas de vencimento de faturas, a gente obedece a cronologia de exigibilidade, hoje é cumprido o esta estabelecido no contrato, por exemplo, no contrato diz que a despesa será paga até o 15º dia do mês subsequente, no 14º dia aquele recurso está sendo depositado na conta do credor.

Como o Estado agora mudou a forma de pagamento que antes era feita por ordem bancária que antes elas eram enviadas os arquivos, transmitida diretamente ao banco, hoje mudaram eu não transmito mais ao banco, eu faço uma ordem bancária. Devido a implantação da conta única, eu faço uma ordem bancária ela não vai para o banco ela vai para Fazenda, que libera para o banco três vezes no mês, hoje tem pagamento dia 19, 23 e 26 de cada mês, por exemplo, o restante são impostos ISS, INSS,IR que tem data certa para transmissão.

Outros Comentários

Tem cronograma pré estabelecido até dezembro, todas as datas que são liberações de arquivo de ordem bancária, por exemplo, se eu faço uma ordem bancária no dia 1, outra no dia 2, outra no dia 3 e assim por diante o que eu fizer entre o dia 1 e 18 de cada mês só vai para o banco no dia 19, o que fizer entre dia 20 e 22 vai para o dia 23, apesar de poder fazer ordem bancária todo dia ela só vai para o banco três vezes por mês.

Hoje se tem cuidado nas fontes em que a arrecadação não esta de acordo com o que foi projeto, exemplo a fonte 0269, o que foi projetado está bem abaixo do arrecadado, então se

anula os empenhos das fontes que não tem recurso, reempenhando em outra fonte 0111, apesar de ter o orçamento ali, não arrecadei, se eu empenhar e liquidar serei questionado pelo desequilíbrio entre receita e despesa, coisa de praxe do tribunal de contas questionar o equilíbrio entre a receita e despesa, isso deve estar muito ligado. Hoje dentro do orçamento do Estado é o que tens apurado de superávit financeiro por fonte de recursos esta tudo vinculado entre financeiro e orçamentário Não é nada liberado além daquilo.

APÊNDICE B – ENTREVISTA SETOR ORÇAMENTÁRIO

Entrevista realizada em 29/09/2008 com o Diretor de Planejamento da SSP

Horário: 19h00min Duração: 20 min e 26 seg

Falar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e aplicação dentro de um orçamento da Secretaria do Estado, dentro de um orçamento de uma Secretaria, como a nossa, aqui na Diretoria de Planejamento a gente sentiu pouca diferença, porque a LRF já estava obrigando ao setor específico do Estado orçamentário que é a Secretaria de Planejamento a fazer toda a LDO, a LOA, PPA, adequada a nova LRF, classificação de receita e despesa, isso estava sendo feito desde 2001.

A coisa já estava acostumada a vir daquela forma, a gente não sentiu diferença, mas quando o governador assumiu em 2003 e assumiu ele dentro de uma Lei nova que é a LRF a cobrança da execução do orçamento se tornou mais clara e mais exigida por parte do tribunal de contas, obrigou o governo a trazer as contas para uma realidade que a Lei exigia, e que até então não tinha sido exigido com a mesma força para o governo que tinha saído 1999 a 2002.

A partir daí a gente vê a maior diferença, quando tu começa a analisar as contas do governo, aí não mais como Secretaria mais sim como Governo, como todo, aplicação do percentual da educação, aplicação do percentual da saúde, quando tu vai lá verificar despesa de exercícios anteriores, se estava empenhada se foram estornadas, tudo isso cresce a realidade contábil do Estado, ficou muito mais definida e vista no sentido de análise.

O Estado fechava suas contas sem muita cobrança, a LRF exigiu certos parâmetros de serem cumpridos e para cumprir esses parâmetros começou a se colocar um ordenamento no que é gasto de governo, por exemplo, o Tesouro começou a acabar com o que a gente chamava de despesas empenhadas como restos a pagar, acabou isso, no começo era, não sei bem ao certo para te falar na casa de R\$ 1/2 bilhão; de R\$ 600 milhões, de um ano para o outro e que ficava no orçamento do ano anterior e isso começou a ser forçado para que acabasse com essa história.

Se você não fosse pagar em janeiro, então que tu estornasse para acabar com a história do orçamento ser usado de uma maneira até alternativa, para dar vazão a não usar o orçamento do ano e sim, eu tenho coisa para pagar do ano passado, como Restos a pagar não, não foi medido no ano passado então estorna e reempenha no orçamento do ano como exercício anterior, mas não fica como Restos a Pagar, isso começou a trazer o Estado para uma situação contábil mais correta, mais adequada ao ano que ele estava trabalhando.

Isso para mim foi à maior mudança que o Estado passou a ver, isso não só em nível de Secretaria isso em nível de contas públicas no Estado, isso foi o grande ganho, a gente passou a ver se o Estado fechava o ano no vermelho ou azul, o Estado passou décadas fechando o ano no vermelho por causa do Restos a Pagar.

Quando a gente entrou nesse governo, agora não sei te precisar o ano, mais tenho consciência, eu acho que o 1º ano a fechar no azul ou foi em 2006 ou 2005, onde a Secretaria da Fazenda já começou a verificar as contas e acabar com essa história de Restos a Pagar trazendo ele para uma realidade anual, como a gente vive dentro do orçamento. O Estado tem que viver o orçamento do ano, ele não pode passar de um ano para outro como se fazia, isso foi a grande diferença, o que tinha nas unidades orçamentárias, o que tenho hoje, não tenho dívida, eu não tenho mais dívida pendente, e isso que tu vais conseguir ver na realidade.

Lei Orçamentária Anual - LOA

O orçamento tem que ser aquele que dá para ano, você não consegue fingir um número ou número artificial para trazer para o orçamento, ta mais isso já não podia fazer, pois já era previsto na lei 4.320/1964 que tivesse uma receita adequada, uma proposta orçamentária adequada a receita, só que a gente tinha o artifício do Restos a Pagar, então se tinha o Restos a Pagar você tinha o orçamento que era só o do ano, você tinha como um cheque especial, tu sacava a descoberto o orçamento, usava o orçamento a descoberto que é o Restos a Pagar, ficava empenhado em restos a pagar.

LOA/Previsão Receita

Não se mudou a maneira de fazer previsão de receita, não se mudou muito, mas o que aconteceu, tu foi obrigado a trabalhar para trazer a receita para dentro do ano de uso do orçamento. O ano do orçamento, o ano da execução orçamentária e a receita tinha que ser usada naquele ano, ele obrigou a ser usado naquele ano então chega-se ao final do ano como estou agora, entrando em outubro, as despesas devem estar empenhadas eu não quero chegar ao final do ano, eu não posso ficar sem empenhar, pois a lei não permite que eu tenha despesa não empenhadas, que eu tenha despesas não cobertas, todas elas vão estar empenhadas.

Então quando eu comecei a ser forçado a trazer isso para dentro do próprio ano, o controle do Estado sobre as contas se tornou maior, pois antes não tinha essa execução tão rígida, hoje você empenha tudo esse ano, e você vai ser cobrado na contabilidade, pois ela vai te mostrar isso e toda a exigência da lei de execução penal, que vai cair em cima do fechamento de balanço é lá no balanço que eles vão olhar.

Hoje você não tem como esconder, se tu você fizer como a Lei determina o próximo balanço vai mostrar porque as contas que você não pagou, da onde que surgiram? Então ela (LRF) começou a trazer a coisa pra dentro de uma situação bem mais real e para o ano, porque se você jogava a arrecadação do ano anterior para ficar pagando em Restos a Pagar o que acontecia você tinha um ano entrando no outro, você não tem mais isso, ou a coisa se resolve naquele ano ou não se resolve.

Lei de Diretrizes Orçamentárias

O governador tem que não só priorizar as ações, mais priorizar coisas que são exequíveis, não adianta prometer “o mundo e o fundo se tu não tens o fundo”, antes até ficava mais fácil de fazer alguma coisa mais na base da promessa, agora não dá.

Eu acho assim, nós estamos indo para uma situação que para a administração pública é muito saudável quem não for probo, quem não for competente e fazer as coisas como dita a regra legal ele vai ser punido, vai ser punido pelo Tribunal de Contas, vai ter que responder um processo e o próprio julgamento, a punição desse julgamento se ele for considerado culpado vai ser a inelegibilidade, vai ser tornar inelegível.

Assim eles não voltam ao governo, não volta para governar nem que seja o Município, porque que muita gente está sofrendo sanção de não poder se candidatar a Prefeitura, porque a Prefeitura também teve a primeira leva de prefeito foi essa agora, o Prefeito está entrando agora em 2009 então foi em 2005, os primeiros prefeitos foram 2001 a 2004, eles já pegaram a LRF fiscal muita gente ficou enrolada até hoje, porque não conseguiu fazer com que as contas fossem como pede a LRF.

Profissionais na Execução Orçamentária

A parte orçamentária dentro do Estado eu classifico como uma área frágil, o Estado não tem profissionais que façam isso da maneira, não vou dizer que faço da maneira correta,

pois tem profissionais que fazem, mas não na quantidade que o Estado precisa para fazer a coisa acontecer para a sociedade.

Existe muito pouca gente que entende de contabilidade pública, que entende de orçamento público nessa área, então o problema não é como fazer, mas poder fazer com gente que saiba. A quantidade de gente que sabe é pouca, o Estado de Santa Catarina ainda pelo fato de ser descentralizado potencializou o problema, porque o pessoal que tava trabalhando lá na “ponta” não tinha condições de estar vendo o orçamento da mesma exigência da nova legislação.

O esforço da Secretaria de Planejamento, da Diretoria de Orçamento e Planejamento é muito grande, mais mesmo assim não tem preparo do corpo de funcionários para estar fazendo, isso gera diretamente capacidade de se empenhar o que se prometeu.

Proposta Orçamentária

As discussões sobre a participação de o orçamento também são grandes por parte da Assembléia Legislativa, por parte dos Comitês Regionais que se cria a Assembléia também participa de uma forma na elaboração, existe essa previsão legal de estar participando.

Agora isso não tem mais volta acho que a gente esta evoluindo, como a gente esta fazendo o orçamento hoje ele esta mais real do que ele era há sete anos, hoje você não “brinca” mais com o orçamento de colocar coisas que você não vai pensar nem em fazer, pois não adianta a Lei vai ser muito mais dura se você não executar aquilo que tem que ser executado como obrigação.

Vantagens/Desvantagens

A lei trouxe benefícios, claro que o trabalho tem um preço mais acho que para a sociedade trouxe benefícios, eu não tenho dúvidas disso, ela trouxe um ordenamento administrativo que não existia, então o que as pessoas estavam acostumadas a fazer se você pegasse uma pessoa mais seria da administração ela fazia com zelo e aquele que não fosse zeloso e quisesse fazer “festa” mais do que o poder aquisitivo do Estado permitia, ele ia deixando a coisa sair do controle. Hoje não pode fazer mais isso, o espaço para esse tipo de comportamento ficou fechado então eu acho que é vantajoso para a sociedade.

Controle da Receita

O comportamento da receita não é que seja obrigado por lei a se fazer dessa forma, mais é a maneira que a Fazenda tem de fazer um controle efetivo, a conta única de ter um controle efetivo dos gastos, ele esta preocupado em no final do ano o balanço refletir a realidade que a lei exige e só vai ter uma maneira controle. Se hoje você não tiver um grupo fazendo um controle das contas, com certeza você não vai chegar no fim do ano “bonitinho”.

Despesa com Pessoal/Empenhamento

As despesas de pessoal são acompanhadas para estar dentro do parâmetro, claro sempre ainda mesmo que a Lei esteja ai, sempre há a discussão sobre em que base fazer os cálculos para saber que estão dentro dos limites legais, porque sempre há uma margem de discussão que são as bases por onde se calcula os percentuais, se o percentual do pagamento de folha esta adequado, se não esta, se já atingiu os limites previstos em lei e isso tudo se discute.

Hoje está mais clara a situação, como a situação é cobrada, e tem que estar sendo acompanhada, a despesa de pessoal tem controle efetivo do próprio governo, já a despesa de custeio tem controle efetivo porque não tem outra maneira, você tem que saber o que esta acontecendo para poder cumprir a lei.

APÊNDICE C – ENTREVISTA SETOR CONTÁBIL

Entrevista realizada em 07/10/2008 com a Contadora da Fazenda na SSP

Horário: 18h30min Duração: 20 min e 41seg

Alteração Plano de Contas/Escrituração Contábil/Prazos para Fechamento Contábil

Prazo de fechamento da receita até o terceiro dia útil e o fechamento contábil até o dia décimo dia útil e antes eram cinco dias úteis, mas acho que era mais, não tinha prazo, era bem bagunçado.

Com a entrada da lei e com a mudança no plano de contas e fontes ai ficou mais fechado esse prazo, porque eles têm que publicar os relatórios consolidar o Estado inteiro e publicar os relatórios. E a conta única foi bom, pois ela dá um rendimento bem alto para o Estado essa remuneração, inclusive agora eles estão gastando esse rendimento da conta única que é a fonte 180 esta vindo para a Secretaria gastar um pouco desse rendimento da conta única, que fica aplicado em aplicação financeira.

A fonte de recurso é um “balaio” todo ano muda, o Tesouro nacional confunde a gente, até eu me confundo as vezes, porque num ano a fonte tipo a 0285 remuneração de deposito bancário, quando vira o ano aquela fonte deixa de ser 0285 e vira 0685 muda do 2 para o 6 para dizer que virou o ano, quando tem virada do ano as contas mudam isso gera uma confusão. Tem que devolver convênio tem parte da remuneração que é daquele ano e tem parte que é do anterior, isso acaba sendo arrumado na contabilidade. Alteração de fonte de recursos foi uma das mais difíceis para eles entenderem.

O plano de contas não foi que deu problema, a gente se adequou a União, foi na realidade quando eles fazem um evento financeiro, por exemplo, um empenho ele vai gerar um lançamento contábil automático só que esse lançamento contábil vai montar os lançamentos automáticos, através de TR, essa TR antes era um débito e um crédito geralmente.

Antes era automático e continua sendo automático só que antes ele debitava e creditava uma conta só e com a adoção do plano de contas da União ele passou a debitar e creditar às vezes 5 débitos e 5 créditos, passou de 2 lançamentos as vezes para 10 antes tinha 100 lançamentos agora tem 1000, por causa da adoção do plano de contas na união, por que se adotou o lançamento de compensado, ativo e passivo compensado que antes não existia a figura do compensado. Seriam aqueles quatro sistemas da contabilidade pública que não tem

na comercial, esse lançamento passou a gerar essa TR que gerou essa quantidade de lançamentos.

No começo todos estavam perdidos, então a contabilidade atrasou meses, a TR eles não conseguiam montar a TR corretamente, eles não entendiam, as vezes não montavam a TR correta, não gerava o lançamento, faziam o empenho e não gerava o lançamento. Tinha que ficar olhando tudo o que aconteceu, imagina todos os empenhos de todos os Fundos, alguns não geravam, eles forçavam o sistema a gerar, para achar esse furo tinha que entrar na contabilidade, tirando ficha de razão.

No geral melhorou e deu mais visibilidade para contabilidade, que era uma bagunça, todos conseguiam cadastrar contas no plano de contas do Estado, agora não, é centralizado na Fazenda, você manda um email pra lá e eles cadastram, eles tem um controle, isso foi bom porque esse plano de contas, essa nova metodologia deu mais controle, mais responsabilidade, tanto é que agora tem que controlar as fontes de recursos, numa conta específica do compensado, tem lá disponibilidade, ela tem que estar certinha fonte 0100 fonte 0185, correta como tem as contas banco.

O plano de contas espelha mais a realidade, abrindo mais exigibilidade, as tomadas de preço, agora ele espelhou mais a realidade da contabilidade antes era tudo bagunçado, agora você pega o balancete e entende melhor, principalmente as contas do compensado começaram a espelhar os relatórios do orçamentário, às vezes o relatório do orçamentário da um “valor x” lá ele abre para você ver o que é. Melhorou mas a adaptação foi terrível.

A data de fechamento, se você não fechar a contabilidade até o décimo dia útil o sistema orçamentário é bloqueado, você não consegue mais empenhar, não pode se fazer mais nada a contabilidade ela tranca toda a estrutura administrativa da Secretaria, até o recursos humanos, bloqueia não se empenha. Na realidade o sistema confere tudo você lança almoxarifado, lança banco, tira o relatório para conferir, e faz a virada que se chamada que é a troca de um mês para o outro, se não fizer a virada eles bloqueiam. Cumprir os prazos é muito importante, traz mais responsabilidade.

Como eu já falei antes era um débito e um crédito agora passou a ser mais, no começo não gerou correto. Ele mexe no compensado e nas contas de resultado e no orçamentário. Hoje vejo bastante que a contabilidade não é difícil hoje tem que se entender bastante de informática para entender o sistema, a contabilidade esta vinculada a informática.

Restos a Pagar

A questão dos restos antes era uma “bagunça”, ficava milhares de reais, milhões, bilhões que não tinha controle efetivo, agora não agora efetivamente se cobra, pois tem ligação da Fazenda através de ofício eles mandam pra gente se cobra porque tem determinados valores chega dezembro, porque tem R\$ 10 milhões que vai para Restos aqui, vê o que dá para cancelar anula todos esses empenhos para não ficar nada em Restos, mais mesmo assim passa bastante coisa, o que pode passar é o que a legislação deixa, a despesa que realmente que vai ser para o próximo exercício, que empenha hoje e vai pagar no próximo como água e luz, só que se deixa monte de restos era para deixar bem menos.

Quando tu deixar os restos tem um revés, quando tu deixas os restos ele vai fazer parte da disponibilidade na data da competência, então em dezembro do ano pega tudo que de financeiro vai confrontar com tudo que tens de Restos, se tu tens muita coisa empenhada tu vai ter menos financeiro para liberar no próximo ano, nós ficamos assim ano passado ficamos com R\$ 10 milhões retidos mais ou menos, R\$ 10 milhões não uns R\$ 4 mil ou R\$ 5 mil de cada Fundo, porque pega todos os empenhos mesmo não processados que vai ser cancelado em janeiro, e ele vai compor o saldo do superávit financeiro é o que acontece.

Se deixar empenhado e fica sem a aquele recurso financeiro e na maioria das vezes tu não usou aquele empenho, tu vai ter que empenhar de novo e não vai ter financeiro para pagar vai comprometer o financeiro do exercício. O problema é que se deixa muito saldo de global, pede-se para estornar, é questão de gerencia mesmo, por que por mim deixava o mínimo possível, até mesmo porque eu posso reempenhar o ano que vem como exercício anterior e eu já vou ter o financeiro. Vou ter que usar o financeiro do ano para pagar aquela despesa, ai eu comprometo as despesas do exercício. Tudo que mudou foi 100% cada vez esta tendo mais controle, o que fica para restos vai para a dívida.

Relatórios

Os relatórios estão totalmente defasados, os relatórios são concisos só que de repente você quer uma informação específica do relatório não tem, tem que fazer bastante relatório gerencial depende da informação que eles querem.

A LRF trouxe todo aquele relatório de execução orçamentária, a Fazenda consolida tudo, a gente manda para lá, a gente não faz. O relatório gerencial e mais sobre a

disponibilidade, o que tem que mandar para lá é sobre a disponibilidade financeira tem que ter um detalhamento bem grande sobre de todas as contas do que tem de disponibilidade em cada um e em qual fonte, isso é um controle imprescindível, tem que saber que tem R\$ 100 mil naquela conta, tanto de tal fonte.

A Secretaria acaba mandando os relatórios gerenciais para a Fazenda montar, eles têm relatórios gerenciais para suprir as informações gerenciais da Secretaria e controle da Fazenda.

Patrimônio

Gerencia específica, é muita compra sem controle quem faz o relatório é o gerente do almoxarifado, tem que fazer o inventário em 31 de dezembro, mas não mostra a realidade, a Fazenda sempre cobrar mais o tribunal de contas não cobra.

Execução Receita e Despesa

Mudou a classificação da receita e da despesa. O controle da receita é bem importante, inicialmente se manda vários relatórios, para se suplementar sobre a arrecadação, alterar o orçamento a base é a contabilidade tanto é que eu tenho que assinar o relatório confirmando a entrada da receita, eles alteram o orçamento. Tem bastante relatórios para o controle da receita até mesmo porque a Diretoria de planejamento depende da contabilidade.

APÊNDICE D - GUIA DE INVESTIGAÇÃO

Pergunta da pesquisa: *Quais as mudanças ocorridas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP) a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?*

1. FINANCEIRO

1.1 Empenhos/ Estornos Como era e como ficou.

1.2 Restos a Pagar - Como era e como ficou.

1.3 Conta Bancária - Como era e como ficou.

1.4 Alguma mudança com relação a novos relatórios?

1.5 Alguma mudança em prazos na execução financeira?

1.6 As mudanças na execução trouxeram alguma dificuldade na parte operacional?

1.7 O novo processo de elaboração trouxe vantagens ou desvantagens para o órgão. Comente.

1.8 Deixar o entrevistado livre para citar qualquer mudança, fazer quaisquer observações e levantamentos execução financeira a partir da LRF.

2. ORÇAMENTO

2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

- a) Como era feita a elaboração da LDO antes da LRF?
- b) Algum critério para priorizar as ações antes?
- c) A partir da LRF o que mudou?
- d) A elaboração ficou mais trabalhosa ou demorada?

1.2 Lei Orçamentária Anual - LOA

- a) Como era feita a elaboração da LOA antes da LRF?
- b) Algum critério utilizado para previsão das receitas e despesas antes?
- c) A partir da LRF o que mudou?
- d) A elaboração ficou mais trabalhosa ou demorada?

1.3 O novo processo de elaboração trouxe vantagens ou desvantagens para o órgão. Comente.

1.4 Deixar o entrevistado livre para citar qualquer mudança, fazer quaisquer observações e levantamentos sobre elaboração e controle do orçamento a partir da LRF.

3. CONTABILIDADE

3.1 Alteração do Plano de Contas

3.2 Prazos

3.3 Escrituração Contábil

3.4 Restos a Pagar

3.5 Relatórios

3.6 Patrimônio

3.7 Receitas e Despesas

3.8 O novo processo trouxe vantagens ou desvantagens para o órgão. Comente.

3.9 Deixar o entrevistado livre para citar qualquer mudança, fazer quaisquer observações e levantamentos quanto a questão patrimonial a partir da LRF.

ANEXOS

ANEXO A – LEI ESTADUAL Nº. 7.722/1989

LEI Nº 7.722, de 13 de setembro de 1989

Procedência – Governamental
Natureza – PL 112/89
DO 13.784 de 14/09/89
*Revogada pela Lei 8.451/91
* Regulamentação Decreto: 3915-(05/10/89)
Fonte – ALESC/Div.Documentação

Cria o Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,
Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, na Secretaria de Segurança Pública.

Art. 2º O Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, tem por finalidade o fortalecimento de recursos financeiros para o reequipamento material da Secretaria da Segurança Pública, principalmente na:

- I - elaboração e execução de planos, programas e projetos;
- 11 - construção, ampliação e reforma de prédios;
- 111 - aquisição de equipamentos, veículos e outros materiais;
- IV - habilitação de recursos humanos.

Art. 3º Constituem recursos do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP:

- I - as dotações constantes do Orçamento do Estado;
- II - 50% (cinquenta por cento) dos recursos advindos da receita de taxas pelo exercício do Poder de Polícia ou pela prestação de serviços na área da Polícia Civil do Estado e do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, bem como por multas pelas infrações à legislação administrativo-policial;
- III - doações, legados e contribuições;
- IV - auxílios federais, municipais ou privados, específicos ou oriundos de convênios, acordos ou contratos firmados com o Estado de Santa Catarina para os serviços afetos à segurança pública;
- V - os recursos transferidos por entidades públicas ou créditos adicionais que lhe venham a ser atribuídos;
- VI - o produto da alienação de material ou equipamentos;
- VII - recursos advindos de leilão e de bens apreendidos pela Polícia Civil e DETRAN, sem que tenham sido reclamados nos cinco anos decorridos, após a lavratura do termo de apreensão;
- VIII - a remuneração oriunda de aplicação financeira;
- IX - outros recursos de qualquer origem que lhe forem transferidos.

Art. 4º O Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, será administrado por uma Comissão de gestão do Fundo, composta pelos membros do Conselho Superior de Polícia e Diretor Geral do DETRAN e presidido pelo Secretário de Estado da Segurança Pública.

Art. 5º Compete à Comissão de gestão do Fundo:

- I - fixar as diretrizes operacionais do Fundo;
- II - baixar normas e instruções complementares disciplinadoras da aplicação dos recursos financeiros disponíveis;
- III - aprovar o Plano de Aplicação do Fundo;
- IV - decidir sobre a aplicação dos recursos financeiros do Fundo;
- V - examinar e aprovar as contas do Fundo;
- VI - designar coordenador delegando competências para a prática de atos concernentes às atividades operacionais do Fundo;
- VII - promover por todos os meios, o desenvolvimento do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, e gestionar para que sejam atingidas suas finalidades;
- VIII - apresentar, anualmente, relatório de suas atividades;
- IX - exercer as demais atribuições indispensáveis à supervisão superior e gestão do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP.

Art. 6º Os bens adquiridos pelo Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP - serão incorporados ao patrimônio do Estado.

Art. 7º Do produto da arrecadação da Taxa de Serviços Gerais relativos a atos da Secretaria da Segurança Pública, assim entendidos os serviços discriminados na Tabela III, anexa à Lei nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988, a parcela equivalente a 50% (cinquenta por cento) será destinada ao Fundo de que trata o art. 1º, sendo o respectivo valor depositado, mensalmente, em conta bancária aberta para esse fim.

Art. 8º O Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, terá escrituração contábil própria, atendidas a legislação federal e estadual pertinente e as normas emanadas da Coordenadoria de Administração Financeira da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 9º A prestação de contas da aplicação dos recursos do Fundo ao Tribunal de Contas do Estado será efetuada até 31 de março de cada ano.

Parágrafo único - A prestação de contas da gestão financeira do Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública - FEASP, ao Tribunal de Contas do Estado cabe ao Secretário de Estado da Segurança Pública e será feita em cada exercício por meio de balancetes, demonstrativos e balanços encaminhados através da Coordenadoria de Administração Financeira da Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 10 Os documentos ou registros na esfera da Polícia Civil serão mantidos permanentemente, desde que únicos e iniciais.

§ 1º Toda e qualquer alteração em relação ao objeto do registro, ou ao seu proprietário, será averbada à margem do assentamento, mediante comprovação de sua necessidade e pagamento da taxa de averbação.

§ 2º Ocorrendo transferência de proprietário do bem registrado será aberto novo registro, cancelando-se o anterior.

§ 3º Os registros e suas alterações deverão ser requeridas dentro do prazo de 30 (trinta) dias da aquisição do bem, ou do fato a ser averbado, sob pena de multa igual a 100% (cem por cento) do valor da taxa devida pelo registro ou averbação.

Art. 11 As licenças anuais para funcionamento terão vigência a partir da concessão e deverão ser renovadas até 30 (trinta) dias após a sua expiração.

Art. 12 Finda a existência do objeto, estabelecimento ou atividade, deverá o contribuinte requerer o cancelamento do registro, previsto no § 3º do art. 10 desta Lei, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa.

Art. 13 O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 30 (trinta) dias).

Art. 14 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 15 Revogam-se as disposições em contrário.

Florianópolis, 13 de setembro de 1989

PEDRO IVO FIGUEIREDO CAMPOS
Governador do Estado

ANEXO B – LEI ESTADUAL Nº. 8.451/1991

LEI Nº 8.451, de 11 de novembro de 1991

Procedência – Governamental
 Natureza – PL 343/91
 DO 14.343 de 17/12/91
 *Regulamentada pelo Decreto nº 3009 de 30/11/92
 *Alterada parcialmente pelas Leis [9.797/94](#); [10.149/96](#)
 *Ver Lei [9.609/94](#)
 Fonte – ALESC/Div.Documentação

Dispõe sobre o Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Fundo Especial de Apoio à Segurança Pública, criado pela Lei nº 7.722, de 13 de setembro de 1989, fica transformado em Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP, como instrumento de captação de recursos extraorçamentários, destinado à melhoria dos serviços relacionados com a Segurança Pública, principalmente na:

- I - elaboração e execução de planos, programas e projetos;
- II - especialidades profissionais;
- III - construção, ampliação e reforma de prédios;
- IV - aquisição de equipamentos, veículos e outros materiais próprios ao serviço de Segurança Pública;

LEI 8.451/91 (Art. 1º) – (DO. 15.087 de 26/12/94)

“O inciso IV, do art. 1º, da Lei nº 8.451, de 11 de dezembro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º

IV - aquisição de equipamentos, veículos, materiais próprios ao serviço de Segurança Pública, bem como de espelhos para emissão de Carteira Nacional de Habitação - CNH, Carteira de Identidade CI e Documento Provisório de Porte Obrigatório – DPPO.”

V - informatização da Segurança Pública.

LEI 10.149/96 (Art. 1º) – (DO. 15.465 de 08/07/96)

“Fica acrescido o inciso VI ao art. 1º da Lei nº 8.451, de 11 de dezembro de 1991, com a seguinte redação:

Art. 1º

VI - aquisição de combustível, peças para reparos, alimentação, diárias, realização de serviços de terceiros, locação de imóveis e outras despesas de custeio.”

Art. 2º São fontes de recurso do Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP:

I - as dotações consignadas no Orçamento do Estado;

II - 100% (cem por cento) dos recursos provenientes da receita de taxas decorrentes do exercício do poder de polícia, ou pela prestação de serviços na área da Polícia Civil, do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, em especial, os serviços discriminados na Tabela III, da Lei nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988, e, ainda, das multas pelas infrações à legislação administrativo-policial;

III - 10% (dez por cento) do total da arrecadação mensal da taxa a que se refere a Lei nº 6.898, de 19 de novembro de 1986;

IV - os recursos provenientes de leilão e de bens apreendidos pela Polícia Civil e DETRAN, sem que tenham sido reclamados nos 5 (cinco) anos decorridos da lavratura do termo de apreensão;

V - os auxílios federais, municipais ou privados ou oriundos de convênios, acordos ou contratos firmados com o Estado de Santa Catarina para o incremento dos serviços pertinentes à Segurança Pública;

VI - os recursos transferidos por entidades públicas ou créditos adicionais que lhe venham a ser atribuídos;

VII - a remuneração proveniente de aplicação financeira;

VIII - o produto da alienação de materiais ou equipamentos;

IX - os recursos oriundos da alienação dos bens utilizados pela Secretaria de Estado da Segurança Pública, considerados inservíveis;

X - recursos de qualquer origem lícita que lhe sejam transferidos.

Parágrafo único. Os bens adquiridos pelo Fundo serão incorporados ao Patrimônio do Estado.

Art. 3º O Fundo será administrado pelo Secretário de Estado da Segurança Pública, que designará uma Comissão gestora integrada pelas Chefias da Polícia Civil, do DETRAN, da Defesa Civil e do Sistema Penitenciário do Estado para gerenciá-lo, conforme se dispuser em Portaria do Titular da Pasta.

Art. 4º A arrecadação será processada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, e seu produto, decorrente do artigo 2º, desta Lei, será repassado e depositado, mensalmente, até o primeiro dia do mês superveniente ao mês vencido, em conta bancária em nome do Fundo para Melhoria da Segurança Pública - FSP, movimentada pelo Secretário de Estado da Segurança Pública.

Art. 5º O Fundo é contabilizado através de escrituração própria, que observará a legislação pertinente e as instruções oriundas da Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 6º A prestação de contas da aplicação dos recursos do Fundo ao Tribunal de Contas do Estado, deverá ser feita, anualmente, até o dia 31 de março, por meio de balancetes, demonstrativos e balanços.

Art. 7º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a regulamentar esta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Ficam revogadas a Lei nº 7.722, de 13 de setembro de 1989 e as demais disposições em contrário.

Florianópolis, 11 de setembro de 1991

VILSON PEDRO KLEINUBING
Governador do Estado

OBS.: O texto original da Lei está em negro. A consolidação efetuada em 07/04/04, está em vermelho e não tem caráter oficial e sim meramente informativo.(cls.)