

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

NATYLLA ISABEL MARTINS FERREIRA

SUPRIMENTOS DE FUNDOS: um estudo sobre a eficiência no processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão.

São Luís
2016

NATYLLA ISABEL MARTINS FERREIRA

SUPRIMENTOS DE FUNDOS: um estudo sobre a eficiência no processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão.

Monografia apresentada ao curso de Administração da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof. Tatiana Alves de Paula

São Luís

2016

Ferreira, Natylla Isabel Martins

Suprimentos de fundos: um estudo sobre a eficiência no processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão /Natylla Isabel Martins Ferreira– São Luís, 2016.

60f

Monografia (Graduação) – Curso de Administração, Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

Orientador: Prof.^a Tatiana Alves de Paula

1.Despesa pública. 2. Suprimento de fundos. 3. Licitação. 4. Excepcionalidade. I. Título.

CDU: 336.14:352(812.1)

NATYLLA ISABEL MARTINS FERREIRA

SUPRIMENTOS DE FUNDOS: um estudo sobre a eficiência no processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão.

Monografia apresentada ao curso de Administração da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Aprovada em: ___ / ___ / ___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Tatiana Alves de Paula (Orientadora)
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Elizabeth Ferraz Barros
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Inácio Ferreira Façanha Neto
Universidade Estadual do Maranhão

Dedico este trabalho à Deus, a minha família, Silvio Ferreira, Edilene Martins e Natália Ferreira. Também aos meus amigos e especialmente a todos que me auxiliaram nesta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pois ele está acima de todas as coisas, e sem ele eu não teria forças para lutar pelos meus sonhos e conseguir desenvolver este trabalho. Sou grata também a meu pai, Silvio Silva Ferreira, por ser meu maior exemplo, uma pessoa determinada e com sábios ensinamentos. A minha mãe, Antônia Edilene Uchôa Martins, pelo seu carinho, cuidado e preocupação. Ainda, a minha irmã Natália Ferreira, por me fazer companhia e ser a pessoa com quem eu possa contar sempre.

Além disso, também agradeço as minhas amigas, Amanda Máisa Carneiro, Jessica Valéria Serra, Thalita Azevedo Valente e Weline Morais Pereira, por sempre estarem comigo, seja nos momentos bons ou ruins, pelos momentos que compartilhamos juntas, pela amizade construída e fortalecida a cada dia que passa, por serem do jeito que são, especialmente pela nossa amizade.

Por outro lado, agradeço aos meus amigos Jorge Fernando Santos, Letícia Roland, Jessica Mila, Lucas Borba, Ana Paula Silva, pelo apoio, amizade e ajuda direta e indiretamente na elaboração deste trabalho.

Aos professores do Curso de Administração, especialmente minha orientadora Tatiana Alves de Paula, as professoras Lúcia Helena Saraiva de Oliveira e Maria de Fátima, por contribuírem para construção deste trabalho.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

Charles Chaplin

RESUMO

A despesa pública é dividida em etapas que envolvem planejamento e execução, no entanto existem despesas que são executadas de forma excepcional, como é o caso do suprimento de fundos. Diante disso, este estudo busca analisar a eficiência do regime de suprimentos de fundos para o processo de execução das despesas no Ministério Público Estadual do Maranhão. A pesquisa é de cunho bibliográfico, documental e estudo de caso, com uma abordagem qualitativa. Foram analisadas as despesas com suprimentos de fundos entre os anos de 2013 a 2015, bem como sua execução no âmbito da instituição estudada. Dentre os resultados obtidos, pode-se perceber que o gasto com suprimento de fundos, apesar de se mostrar pequeno em relação ao total das despesas realizadas, é significativo na medida que o valor apresentado é consideravelmente dispendioso, por se tratar de uma excepcionalidade destinada às necessidades urgentes e inadiáveis da Administração, que não podem esperar o processo normal de aplicação. Cabe também destacar que grande parte dos gastos com suprimento de fundos são feitos por meio das promotorias de justiça, gastos esses que poderiam se submeter ao processo de licitação, regra na administração pública. São encontradas falhas com a utilização do suprimento de fundos, além de configurar tendencialmente fracionamento da despesa na medida em que existe processo licitatório que possa atender boa parte destas questões a serem analisadas pela administração. Apesar disso, é considerada uma ferramenta eficiente na medida que ajuda a sanar eventuais lacunas que o processo normal de aplicação não pode atender.

Palavras-chave: Despesa pública. Suprimento de fundos. Licitação. Excepcionalidade.

ABSTRACT

Public expenditure is divided into stages that involve planning and execution, however there are costs that are performed exceptionally, as in the case of the supply of funds. Given this, this study seeks to analyse the efficiency of supply regime for the execution of expenditure in the State Public Ministry of Maranhão. The research is of a documental and bibliographical case study with a qualitative approach. We analyzed the cost of supplies of funds between the years 2013 to 2015, as well as their implementation in the context of the institution. Among the results obtained, one can realize that spending with supply of funds, though they show small in relation to total expenditure, it is significant to the extent that the value displayed is pretty expensive, because it is a specialness aimed at urgent and unpostponable necessities of administration, who can't wait the normal application process. It is also worth mentioning that most of the expenses for supply of funds are made by the courts of Justice, these expenses that could undergo the bidding process, rule in public administration. Are found flaws with the use of the supply of funds, in addition to configuring tended to fractionation of the expenditure to the extent that there is no bidding process that can meet a large part of these issues to be examined by the administration. Despite this, it is considered a powerful tool as it helps to remedy any gaps that the normal process of application is not available.

Keywords: Public expenditure. Supply of funds. Bidding. Specialness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Classificação Institucional	18
Quadro 2 - Classificação Funcional: Subfunção.....	19
Quadro 3 - Estrutura por natureza da despesa	21
Quadro 4 - Despesas detalhada entre os anos de 2013 a 2015	38
Quadro 5 - Despesas realizadas por grupo de natureza da despesa	38
Quadro 6 - Despesas realizadas sem pessoal e encargos sociais	39
Quadro 7 - Despesas com suprimentos de fundos por elemento.....	39
Quadro 8 - Despesa com material permanente no ano de 2013.....	41
Quadro 9 - Despesa com material permanente no ano de 2014.....	41
Quadro 10 Despesa com material permanente no ano de 2015.....	41
Quadro 11 - Despesas com suprimento de fundos	42
Gráfico 1 - Despesas totais com suprimento de fundos	44
Quadro 12 - Despesas realizadas x suprimentos de fundos	44
Quadro 13 - Falhas encontradas com utilização do suprimento de fundos.....	48

LISTA DE SIGLAS

CAD	Coordenadoria de Administração
CPL	Comissão Permanente de Licitação
COF	Coordenadoria de Orçamento e Finanças
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPMA	Ministério Público do Maranhão
PGJMA	Procuradoria Geral de Justiça
SUBADM	Subprocuradoria-geral de Justiça para Assuntos Administrativos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	Despesas públicas	15
2.1.1	Classificações da despesa	17
2.1.2	Estágios da despesa.....	22
2.2	Suprimento de Fundos.....	29
3	METODOLOGIA.....	32
4	APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS	34
4.1	O Ministério Público do Maranhão.....	34
4.2	Principais Regras de Suprimentos de Fundos	35
4.2.1	Concessão do adiantamento	36
4.2.2	Aplicação dos recursos.....	36
4.2.3	Prestação de contas do adiantamento.....	37
4.3	Despesas com Suprimentos de Fundos.....	37
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	52
	APÊNDICES.....	54
	ANEXO A - Portaria nº 417/2013 - PGJMA	59
	ANEXO B - Modelo de solicitação de adiantamento.....	60

1 INTRODUÇÃO

A despesa faz parte de qualquer organização, seja ela na esfera privada ou pública. Na administração pública, é gerenciada diferentemente da esfera privada, porém possui a mesma importância. Se mal administrada, a despesa reduz significativamente o ativo ou receita da instituição.

No entanto, diante da atual conjuntura brasileira, em meio a crises econômicas e déficits orçamentários por conta de vários fatores tanto internos quanto exógenos a administração pública, é preciso tomar uma série de medidas para evitar e amenizar tais problemas que venham a prejudicar as contas públicas e a produtividade na prestação de serviço.

Para o funcionamento do órgão público, as finanças devem operar em uma escala positiva. A redução dos dispêndios ainda é um dos principais desafios enfrentados pela administração pública, em virtude de sua complexidade e das características peculiares que requerem esforço e eficiência governamental para então administrá-la.

Na execução da despesa pública, devem ser selecionadas as melhores condições para o fornecimento de materiais ou qualquer outro suprimento, obras ou serviços para manutenção da unidade. Assim, para tal processo, cabe destacar a Licitação, que é uma prerrogativa para realização do gasto público. Existem exceções em meio ao atendimento da necessidade coletiva, que não precisam recorrer aos trâmites normais de aplicação, tornando mais rápidas e flexíveis as despesas necessárias dentro da organização.

O suprimento de fundos é uma alternativa para agilizar o processo de execução da despesa, que, por outro lado, também gera despesa rapidamente, cabendo ao servidor responsável pelo numerário prestar contas, segundo regulamento legal específico para esta modalidade. Diante disso, percebe-se a dificuldade que os órgãos públicos, principalmente estaduais, enfrentam acerca do controle de suas despesas e o quanto é importante investigar os entraves que prejudicam o desempenho do mesmo. O suprimento de fundos, também conhecido por outros autores como regime de adiantamento, consiste na entrega de numerário a servidor ou membro, para que o mesmo execute despesas cujo valor não possam se subordinar ao processo normal de aplicação (art. 68 da Lei 4.320/64).

Esta modalidade atende as despesas excepcionais que suprem as necessidades públicas, quais sejam: despesas eventuais que exijam pronto pagamento; despesas de pequeno vulto e despesas de caráter sigiloso. Ao ser apresentada a prestação de contas referente à utilização das despesas efetuadas pelo adiantamento, o servidor estará submetido ao processo de controle da administração pública.

Assim, investigar acerca da aquisição dos produtos, ou execução das obras ou serviços, oriundos da utilização do suprimento de fundos em uma realidade específica possibilita uma visibilidade mais clara e melhor conhecimento sobre o tema. Observando o funcionamento dos órgãos públicos estaduais, em relação a suas despesas, faz-se o seguinte questionamento: Como o suprimento de fundos contribui para a eficiência das despesas no Ministério Público do Maranhão?

Logo, o objetivo geral da pesquisa foi analisar o regime de suprimentos de fundos no processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão. Dentre os objetivos específicos estão: apresentar um estudo da despesa pública; verificar a execução do suprimento de fundos no MPMA e identificar sua aplicabilidade para a execução da despesa pública.

O estudo foi realizado tomando-se por base a coleta de dados referente aos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

O processo de controle das despesas requer um cuidado minucioso quando se trata da administração pública, pois esta lida com recursos públicos, e as despesas não planejadas podem afetar consideravelmente sua prestação de serviços.

Para regulamentação e ordem das contas públicas, o orçamento é o instrumento disciplinador das finanças da administração pública, por meio do qual são estimadas as receitas e fixadas as despesas, funcionando como um sistema de controle econômico dos gastos públicos. Além disso, serve como uma ferramenta de controle da gestão dos gastos públicos, onde são fixadas as despesas, estando em equilíbrio com as receitas previstas para arrecadação, possibilitando resultado satisfatório anual.

Diante disso, antes de ser realizado qualquer gasto em uma organização pública, é preciso verificar o orçamento autorizado. Caso a despesa não conste no orçamento, não será possível sua realização, com exceção dos créditos adicionais.

Além disso, o orçamento também contribui para o fortalecimento do controle social quando executado de forma transparente, segundo os ditames da Lei

de Responsabilidade Fiscal (LRF). A sociedade, igualmente, possui o poder de controlar e fiscalizar as contas públicas, afinal são os recursos públicos que movimentam a prestação de serviços.

São instrumentos da transparência de gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio[...]. (Brasil, Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000)

Por isso, faz-se importante frisar o quanto o estudo das despesas contribui para o auxílio da gestão financeira de qualquer organização, seja ela pública ou privada, pois os gastos contribuem para a redução dos resultados na administração pública. Além disso, não basta apenas ter um sistema bem elaborado e que funciona somente teoricamente. Para a efetividade da execução das despesas, é imprescindível acompanhar cada etapa de sua realização e controlar, fiscalizar os dispêndios gerados na manutenção, para produtividade do serviço público.

O suprimento de fundos ou adiantamento é um tipo de flexibilização da execução de despesas, em que se entrega numerário ao servidor após o empenho de dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação (BRASIL, 2014).

É importante ressaltar que o suprimento de fundos é um adiantamento de valores a um servidor, para uma futura despesa orçamentária e conseqüente prestação de contas.

O controle dos gastos na administração pública é um dilema enfrentado pelos órgãos públicos brasileiros no cenário de crise nacional, razão pela qual o controle da gastança tornou-se imperioso, necessário para o sucesso das gestões, sejam elas municipal, estadual ou federal.

Assim, esta pesquisa se justifica por permitir que a exploração e o aprofundamento do conhecimento a respeito da temática suprimento de fundos possam colaborar para uma reflexão acerca de caminhos adequados para se reduzir os passos rumo à construção de uma gestão pública cada dia mais célere sem, contudo, se desviar da legalidade.

A reduzida literatura acerca do assunto não foi elemento limitador para seguimento dos caminhos da pesquisa, que está dividida em quatro capítulos a partir

desta introdução. Foi abordado o arcabouço teórico existente. Em seguida, evidenciaram-se os procedimentos metodológicos para a apresentação das informações coletadas, organizadas e ajustadas através de entrevistas semiestruturadas e observação no campo do objeto de pesquisa. Na sequência, são apresentadas as análises dos resultados obtidos. No último capítulo, foram demonstradas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o agrupamento de ideias e definições presentes nos referenciais teóricos, que oferecem uma base para o aprofundamento do estudo e o processo de análise dos dados estudados. Evidencia os conceitos de despesas públicas e de suprimento de fundos, as classificações de despesa pública e a respectiva regulamentação do suprimento de fundos no âmbito da unidade estudada, assim como demais contextos relevantes para o processo de análise.

2.1 Despesas públicas

A despesa corresponde a um papel fundamental na verificação da qualidade do gasto público, visto que através desta são esclarecidos os limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, ao introduzir o controle da execução da despesa, possibilita o atingimento de metas governamentais e redução de dispêndios, gerando positividade na receita pública (BRASIL, 2000).

O conhecimento dos aspectos relacionados com a Despesa no âmbito do setor público, principalmente em face à Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, bem como permite estudos comportamentais no tempo e no espaço. (BRASIL, 2008).

Silva (2004, p.125) define as despesas públicas como “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

A administração pública trabalha a favor do interesse público, e é responsável por gerenciar os recursos da população, transformando-os na distribuição de serviços, como saúde, educação, cultura, segurança, entre outras necessidades básicas do cidadão. No entanto, para o cumprimento dessa finalidade é necessário realizar despesas, que “são gastos que o governo realiza para se desincumbir de suas funções, no atendimento das necessidades da população”, como definem Haddad e Mota (2010, p. 45).

Deste modo, as despesas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações governamentais voltadas para a manutenção dos órgãos públicos e prestação de serviços coletivos. Silva (2004) enfatiza ainda que esses desembolsos

ou despesas correspondem a todas as quantias dispendidas pela fazenda pública, as quais, por levarem à diminuição do patrimônio público, requerem uma autorização legislativa para a execução dos programas governamentais.

Para o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o orçamento tem uma importante função nas finanças da sociedade, pois representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em um período determinado. Inclusive, para o setor público é mais relevante ainda, uma vez que a Lei Orçamentária fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. Define, ainda, a despesa pública como um agrupamento de dispêndios realizados pelos entes públicos, com finalidade de funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade.

A despesa orçamentária, para fins de contabilidade, pode ser classificada em relação ao impacto na situação líquida patrimonial, como:

- a. Despesa Orçamentária Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo.
- b. Despesa Orçamentária Não-Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade e constitui fato contábil permutativo. (BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 2014, p. 61).

A despesa orçamentária efetiva coincide com as despesas correntes, que são aquelas empregadas com gastos com pessoal, juros, entre outros. Ou seja, são despesas que diminuem o patrimônio líquido da entidade. Entretanto, pode haver despesas correntes não efetivas, a exemplo das despesas com adiantamentos, que representam fatos permutativos (que acarretam uma troca entre elementos do ativo, do passivo, ou de ambos).

Todavia, a despesa orçamentária não efetiva, geralmente, se enquadra como despesas de capital, que são conhecidas como aquelas que não alteram o patrimônio público, tais como as despesas com investimentos e inversões financeiras. No entanto, podem existir despesas de capital efetivas, a exemplo das transferências de capital, que provocam variação patrimonial diminutiva (despesas que diminuem o patrimônio líquido).

A despesa pública é classificada em alguns aspectos, que variam de acordo com o autor ou doutrina adotada. No tópico seguinte, verificam-se algumas especificações a respeito da classificação da despesa pública, segundo o MCASP.

2.1.1 Classificações da Despesa

O Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2014), tem por objetivo instituir de maneira eficiente uma orientação conjunta aos gestores nos três níveis de governo, isto através de um só documento, de conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas de despesas orçamentárias. Todos os entes federados, deverão observar as orientações apresentadas MCASP - Procedimentos Contábeis, sem prejuízo no atendimento dos instrumentos normativos vigentes.

A despesa orçamentária, segundo o MCASP, é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária para ser efetivada. Destaca elementos do patrimônio para a transparência da execução orçamentária e financeira tendo como finalidade a prestação de contas e acompanhamento pelo Poder Legislativo e população.

Ainda, verifica todos os fatos administrativos e registra-os considerando o exercício. De acordo com o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertencem aos exercícios financeiros, receitas arrecadadas e despesas legalmente empenhadas. Em relação a classificação da despesa orçamentária e extra orçamentária, classifica-se aquela que depende de autorização orçamentária para acontecer, como as despesas com salário, serviço dentre outras como despesas orçamentárias.

Já as despesas extra orçamentárias, são independentes da execução orçamentária, podem ser compreendidas como determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, recursos transitórios e regates de operações de crédito por antecipação das receitas e recursos transitórios.

Diante disso, classifica-se as Despesas, em relação a sua estrutura, como classificação Institucional, Funcional, Estrutura Programática e Natureza da Despesa.

a) Classificação Institucional

A classificação institucional refere-se a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. No que diz respeito a esta classificação, “constitui a unidade orçamentária o conjunto de serviços subordinados ao mesmo órgão que serão consignadas dotações próprias” (BRASIL, art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos

orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias.

Quadro 1 - Classificação Institucional

ÓRGÃO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
26000	Ministério da Educação	26242 26277 26277	Universidade Federal de Pernambuco Fundação Universidade Federal de Ouro Preto Escola Agro técnica Federal de Manaus
30000	Ministério da Justiça	30107 30109 30911	Departamento de Polícia Rodoviária Federal Defensoria Pública da União Fundo Nacional de Segurança Pública
39000	Ministério dos Transportes	39250 39252	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT Departamento Nacional de Infra - Estrutura de Transportes – DNIT

Fonte: BRASIL, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2014).

b) A Classificação Funcional

A Classificação Funcional é a segregação das dotações orçamentárias em função e subfunção, com o objetivo de alocar a área de ação governamental no qual a despesa será realizada. No entanto, se trata de uma aplicação obrigatória no âmbito da União, Estado e Município, que permite a consolidação nacional dos gastos públicos. Esta classificação é representada por cinco dígitos, do qual os dois primeiros estão relacionados à função, e os três restantes à subfunção (Quadro 2).

A função 'Encargos Especiais' engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Nesse caso, na União, as ações estarão associadas aos programas do tipo 'Operações Especiais' que constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA. (BRASIL, 2014, p. 62).

A função representa agregação de todos os níveis de atuação das áreas do setor Público, tais como saúde, educação, cultura etc. ou seja, tem relação com os respectivos ministérios. Além disso, é desmembrada em subfunções, que de acordo com o MCASP:

“Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções”.

A subfunção é típica ou principal do órgão. Assim, a mesma é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental, como exemplifica o quadro a seguir:

Quadro 2 - Classificação funcional

Classificação Funcional	
Função	Subfunção
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial 368 - Educação Básica (3) (I)

Dados: Brasil, manual técnico de orçamento MTO (2015).

c) A Classificação programática

A Classificação programática, é uma estruturação do governo, em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA). É um instrumento que auxilia na organização governamental firmadas a um conjunto de ações voltadas para conquista dos objetivos e metas traçadas. Isso, buscando a solução de determinado problema ou atendimento de necessidades da sociedade.

O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. O plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como módulo integrador, e as ações, como instrumentos de realização dos programas. (BRASIL, 2007).

O programa funciona como uma medida de organização das ações do governo visando proporcionar maior eficiência na administração pública, ampliando visibilidade dos resultados e benefícios obtidos para a sociedade. Além disso, contribuir para a transparência na aplicação dos recursos públicos.

d) Classificação por Natureza da Despesa

A natureza de despesa, compõe-se em categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa. Esta, pode ser orçamentária e extra orçamentária, no qual despesas orçamentárias são as fixadas na Lei Orçamentária Anual - LOA ou créditos adicionais e devem obedecer aos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Em relação as despesas extra orçamentárias, não constam na LOA ou em créditos adicionais, ou seja, não precisam de autorização orçamentária para se efetivarem.

A despesa orçamentária é toda transação orçamentária que depende da autorização legislativa, exarado de dotação orçamentária para ser efetivada. A LOA define as prioridades contidas no Plano Plurianual (PPA), um planejamento de 4 anos dos governos sobre as contas públicas de todos os entes federados. Ainda, dispõe de programas e metas a serem alcançadas no decorrer do exercício financeiro, sendo a mesma elaborada anualmente.

Quanto a categoria econômica, a despesa é dividida em duas categorias, sendo despesas correntes e despesas de capital. A despesa corrente, de acordo com o MCASP, são “[...] todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, exprime ainda, em relação as despesas de capital, nos quais são “[...] despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

Assim, percebe-se que as despesas correntes possuem como finalidade a manutenção e funcionamento dos serviços públicos, e coincidem com as despesas efetivas. No entanto, as despesas de capital geram um acréscimo patrimonial, estas coincidem com as despesas não efetivas, também ressaltando que podem existir despesas de capital efetivas como as transferências de capital que afetam a situação patrimonial causando decréscimo do mesmo.

Em relação ao grupo de natureza da despesa, este agrega elementos da despesa possuindo a mesma característica quanto o objeto do gasto. Entre as Despesas Correntes, são possíveis apenas três grupos de natureza de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, e Outras Despesas Correntes. Já para as Despesas de Capital existem outros três grupos de natureza de despesa: Investimentos, Inversões Financeiras, e Amortização da Dívida.

No tocante ao Elemento de Despesa este “tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma [...] e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins”, assim evidenciado pelo Manual de Despesas Nacional (2008).

Observa-se que há um complemento a natureza da despesa, formado por informação gerencial, que se denomina modalidade de aplicação (FURTADO, 2012, p.198). Esta, possui como propósito indicar se os recursos são aplicados de forma direta, pelos órgãos da mesma esfera de governo ou através de transferências para

outras esferas governamentais, e órgãos ou entidades. Ainda tem o objetivo de eliminar qualquer duplicidade de contagens dos recursos transferidos.

O Quadro 3 dispõe a estrutura de classificação por Natureza da Despesa, com suas divisões e códigos de classificação. No entanto, pelo vasto número de elementos de despesa, serão apresentados apenas alguns principais itens.

Quadro 3 - Estrutura da classificação por natureza da despesa

Tipo de Despesas	Divisão
A - Categorias Econômicas	3 - Despesas Correntes 4 - Despesas de Capital
B - Grupos de Natureza de Despesa	1 - Pessoal e Encargos Sociais 2 - Juros e Encargos da Dívida 3 - Outras Despesas Correntes 4 - Investimentos 5 - Inversões Financeiras 6 - Amortização da Dívida
C - Modalidades de Aplicação	20 - Transferências à União 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal 40 - Transferências a Municípios 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos 70 - Transferências a Instituições Multi governamentais Nacionais 80 - Transferências ao Exterior 90 - Aplicações Diretas 99 - A Definir
D - Elementos de Despesa	01 - Aposentadorias e Reformas 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência 09 - Salário-Família 10 - Outros Benefícios de Natureza Social 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil 12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar 13 - Obrigações Patronais 14 - Diárias – Civil 15 - Diárias – Militar 21 - Juros sobre a Dívida por Contrato 30 - Material de Consumo 33 - Passagens e Despesas com Locomoção 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica 46 - Auxílio-Alimentação 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas 51 - Obras e Instalações 52 - Equipamentos e Material Permanente 61 - Aquisição de Imóveis 92 - Despesas de Exercícios Anteriores

Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Diante do exposto, é importante ressaltar que para sua execução a despesa deve percorrer, segundo a Lei nº 4.320 de 1964, os estágios: empenho, liquidação e pagamento, entretanto, é executada através de etapas interdependentes, no qual constituem os procedimentos necessários para sua realização.

2.1.2 Estágios da despesa

A despesa pública é realizada, conforme a Lei nº 4.320/64, através de três estágios, dos quais são respectivamente: Empenho, Liquidação e Pagamento. A despesa passa por essas fases, e tal procedimento vigora no Brasil desde 1922, com a publicação do Regulamento de Contabilidade Pública, assim mencionado por Furtado (2012).

De acordo com o MCASP, a despesa divide-se em etapas, sendo o planejamento como início, pois abrange toda análise para a formulação do plano e ações governamentais e a execução da despesa, etapa que se refere aos estágios previstos na Lei nº 4.320/1964. Vale ressaltar, o processo de licitação inserido no planejamento, visto que é um procedimento administrativo de extrema relevância para a administração, além do mesmo ser considerado por diversos autores, como um dos estágios da despesa pública.

Para fins de relevância com a análise do objeto de estudo do presente trabalho, considera-se a definição estabelecida na Lei 4.320/1964, que estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos de todos os entes federados (art.5, inciso XV, alínea b, CF) e alguns aspectos abordados no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público de 2014.

a) Fixação da Despesa

De acordo com o MCASP, a “fixação da despesa refere-se aos limites de gastos, incluídos nas leis orçamentárias com base nas receitas previstas, a serem efetuados pelas entidades públicas”. Essa fixação se insere no processo de planejamento e compõe a adoção de medidas no sentido de uma situação idealizada, visando aos recursos disponíveis e atendendo as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo.

Os instrumentos de planejamento compreendem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Além disso, o processo da

fixação da despesa orçamentária é finalizado com a autorização dada pelo poder legislativo, através da lei orçamentária anual, com ressalvas as eventuais aberturas de créditos adicionais no passar da vigência do orçamento (BRASIL,2016).

As descentralizações de créditos orçamentários acontecem quando for realizada a movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que, então, outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária.

A LRF definiu procedimentos para auxiliar a programação orçamentária e financeira como segue:

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

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, art. 8º e 9º da LRF nº 101/2000).

A programação orçamentária e financeira dispõe sobre o empenho de despesas pelos órgãos, pelos fundos e pelas entidades do Poder Executivo até o estabelecimento do cronograma de que trata o caput do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Implica a compatibilização da sucessão dos pagamentos, com o fluxo dos recebimentos, tendendo o ajuste da despesa fixada frente a previsões de resultados da arrecadação.

b) Licitação e contratação

Posterior a programação financeira, dá-se início ao processo de licitação, que consiste em um conjunto de procedimentos administrativos que têm por objetivo adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, assim regulamentado pela Lei nº 8.666/93, de Licitações e Contratos, e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna determina a obediência ao processo de licitação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios conforme dispõe:

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

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

Existem casos em que a licitação não será obrigatória, podendo ser executada a despesa por dispensa ou inexigibilidade de licitação, prática já corriqueira na administração pública. (BRASIL, 2016).

No entanto, a não-realização de licitação, quando obrigatório o certame público, caracteriza improbidade administrativa, conforme mandamento legal.

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente [...]. (BRASIL, Lei 8.429/92, art. 10).

Para Fernandes (2012), há possibilidade ou não de serem acrescentadas hipóteses de contratação direta levando aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Segundo o art. 115 da Lei 8.666/1993, é permitido aos órgãos da Administração editarem regulamentos próprios, assim como segue:

Art. 117 As obras, serviços, compras e alienações realizadas pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Tribunal de Contas regem-se pelas normas desta lei, no que couber, nas três esferas administrativas.

Art.118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

A Lei 8.666/93 traz como normas gerais de licitação modalidades que se apresentam como: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Concurso e Leilão. Observa-se a inserção da modalidade Pregão, que não está inserida na Lei 8.666/93 pois inicialmente foi instituída por uma medida provisória e era exclusividade da união, posteriormente foi convertida na Lei nº 10.520/2002 sendo possível a utilização de tal procedimento também no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A modalidade Convite era a mais utilizada, de acordo com Fernandes (2012), isto considerando o número de licitações realizadas até o surgimento do pregão. Esta modalidade contém um procedimento mais simplificado e menores prazos para a sua aplicação, possui o limite tendo em vista o valor estimado da contratação de até R\$ 80.000,00.

Já a modalidade Tomada de Preços consiste entre interessados devidamente cadastrados e a partir da necessidade de novos contratos, convocava-se estes para oferecerem sua proposta. Esta possui um limite de até R\$ 650.000, 00. Enquanto a modalidade Concorrência torna-se um pouco mais burocrática, pois busca uma participação maior de ofertantes, sendo que possam concorrer qualquer um, desde que preencham as condições estabelecidas no edital (art. 22, §1º e 2º e da Lei 8.666/93). O limite da modalidade Concorrência é acima de R\$ 650.000,00.

A modalidade Concurso, se refere a disputa de quaisquer interessados para a escolha de trabalho, seja ele técnico, científico ou artístico, através de instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, de acordo com critérios constantes no edital publicado na imprensa oficial, sendo com no mínimo 45 dias de antecedência (Lei 8.666/93, art. 22, § 4º). Ou seja, a Administração requer um resultado objetivo do trabalho que seja predominantemente intelectual, técnico, científico ou artístico, por esse motivo tem-se como regra o prêmio no qual é pago apenas de uma só vez.

A modalidade Leilão se refere a vendas de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis previstos no art. 19 da Lei 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (Art. 22 § 5º da mesma Lei).

De acordo com Fernandes (2012) a modalidade Pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns, seja qual for o valor estimado da contratação. É realizada a disputa por meio de propostas e lances em sessão pública. Não possui limite de valor, pode ser adotada para os mesmos tipos de compras e contratações possíveis nas modalidades de concorrência, tomada de preços e convite, para aquisição de bens e serviços comuns.

Além das modalidades de licitação, pode-se enfatizar os casos excepcionais, quando é autorizada a realização de despesas sem acontecer o processo licitatório, como a dispensa e inexigibilidade de licitação. De acordo com o art. 25 da Lei 8.666/93 é inexigível licitação nos casos em que não existam concorrência, ou seja, há inviabilidade de competição, salvo em casos especiais constantes nos incisos I, II e III do art. 25 da mesma Lei:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade

ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

No caso da dispensa de licitação, a legislação vigente (art. 24 da Lei 8.666/93) abre vários incisos para caracterizá-la. Dentre estes, observa-se o limite de valores para que a despesa se torne dispensável no processo de licitação. Para obras e serviços de engenharia, o valor de até 10% da modalidade convite (art. 23, inciso I, alínea a), sendo R\$ 15.000,00 o valor máximo. Para outros serviços e compras, o valor de até 10 % da modalidade convite (art. 23, inciso II, alínea a), sendo R\$ 8.000,00 o valor máximo.

Existem dois critérios para definir a modalidade de licitação adequada, são: qualitativo e quantitativo. O critério qualitativo leva em conta a natureza do objeto a ser encontrado, ou seja, visa às características do objeto licitado, independentemente de estimativa de custo. Um exemplo são as licitações para promover concessões de direito real de uso, cuja modalidade obrigatória é a Concorrência, conforme a Lei 8.666/93.

O critério quantitativo considera o valor estimado para contratação, ou seja, estabelece limites de valores, como por exemplo a modalidade Convite, que tem um limite de 150 mil reais para obras e serviços de engenharia. Em suma, pode -se concluir que, quando se determina em razão do objeto, leva -se em conta o critério qualitativo, e em razão do valor, o critério quantitativo.

Em contrapartida, o autor faz um tópico ao parcelamento da despesa, uma medida que permite que obras, serviços e compras efetuadas pela Administração sejam divididas em determinadas parcelas, isso comprovando sua técnica e viabilidade econômica, objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da concorrência sem perda da economia de escala. (art. 23, §1 da Lei nº 8.666/93).

O parcelamento, em regra, somente terá obrigatoriedade se houver vantagem para a Administração. Permitindo a participação de pequenas e médias empresas, é autorizado em Lei o parcelamento das compras, às quais serão subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitamento das particularidades do mercado, tendo em vista a economicidade.

A atuação do gestor deverá ser inteligente mediante o processo licitatório. Vejamos a compra do item computador, que pode ser dividido em parcelas, ou seja, em itens separados, como teclado, monitor e CPU (*Central Processing Unit*). A separação dos itens ampliaria a concorrência e possibilitaria mais vencedores. No entanto, se a compra parcelada estimar um custo maior para Administração do que com a compra de um só item completo, o computador traria desvantagem e conseqüentemente seria vedado o parcelamento.

Entretanto, é vedado o chamado “fracionamento da despesa”, uma conduta em que o administrador deixa de realizar a licitação, ou escolhe a modalidade inferior à devida, fazendo com que objetos sejam fracionados em diversas modalidades, para realizar várias licitações ou dispensas para o mesmo objeto.

Assim apresentado no item 3.3.4 da IN/STN nº 05/96, reputa-se indício de fracionamento da despesa a excessiva aquisição por meio de suprimento de fundos de materiais de serviços classificados no mesmo subitem da despesa (Ex: 3.3.3.9.0.30.16 - Material de expediente).

O fracionamento da despesa por dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei ou não observar as formalidades pertinentes à dispensa ou a inexigibilidade, pode caracterizar crime, com pena de detenção de três a cinco anos e multa (art. 89 da Lei nº 8.666/93). Isso porque, ao adotar modalidade inferior, restringe-se a competição e no caso da contratação direta, deixa de existir.

c) Empenho

O empenho é considerado, segundo a Lei 4.320/64, o primeiro estágio da despesa. Define-se como um “ato emanado da autoridade competente que produz ao Estado obrigação de pagamento sendo pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Este é formalizado por meio da emissão de um documento chamado “Nota de Empenho”, no qual deve constar o nome e especificação do credor, além da

importância da despesa, bem como demais dados relevantes para o controle da execução orçamentária (art. 61 da Lei n.º 4.320/1964).

Assim, ao reservar uma parte da dotação orçamentária, o empenho é condição necessária para a realização da despesa. Pois, para o fornecedor, o empenho categoriza uma garantia do crédito orçamentário prevendo o futuro pagamento da obrigação assumida pelo Estado

Ainda perante a Lei 4.320/64, o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59), ou seja, é notável que nenhuma despesa pública poderá realizar-se sem que antes seja autorizada em Lei. Além do mais, esta não só apenas autoriza o Poder Executivo a realizar o dispêndio, como concede os recursos necessários para o gasto autorizado.

Entretanto, o valor da despesa não pode ser superior ao montante do crédito concedido, para que a despesa realizada não fique descoberta. Além disso, é obrigação do Poder Executivo seguir fielmente a Lei, pois se fora autorizado um determinado montante fixado, não poderá descumprir esta determinação.

O empenho ainda pode ser classificado em três aspectos: ordinário, estimativo e global. Ordinário é um empenho para um valor fixo, já determinado, no qual o pagamento deve ocorrer de uma só vez. Estimativo é utilizado para um montante não determinado, como serviços de fornecimento de água e energia. Por fim, o empenho global é emitido para cobrir despesas contratuais sujeitas a parcelamento, como compromissos decorrentes de aluguéis.

É recomendável que conste no instrumento contratual o número de nota de empenho, pois isto representa garantia ao credor sobre a existência de crédito orçamentário disponível e suficiente para que possa ser atendida a despesa objeto do contrato (Manual da Despesa Nacional, p. 61, 2008). No entanto, em casos que o instrumento do contrato é facultativo, a legislação em vigor admite a existência de substituição pela nota de empenho de despesa, salvo a hipótese em que o empenho represente o próprio contrato (BRASIL, 1993).

d) Liquidação

A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, que este deve ter por base os títulos e documentos que comprovem o respectivo crédito que tem por objetivo apurar. No documento que legitima a liquidação, devem estar

contidos a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Nas despesas com fornecimento ou serviços prestados, terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva dos serviços (art. 63 da Lei 4.320/64).

Diante do exposto, pode-se relatar que a liquidação é a verificação do implemento da condição, observando a origem do objeto que se pretende pagar, e relevância que deve ser paga a quem se deve, para então finalizar a obrigação. Contudo, após a entrega do bem ou prestação do serviço, o fornecedor deverá apresentar a comprovação do que for realizado (geralmente nota fiscal), com a descrição dos itens, os dados do fornecedor e o valor a ser pago, ressaltando que os últimos devem coincidir com a nota de empenho e o contrato ou acordo firmado.

e) Pagamento

O pagamento é a fase da despesa que determina a finalização das obrigações, ou seja, consiste na entrega de numerário ao credor através de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta e só pode ser realizado após a regular liquidação da despesa.

A ordem de pagamento é o despacho emitido pelo ordenador da despesa, determinando que a mesma seja paga. O legislador determina ainda que a ordem de pagamento deverá ser emitida a partir de documentos processados pelos serviços de contabilidade (art. 64 da Lei n.º 4.320/1964).

Além disso, o pagamento é processado através de autorização e extingue a obrigação, ou seja, é a finalização do processo de aquisição de um bem ou serviço.

2.2 Suprimento de Fundos

O suprimento de fundos, também denominado regime de adiantamento, é aplicável aos casos de despesas definidos em Lei. A legislação autoriza o pagamento deste tipo de despesa em casos excepcionais. O adiantamento compreende entrega de numerário a servidor, desde que seja precedido de empenho da dotação própria (arts. 65º e 68º da Lei nº 4.320/64). Entretanto, não poderá este servidor ser responsável por mais de um adiantamento, disposto no art. 69 da mesma Lei.

Kohama (2008) esclarece que o suprimento de fundos é um processamento especial da despesa pública, que foge à regra quanto à necessidade da realização do processo licitatório. Representa a entrega de numerário a um funcionário ou servidor, designado previamente, funcionando como agente pagador em nome de sua unidade, para que este faça a execução das despesas, que, pelo seu caráter de urgência, não possam esperar ou obedecer aos trâmites normais, e posteriormente devendo prestar contas das despesas realizadas.

Diante do exposto, pode-se inferir que o suprimento de fundos representa um adiantamento financeiro mantido à disposição de um servidor, mediante prévia designação, para realizar despesas em nome de sua unidade, ou seja, respectivos departamentos ou setores. Esta despesa somente poderá realizar-se em casos excepcionais, em que não precisam se submeter ao processo licitatório ou casos especificados na Lei em que é aplicável o adiantamento.

Vale ressaltar a importância do entendimento com relação à realização da despesa por meio do suprimento de fundos, já que este procedimento é uma exceção, e não poderá se tornar uma rotina de caráter pernicioso para administração pública. Assim, tal excepcionalidade da despesa deverá ficar exposta claramente, contendo justificativas e a fundamentação legal para sua concessão.

Em regra, na administração pública o processo de compras e contratações ocorre mediante Licitação. Porém, em meio a possíveis urgências, nas quais não se possa aguardar o processo licitatório, dentre outros casos em que o custo do processo seja maior que o valor de compra, causando prejuízo para as finanças públicas, pode-se recorrer à utilização do suprimento de fundos, onde a realização da despesa é mais flexível.

Conforme estabelecido no MCASP, o adiantamento se constitui despesa orçamentária, ou seja, para sua concessão faz-se necessário percorrer os três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. A regulamentação do suprimento de fundos caberá a cada ente da federação definir. Em regra, deverá obedecer a diversos instrumentos legais, como: a Lei 4.320; a Lei 8.666/1993; art. 74, §3, do Decreto Lei nº 200/67; arts. 45 a 47 do Decreto nº 93.872/86, com as alterações do Decreto nº 95.804/88 e Portaria 492/93 do Ministério da Fazenda.

De acordo com o estabelecido no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, Capítulo III, Seção V, o suprimento de fundos é um instrumento de exceção

que, a critério do ordenador de despesas e sob sua inteira responsabilidade, a este poderá ser concedido nos seguintes casos:

- a) Para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento em espécie;
- b) Quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e
- c) Para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujos valores, em cada caso, não ultrapassar os limites estabelecidos no art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/93:

É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas como aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Pode-se entender despesas de pequeno vulto, aquelas cuja soma seja igual ou inferior a 5% (cinco por cento) do limite de R\$ 80.000,00 (alínea "a", do inciso II do art. 23, da Lei nº 8.666/93) com redação dada pela Lei nº 9.648/98, qual seja, até R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Ainda foi estabelecido o percentual de 0,25% do mesmo valor referido anteriormente, pautado na mesma legislação, como limite máximo de despesa de pequeno vulto, no caso de compras e outros serviços, ou seja, limite de R\$ 200,00 (duzentos reais) por despesa.

Furtado (2012 apud Lima e Castro, 2003) diz que, na hipótese de concessão de adiantamento para o atendimento simultaneamente de aquisição de material de consumo e a contratação de serviços, poderá ser admitido que a despesa seja classificada no elemento econômico de maior predominância dos gastos. Visto que, como o adiantamento concedido sempre será precedido de dotação própria, terá classificação orçamentária do dispêndio a realizar.

Vale frisar que será vedada a configuração de fracionamento da despesa e/ou documento comprobatório para adequar ao referido limite.

Além disso, é importante ressaltar o limite dado para a concessão do suprimento de fundos. Tendo em vista que a regra é a licitação, quaisquer outros procedimentos que venham a "escapar" disso, com exceção das despesas autorizadas em Lei, daria margem à "burla" do processo licitatório, levando a manobras ilegais.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada no Ministério Público do Maranhão (MPMA), tendo como amostra despesas com suprimentos de fundos realizadas nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

No que se trata da classificação da pesquisa, percebe-se a necessidade da escolha da tipologia da pesquisa que se alia ao problema formulado, para a então realização do objetivo proposto. Vergara (2006) classifica os tipos de pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios de investigação. Sendo assim, a tipologia desta pesquisa foi quanto aos meios, de cunho bibliográfico, documental e estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica, para Vergara (2006), é um estudo sistematizado que tem por base material publicado, como livros, revistas, manuais, jornais, entre outros que estejam acessíveis ao público em geral. A investigação também será documental, porque se valerá de documentos internos do MPMA. No que diz respeito à pesquisa documental, para Lakatos (2003), a coleta de dados deve ser restrita a documentos, e se constitui de fontes primárias, podendo a pesquisa ser feita no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.

O estudo de caso, para Vergara (2006), é o circunscrito a uma minoria de unidades, que possam ser entendidas como pessoa, família, produto, empresa, órgão público, comunidade ou mesmo país. Além disso, possui caráter de profundidade e detalhamento e pode ser ou não realizado no campo.

Quanto aos fins, a pesquisa foi de investigação exploratória, que, segundo Vergara (2006, p. 47), é realizada em uma área de pouco conhecimento acumulado e sistematizado

Para coleta dos dados, foi utilizado como instrumento de pesquisa uma entrevista semiestruturada, que Vergara (2006, p. 96) define como aquela em que o entrevistado tem liberdade para desenvolver cada situação, além de ser uma maneira de explorar mais abertamente uma questão. De modo geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas informalmente na conversação.

As entrevistas foram realizadas com a Chefe de Seção de Controle Contábil Leticia Fonseca, da Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COF), com o Assessor da Subprocuradoria para Assuntos Administrativos (SUBADM) João Batista Borges, Chefe de Patrimônio da Coordenadoria de Administração (CAD), Rosemiro Setúbal e Técnico Ministerial da Comissão Permanente de Licitação (CPL) Francisco Queiroz.

A pesquisa foi de abordagem qualitativa, que, para Freitas e Prodanov (2013, p. 70), é uma pesquisa descritiva e que não requer métodos e técnicas estatísticas. Além disso, os pesquisadores tendem a analisar seus dados de forma indutiva, estabelecendo um vínculo inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não se pode traduzir em números.

Para análise da pesquisa, foram coletadas as principais informações das despesas realizadas, bem como as despesas com suprimentos de fundos, dentre os anos de 2013 a 2015, disponibilizadas no Portal da Transparência no site do MPMA. Ainda, verificou-se as despesas por categoria econômica e grupo de despesa. Além das informações coletadas por meio de entrevistas a quatro servidores, no qual serviram de apoio para análise dos dados coletados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISES DOS DADOS

Neste capítulo serão abordadas a apresentação e a análise dos dados coletados em pesquisa documental e entrevista. Será apresentado, a priori, um breve histórico sobre o objeto de estudo - o Ministério Público do Maranhão. Logo após, os dados referentes às despesas, principalmente com suprimento de fundos, e em seguida a análise dos dados correspondentes.

4.1 O Ministério Público do Maranhão

O Ministério Público do Maranhão, é um órgão estatal que tem como função o zelo pela boa aplicação da lei, pela ordem jurídica e pelo estado democrático de direito, o qual foi criado para defender os interesses da sociedade

Seu funcionamento e organização, são estabelecidos pela Lei Federal nº 8.625/95 e na esfera estadual, pela Lei Complementar nº 013/91. No entanto, a Lei Complementar Estadual de nº 013/91, estrutura o MPMA compreendendo-o em: Órgãos da Administração Superior; Administração; Execução e Órgãos Auxiliares.

Diante disso, são órgãos da Administração Superior do MPMA: a Procuradoria Geral de Justiça; Colégio de Procuradores de Justiça; Conselho Superior do Ministério Público e a Corregedoria Geral do Ministério Público. Ainda funcionam como órgãos de Administração: Procuradorias e Promotorias de Justiça. Enquanto os Órgãos de Execução são: Procurador-geral, Conselho Superior, Procuradores e Promotores de Justiça.

As Promotorias de Justiça são órgãos de administração do Ministério Público constituídas por um ou mais Promotores de Justiça e pelos serviços auxiliares relevantes ao desempenho de suas funções. Nas Comarcas onde o número de Promotores exceder a três, estes elegerão, entre si, o que exercerá a função de Diretor das Promotorias no prazo de um ano e, nas demais, será observado rodízio, por igual período, a partir da 1ª Promotoria instalada, para o exercício da função. (MARANHÃO, 2016).

Fazem parte da estrutura do MPMA, como órgãos auxiliares: Secretaria para Assuntos Institucionais (SECINST); Ouvidoria; Centros de Apoio Operacional; Comissão de Concurso; Escola Superior do Ministério Público (ESMP); órgãos de apoio técnico e administrativo, e estagiários.

A Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão (PGJMA), é a unidade administrativa central do Ministério Público do Maranhão, pois esta é a sede funcional do Procurador-Geral de Justiça, do Corregedor-Geral, do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público. Sendo órgão da Administração Superior do Ministério Público, é chefiada pelo procurador-geral de justiça. Abrange o Gabinete do procurador-geral, Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos (SUBJUD) e Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos Administrativos (SUBADM).

A SUBADM se encarrega de um papel fundamental junto à PGJMA, que é auxiliar no desempenho de suas funções administrativas, desenvolver a política administrativa da Instituição e supervisionar o trabalho realizado pelos órgãos que integram a estrutura organizacional do MPMA (MARANHÃO, 2016).

Assim, no desempenho de funções administrativas, a SUBADM também atua na análise e acompanhamento das concessões de adiantamento disponibilizadas a membros e servidores do MPMA para despesas urgentes e inadiáveis da administração.

4.2 Principais Regras de Suprimentos de Fundos

O Ministério Público do Maranhão regulamentou a concessão, aplicação e prestação de adiantamento no âmbito interno da Instituição pelo Ato Regulamentar nº 04, de 23 de janeiro de 2013, respeitando as regras gerais contidas nos arts. 68 e 69 da Lei 4.320/1964 e considerando as prescrições da Portaria nº 448/2002, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Logo, todas as despesas realizadas através de suprimentos de fundos por servidores e membros deverão observar as normas estabelecidas no citado instrumento legal. O ato regulamentar estabelece que os gastos por suprimentos de fundos deverão ser realizados com o uso de cartão corporativo emitido por uma instituição financeira.

Assim, o cartão corporativo tornou-se a ferramenta necessária para obtenção do adiantamento, ou seja, é um meio de pagamento que proporciona à administração pública mais agilidade, controle, modernidade e transparência na gestão de recursos.

No tocante aos procedimentos de emissão, gestão e uso do cartão corporativo, estes serão redigidos por intermédio de contrato de prestação de serviços, celebrado entre a Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão e a instituição financeira. O cartão corporativo será utilizado exclusivamente para a realização das despesas por meio de adiantamento e é de uso pessoal e intransferível.

O limite de gastos com o cartão corporativo será determinado pelo ordenador de despesas, a partir de solicitação do suprido.

4.2.1 Concessão do Adiantamento

De acordo com o art. 7º do ato vigente, o adiantamento será concedido a membros, servidores ocupantes de cargo efetivo e servidores ocupantes de cargo comissionado. Ademais, a solicitação do adiantamento será endereçada ao subprocurador-geral para Assuntos Administrativos e conterá: nome, cargo ou função, e-mail institucional, lotação, finalidade a que se destina o adiantamento, identificação do gasto e o respectivo valor (MARANHÃO, 2016).

Na concessão de adiantamento, deverá ser observado o prazo máximo para sua utilização de 10 de novembro do exercício financeiro em curso, e, ainda, deverá ser precedida de informação sobre a disponibilidade orçamentária, equivalente ao valor do gasto constante na solicitação de recursos. Também deverão ser cumpridas as pendências relativas a adiantamentos anteriores, visto que a regra geral limita a concessão de recursos, em que não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos (art. 69 da Lei 4.320/64).

4.2.2 Aplicação dos recursos

O adiantamento no MPMA é concedido para despesas com pronto pagamento, reparo, conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis e, ainda, em caráter emergencial.

As despesas com pronto pagamento são entendidas como aquelas necessárias para atendimento da administração, obedecendo alguns limites. Para as comarcas de entrância inicial, cujo possuem menor carga de trabalho, o limite será de R\$ 1.000,00 (um mil reais), por trimestre. Para as comarcas de entrâncias intermediárias e final, que possuem um número maior de promotorias, o limite será de

R\$ 3.000,00 (três mil reais), por trimestre. Por fim, para as demais unidades administrativas, o mesmo valor da Entrância Intermediária.

As despesas com reparo, conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis, em caráter emergencial, devidamente justificadas, possuem um limite de até 3.000, 00 (três mil reais).

Considera-se vedado o adiantamento com despesas relacionadas à aquisição de material permanente, exceto em casos excepcionais.

4.2.3 Prestação de Contas

O suprido deverá fazer a prestação de contas pessoalmente, independentemente de ter ou não utilizado o recurso. Quando da prestação de contas, deverão ser apresentados os comprovantes das despesas realizadas, o comprovante de depósito do saldo do adiantamento não realizado ou a solicitação para estorno quando o saldo ainda estiver no cartão.

O responsável pela aplicação do adiantamento não poderá pagar a si mesmo. E, os documentos comprobatórios de despesas, deverão ser originais, sem emendas, sem rasuras ou borrões. Estes, serão encaminhados a Assessoria de Controle Interno, que fará a análise e darão um parecer sobre as contas apresentadas.

Por outro lado, não serão consideradas, para efeito de prestação de contas, as despesas realizadas fora do período de aplicação do adiantamento.

4.3 Despesas com Suprimentos de Fundos

Após a apresentação dos dados, das principais regras norteadoras para a concessão, aplicação e prestação de contas dos gastos com suprimentos de fundos no MPMA, passou-se, então, para a coleta de dados dos valores aplicados com esse tipo de gasto.

Os achados da pesquisa estão apresentados na sequência. Inicialmente, foi realizada uma análise das despesas autorizadas na LOA referentes aos últimos três exercícios financeiros. Posteriormente, desse montante avaliam-se as despesas com suprimento de fundos, tratada pela instituição como adiantamento.

Tomando como base as despesas referentes aos anos de 2015, 2014 e 2013, o quadro 4 apresenta as despesas autorizadas pela LOA comparando com as empenhadas, ou seja, as despesas realizadas pelo PGJMA.

Quadro 4 - Despesa detalhada entre os anos 2013 a 2015

EXERCÍCIO FINANCEIRO	DESPESAS AUTORIZADAS EM R\$	DESPESAS EMPENHADAS EM R\$
2013	339.002.930,00	306.214.199,45
2014	326.305.525,00	310.118.942,47
2015	397.381.255,59	391.802.524,12

Fonte: Dados extraídos do Portal da Transparência do MPMA (MARANHÃO, 2016).

Aqui estão sendo consideradas despesas empenhadas aquelas realizadas pelo gestor para execução, o que se constitui saída de numerário da Instituição. Estas serão utilizadas para análise.

O quadro seguinte demonstra as despesas realizadas por grupo em seus respectivos anos.

Quadro 5 - Despesas realizadas por grupo de natureza da despesa

DESPESAS REALIZADAS EM R\$			
GRUPO DE DESPESA	2013	2014	2015
Pessoal e Encargos sociais	236.829.789,35	235.991.273,62	285.020.824,37
Outras Despesas Correntes	51.075.709,38	68.712.844,15	90.777.971,61
Investimentos	18.308.700,72	5.414.824,70	16.003.728,14
TOTAL	306.214.199,45	310.118.942,47	391.802.524,12

Fonte: Dados extraídos do Portal da Transparência do MPMA (MARANHÃO, 2016).

O grupo da despesa discriminado no quadro 5 corresponde à categoria econômica da despesa pública, na qual Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes entram na categoria despesas correntes, e Investimentos. Na categoria de despesas de capital. Para Furtado (2012), despesas correntes são as despesas que não contribuem para formação e aquisição de um bem de capital, diferente das despesas de capital, que contribuem para formação e aquisição de um bem.

Assim, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais será subtraído da análise, porque apresenta despesas obrigatoriamente com folha de pessoal e com os encargos dela derivada. Portanto, não se enquadram dentro das peculiaridades para despesas com suprimento de fundos, pois são gastos com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, entre outros estabelecidos no caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000

(BRASIL, 2000). Lembrando que o suprimento de fundos é utilizado para suprir necessidades urgentes e inadiáveis da unidade, bem como para despesas com pequenos valores.

Deste modo, a exclusão dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais deve-se, ainda, ao fato de que estes não representam despesas com adiantamentos, pois são despesas obrigatórias. Assim, tomando as informações sobre as despesas realizadas, temos:

Quadro 6 - Despesas realizadas sem Pessoal e Encargos Sociais.

GRUPO DA DESPESA	DESPESAS REALIZADAS EM R\$		
	2013	2014	2015
Outras Despesas Correntes	51.075.709,38	68.712.844,15	90.777.971,61
Investimentos	18.308.700,72	5.414.824,70	16.003.728,14
TOTAL	69.384.410,10	74.127.668,85	106.781.699,80

Fonte: Elabora pela autora, 2016.

Mediante entrevista realizada com Letícia Fonseca, chefe da Seção de Controle e Contábil da COF, foi perguntado sobre os tipos de despesas comumente efetuadas via suprimento de fundos. A resposta da servidora será demonstrada por elemento de despesa que de acordo com Furtado (2009) tem a finalidade de identificar os objetos de gasto.

Quadro 7 - Despesas com suprimento de fundos por elemento

ELEMENTO DA DESPESA	DESCRIÇÃO
Material de consumo	Água; Gás; Material de Expediente
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	Cópias e Encadernação; Reparo e Manutenção; Transporte
Serviços de terceiros - pessoa física	Serviços de Limpeza; Cópias e Encadernação; Reparo e Manutenção; Transporte
Equipamentos e Material permanente	Bombas hidráulicas; Aparelhos e Utensílios

Fonte: Elaborada pela autora (2016).

Entende-se como “Material de Consumo”, aquele que, em razão de seu uso corrente, perde geralmente sua identidade física, ou possui um prazo limitado, de no máximo dois anos para utilização (Lei nº 4.320/1964). Esta está identificada pelo número 30, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

No que diz respeito ao elemento “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, são despesas orçamentárias oriundas de serviços prestados por pessoa física e pagos de forma direta. No MPMA estas despesas são realizadas para contratação de serviços de limpeza, especificamente nas promotorias de justiça, para encadernação

e cópias de documento, isto para as unidades que não possuem máquinas copiadoras.

Em relação aos gastos com reparos e manutenção, são contratações para solucionar problemas referentes a consertos de bens materiais, como cadeiras, mesas, entre outros. Este elemento está identificado pelo número 36.

Vale ressaltar que, no âmbito da PGJMA, já existe contrato licitatório com empresa que oferece o serviço de reparo e manutenção de materiais, portanto é vedada a solicitação de adiantamento para esse fim.

Em entrevista com João Batista, assessor da SUBADM, setor onde começa e termina o processo de adiantamento, foi questionado quanto às solicitações para utilização do recurso. Ele esclareceu que não será concedido adiantamento para despesas já cobertas por meio de processo licitatório e disse ainda que estas só poderão ser concedidas em caráter de urgência e que não possam aguardar a licitação.

Os “Serviços de Terceiros - Pessoas Jurídicas” tratam-se de despesas orçamentárias decorrentes de prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos. No caso do MPMA, essas despesas ocorrem comumente com serviços de transporte, gás, cópias e encadernação. Este último item é mais frequente nas promotorias de justiça, que se utilizam de pequenas mercearias que, obrigatoriamente, devem ser registradas pelo Cadastro de Pessoas Jurídicas (CNPJ), cujo elemento de identificação é 39.

As despesas com “Equipamentos e Material Permanente” são despesas com material de longa durabilidade, que, em razão de uso constante, não perde sua identidade física, possui uma durabilidade maior e é identificado pelo número 52. As promotorias de justiça são quem mais utiliza o adiantamento para aquisição de material permanente, pode-se citar os constantes problemas provenientes das bombas hidráulicas, que causam transtornos no abastecimento de água para as promotorias, conforme relato do assessor João Batista.

Diante dessas situações, foi estabelecida autorização para solicitação de adiantamentos para despesas com material permanente, a fim de sanar esses casos eventuais. Falhas em equipamentos para portão de garagem das promotorias, dentre outros casos semelhantes, também podem ser resolvidos com adiantamento, desde que os valores não ultrapassem o limite de R\$ 400,00 estipulado em ato regulamentar e se enquadre em material permanente.

É importante ressaltar que todo material permanente, como cadeiras, mesas, gaveteiro, entre outros itens relevantes para o funcionamento das unidades, obrigatoriamente deve ser adquirido pelo processo de licitação. Estes materiais são distribuídos para todas as unidades do MPMA, conforme a necessidade de cada uma. Portanto, solicitar adiantamento para tal finalidade é vedado pela instituição, salvo os casos dispostos no ato regulamentar vigente.

Para um melhor entendimento da situação, vejamos as despesas realizadas com material permanente nos anos de 2013, 2014 e 2015, em que é possível visualizar que na maior parte são gastos com bomba para água, como relatado anteriormente.

Quadro 8 - Despesa com material permanente no ano de 2013

2013			
ITEM	DESCRIÇÃO	TOMBO	VALOR DO BEM EM R\$
01	MOTOR BOMBA P/ ÁGUA	43286	378,00
02	TENSIÔMETRO	44266	99,00
03	GRADE DE FERRO P/ JANELA	44267	400,00
04	MOTOR BOMBRA P/ ÁGUA	44268	150,00
05	CARRINHOS P/ TRANSPORTAR PROCESSOS	45299	144,90
06	CARRO PLATAFORMA PUXADOR	45300	219,90
07	MOTOR BOMBA P/ ÁGUA	45301	320,00
TOTAL			1.711,80

Fonte: Portal da transparência do Ministério Público do Maranhão (MARANHÃO, 2016).

Quadro 9 - Despesa com material permanente no ano de 2014

2014			
ITEM	DESCRIÇÃO	TOMBO	VALOR DO BEM EM R\$
01	BOMBA SUBMERSA	48829	400,00
02	GRADE PARA PROTEÇÃO	48886	400,00
03	ESCADA DE ALUMÍNIO	48828	185,00
04	RÁDIO TRANSCÉPTOR	48884	135,46
05	RÁDIO TRANSCÉPTOR	48885	244,55
06	BOMBA CENTRIFUGA	49031	400,00
07	ESCADA	49032	250,00
08	BOMBA D'ÁGUA	49073	190,00
09	MOTOR PARA PORTÃO	49858	400,00
10	BOMBA	51310	382,00
TOTAL			1.711,80

Fonte: Portal da transparência do Ministério Público do Maranhão (MARANHÃO, 2016).

Quadro 10 - Despesa com material permanente no ano de 2015

2015			
ITEM	DESCRIÇÃO	TOMBO	VALOR DO BEM EM R\$
01	BOMBA SUBMERSA.	54541	313,00
02	BOMBA SUBMERSA.	55343	400,00
03	BOMBA SUBMERSA.	55344	190,00
TOTAL			903,00

Fonte: Portal da transparência do Ministério Público do Maranhão (MARANHÃO, 2016).

Os elementos da despesa são de grande relevância para os registros contábeis e padronização das despesas, pois, através deles fica fácil a organização dos gastos, ordenando-os por natureza da despesa.

Mediante as despesas elencadas com suprimento de fundos, ainda foi questionado o valor referente a cada gasto. De acordo com os anos em análise, foi obtido o valor do dispêndio por elemento da despesa, sendo: Material de Consumo, Outros Serviços de Terceiros Pessoas Jurídicas e Pessoas Físicas e Material Permanente, conforme disposto a seguir.

Quadro 11 - Despesas com suprimento de fundos

Elementos da Despesa	Despesas com Suprimento de Fundos		
	2013	2014	2015
30 - Material de Consumo	93.273,27	235.666,58	239.930,31
36 - Outras Despesas Correntes - Pessoas Jurídicas	323.665,61	97.112,64	38.518,83
39 - Outras Despesas Correntes - Pessoas Físicas	21.974,73	108.235,44	127.286,75
52 - Material Permanente	1.711,80	2.987,01	903,00
TOTAL	440.625,41	444.001,67	406.638,89

Fonte: Dados extraídos do Portal da Transparência do MPMA (MARANHÃO, 2016).

Segundo a servidora Letícia Fonseca, a contabilidade dos gastos com adiantamento era realizada em apenas um elemento de despesa, no caso das despesas correntes (material de consumo e outros serviços), contribuindo assim para melhor organização. Atualmente, na Instituição, cada despesa deverá ser contabilizada nos respectivos elementos de despesa, assim pode-se explicar o aumento de gasto com material de consumo nos últimos dois anos em relação a 2013.

As despesas com Pessoas Físicas se elevaram de forma expressiva nos anos de 2014 e 2015, semelhante ao ocorrido no elemento Pessoas Jurídicas no ano de 2013, devido ao fato de muitas despesas com Pessoas Físicas terem sido aplicadas em outro elemento, ficando claro o valor evidenciado no correspondente ano.

Ainda em relação a despesas com material de consumo, destacam-se em maior parte os itens água e gás, principalmente nas promotorias de justiça. As promotorias de justiça são as que mais efetuam despesas via suprimentos de fundos, conforme relatado pelo assessor da SUBADM, em entrevista.

A licitação de determinadas despesas em torno do MPMA, não consegue abranger outras repartições do órgão, como as promotorias de justiça, que são localizadas nos interiores do Estado. Por conta disso, tais despesas podem ser

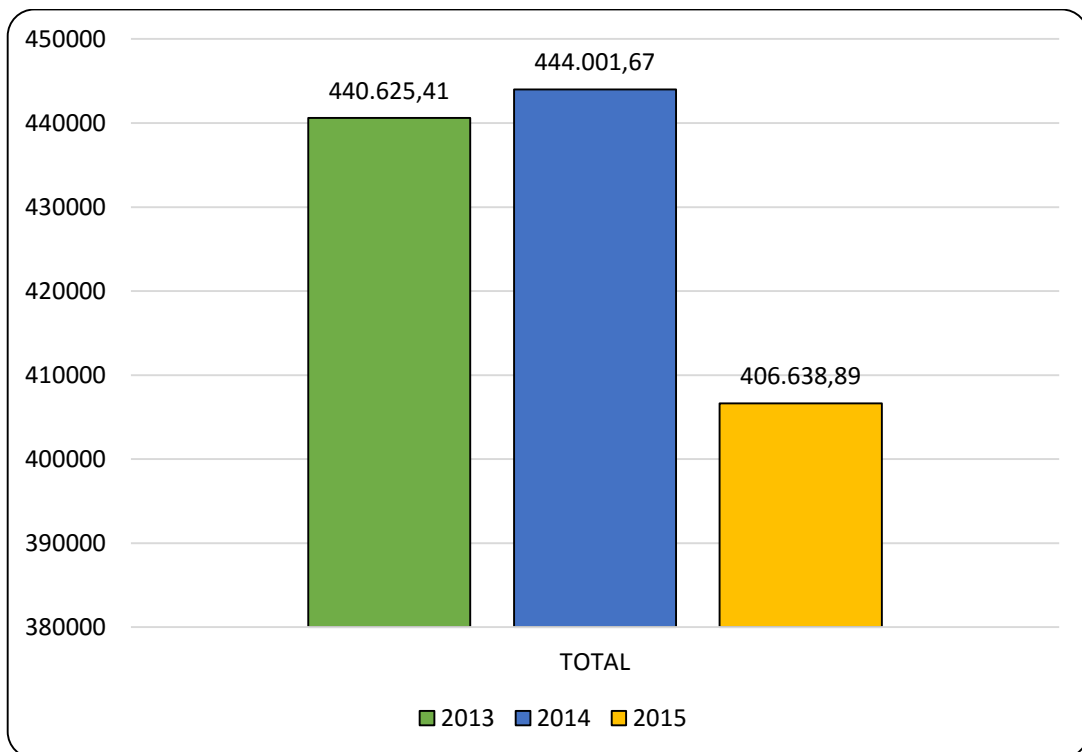
atendidas por meio de adiantamentos, como as que envolvem água, café e gás, cujo ato regulamentar vigente traz como excepcionalidade. Todavia, as despesas como as citadas anteriormente, são vedadas se já estiverem cobertas por contrato licitatório.

Vale ressaltar que certas despesas não convêm à administração abrir processo licitatório, por se tratar de pequenas quantidades ou serviços não utilizados com frequência. Para exemplificar, tomamos as despesas com bombas hidráulicas, especificamente para abastecimento de água nas promotorias de justiça. Caso haja algum problema, não se pode aguardar o processo licitatório, por ser uma despesa urgente, além de não ser viável a abertura do processo para uma pequena quantidade, acarretaria mais custo para a Instituição.

Com relação ao Material Permanente, o Ato que regulamenta o regime de adiantamento traz a excepcionalidade na concessão deste tipo de material. De acordo com o artigo nº 15, inciso I, e a portaria nº 0417/2013 - GPGJ fica estabelecida autorização para conceder adiantamento para requisição de material permanente, com limite estipulado de até R\$400,00 (quatrocentos reais).

No tocante às despesas realizadas, conforme as informações coletadas no Portal da Transparência do MPMA, para o ano de 2013, os gastos totais com suprimento de fundos totalizaram R\$440.625,41 (quatrocentos e quarenta mil, seiscentos e vinte e cinco reais, e quarenta e um centavos); R\$444.001,67 (quatrocentos e quarenta e quatro mil, um real e sessenta e sete centavos), para o ano de 2014; e R\$406.638,89 (quatrocentos e seis mil, seiscentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos), para 2015, valores expressos no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Despesas totais com suprimento de fundos.



Fonte: Elaborada pela autora (2016).

De acordo com o gráfico 1, percebe-se que as despesas com suprimento de fundos em 2015 obtiveram uma diminuição evidente em relação aos anos anteriores. Porém, para gastos com despesas inadiáveis ou emergenciais à administração e de pronto pagamento, é um valor consideravelmente alto, tendo em vista que a regra é licitar.

Logo, em comparação com as despesas realizadas, os gastos relativos a suprimento de fundos possuem a seguinte apresentação, conforme o quadro a seguir:

Quadro 12 - Despesas realizadas x suprimentos de fundos

	Despesas Realizadas x suprimento de fundos em R\$		
	2013	2014	2015
Despesa Realizada	69.384.410,10	74.127.668,85	106.781.699,80
Despesa Suprimento de Fundos	440.625,41	444.001,67	406.638,89
TOTAL %	0,64%	0,60%	0,38%

Fonte: Elaborada pela autora (2016)

Em relação às despesas totais realizadas, os gastos com suprimento de fundos não apresentam uma diminuição ou aumento significativo. No entanto, como dito anteriormente, constituem-se despesas essenciais para a administração, pois

podem suprir necessidades urgentes e inadiáveis, que se não forem atendidas, é capaz de causar grande transtorno.

Dentre as promotorias de justiça, temos as com maior carga de trabalho, do qual pode-se apontar as de entrância intermediária, que possui maior número de promotores e maiores atribuições nas diversas áreas (criminal, penal, dentre outros), e constituem de um quadro de servidores superior. Já as promotorias de entrância inicial, são as com menor atribuição de funções institucionais, não necessitando de um número vasto de servidores ou promotores para seu funcionamento.

Ainda temos as promotorias da capital, as de entrância final, estas também possuem um quadro grande de promotores e carga de trabalho, no entanto conseguem ser atendidas normalmente pelos contratos licitatórios visto que se encontram na capital do estado e adjacentes a sede da PGJMA, porém não significa que não utilizem o suprimento de fundos.

Neste sentido, o cartão corporativo é designado para cada promotor ou suprido autorizado pelo ordenador da despesa, sendo responsável pela administração do mesmo. Grande parte das solicitações de adiantamento são para despesas com material de consumo, a exemplo da água. Neste caso, contém uma identificação de gasto própria, pois em muitas promotorias de justiça o adiantamento se destina prioritariamente para este fim.

O MPMA não dispõe de contrato licitatório para fornecimento de água mineral nas promotorias de justiça localizadas nos interiores porque as empresas contratadas não têm condições de atender todas elas, restringindo-se apenas à PGJMA e demais unidades próximas.

Diante disso, tais despesas, mesmo que previstas pela Administração, que tem consciência de que são despesas fixas, não poderiam acontecer sem o suprimento de fundos, isto porque em muitas promotorias o consumo de água não constitui um gasto elevado, a ponto de exigir uma licitação para tal despesa. Como explica Francisco Queiroz, da CPL, o dispêndio seria maior ao realizar a licitação, o que não seria viável.

O referido servidor foi questionado quanto à viabilidade de processo licitatório para atendimento das promotorias de justiça, em se tratando das despesas utilizadas por adiantamento e que não configuram emergência ou necessidade inadiável para a administração. Em resposta, Francisco Queiroz afirma que, em muitas comarcas, localizadas em municípios pouco desenvolvidos e que concentram

muitas empresas irregulares, não há como realizar uma licitação. Entretanto, o servidor considera possível a realização do procedimento licitatório nas promotorias localizadas em municípios mais desenvolvidos, onde há mais competitividade, além de fornecedores qualificados para o suprimento dos materiais.

Questionado sobre a possibilidade das promotorias de comarcas maiores atenderem as adjacentes ele responde que, para o processo licitatório, é necessária a criação de uma Comissão de Licitação. Além disso, o armazenamento de tais materiais por estas comarcas é algo a ser pensado pela Administração Superior, visto que seria necessário um setor que os receba, faça o controle, distribuição e guarda dos mesmos, além da contratação de mais servidores. Portanto, trata-se de medida que precisa ser avaliada, levando-se em conta a análise de custos e vantagens para o órgão.

As despesas concedidas às promotorias de justiça, em boa parte, tratam-se de despesas que divergem da regra do adiantamento. Vejamos as despesas com lavagem de carro, pano de prato entre outros que estão entre as concedidas para adiantamento e que não se configuram urgência para Administração.

De acordo com o chefe de Patrimônio da Coordenação de Administração, Rosemiro Setúbal, o setor de Almoxarifado da PGJMA atende todas as unidades do MPMA, incluindo as promotorias de justiça, em se tratando de materiais cobertos por licitação, como cadeiras, estação de trabalho, gaveteiro, entre outros materiais que não necessitam de urgência para atendimento ou classificam-se como material permanente.

Em entrevista, Rosemiro Setúbal foi indagado sobre a distribuição de materiais pelas promotorias, como produtos de limpeza, um dos itens bastante solicitados por meio de adiantamento. A informação é de que existe um contrato licitatório, que atende a PGJMA, mas que não cobre todas as promotorias.

É importante salientar que, mesmo fugindo à regra, certas despesas batem de frente com o princípio da economicidade, pois embora o material de limpeza não apresente critério de urgência ou possa aguardar licitação, não seria viável a sua distribuição pela empresa coberta por contrato licitatório para as promotorias, pois o custo de transporte seria mais alto, sem contar que a utilização desse material ocorre em quantidade inferior em algumas comarcas, não computando um valor expressivo. Além disso, se o valor gasto for mínimo é acobertado por se tratar de despesa de pequeno vulto, um dos critérios para concessão do adiantamento.

Em contrapartida, o constante gasto com uma determinada despesa pode configurar fracionamento pois muitas dessas despesas poderiam ser acobertadas por licitação, porém, por questões já expostas no decorrer da pesquisa, não apresentaria viabilidade econômica que justificasse a abertura de processo licitatório e contratação, isto de acordo com os próprios entrevistados.

Em relação às despesas com adiantamentos, verificaram-se também, a partir da análise das prestações de conta dos supridos, muitas irregularidades em relação à aplicação dos gastos, pois muitas despesas são realizadas em elementos divergentes ao concedido. Neste caso, o gasto não realizado para a finalidade concedida, como compra de material permanente sendo concedida inicialmente a despesa para material de consumo, será glosado o valor, tendo o suprido a realizar o depósito do gasto indevido.

Em observação ao objeto pesquisado, foi possível perceber que existem muitas resistências por parte dos promotores de justiça em fazer a devolução do gasto indevido, quando utilizam o adiantamento em elementos diferentes do autorizado. Apontam eles que o ato regulamentar vigente deveria ser alterado, a fim de regularizar tal situação, já que, conforme argumentam, podem acontecer casos emergenciais. Como explica um deles, em determinada ocasião, que solicitou uma despesa para gasto com material de consumo, no entanto, surgiu uma necessidade, e tal despesa autorizada foi utilizada para uma emergência com material permanente.

Vale enfatizar que é obrigatório identificar o tipo de gasto na solicitação do adiantamento, e este só pode ser realizado para o devido fim. O ato vigente está estabelecido conforme legislação maior que rege o suprimento de fundos, qualquer outra forma de mudar tal regra poderia ser caracterizado como uma fuga da finalidade do ato, lembrando que o suprimento de fundos é apenas uma excepcionalidade à regra e tentar desviar disso pode indicar a prática de fracionamento da despesa.

No quadro 13, serão apresentadas possíveis falhas encontradas em relação à utilização do suprimento de fundos pelo MPMA.

Quadro 13 - Suprimento de fundos

Suprimento de Fundos	Descrição
Concessão	Solicitação de despesas que não se enquadram dentro das regras para concessão de adiantamento. Exemplo: Lavagem de carro, dentre outros que não correspondem despesas inadiáveis ou emergenciais para a administração.
	Autorização de despesas que não representam caráter emergencial ou que possam aguardar o processo licitatório.
Aplicação	Licitação de determinadas despesas não atendem as promotorias de justiça, por questão de logística e custos elevados para administração, sendo o suprimento de fundos um escape para a situação, conforme apontado em entrevista.
	Despesas fixas como materiais e serviços que poderiam ser cobertos por contrato licitatório. Exemplo: Água mineral e material de limpeza.
	Muitas despesas de pequenos valores, causando fracionamento visto que poderia existir licitação para atendimento das mesmas.
Prestação de contas	Utilização do adiantamento em outra despesa diferente da concedida. Exemplo: despesa concedida para material de consumo e utilizada para serviços de terceiros pessoa física.

Fonte: Elaborada pela autora (2016).

O quadro 13 evidencia as falhas encontradas e o total de dispêndio realizado para essa excepcionalidade, considerado numeroso por se tratar de uma despesa a ser realizada para caráter de urgência e pronto pagamento, é inadiável que a Administração adote medidas saneadoras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio das discussões e resultados apresentados, os objetivos foram cumpridos, e a pergunta problema foi respondida. O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a eficiência do regime de suprimento de fundos para o processo de execução das despesas no Ministério Público do Maranhão. Para alcance do objetivo, foram demonstradas as etapas de execução da despesa pública, posteriormente a aplicação do suprimento de fundos no MPMA.

A utilização do suprimento de fundos pelo MPMA é regulamentada por ato interno, em que são definidas orientações para concessão, aplicação e prestação de contas da despesa autorizada por adiantamento. O suprimento de fundos é uma despesa excepcional, que tem a finalidade de atender despesas de caráter emergencial e inadiável para a Administração que não possam esperar o processo normal de aplicação - a licitação. É executado pelo órgão de forma a suprir as necessidades, sendo mais frequente nas promotorias de justiça.

De acordo com os resultados computados, dentre os anos de 2013 a 2015, no que se refere às despesas com suprimento de fundos, chama atenção o montante registrado, pois embora os valores sejam pequenos em relação à despesa total realizada, é alto por se tratar de despesas de caráter emergencial e inadiáveis, como estabelecem as leis 4.320/64 e 8.666/93.

Dentre as despesas com adiantamento, verificou-se que as promotorias de justiça são as que mais recorrem a esse tipo de gasto. Isto porque determinadas despesas não são cobertas pelo contrato de licitação, ou por questão de logística de transporte por parte da empresa, ou, ainda, devido ao custo alto com a distribuição para todas as unidades da Instituição.

Ao se analisar os tipos de despesas mais comumente utilizadas via suprimento de fundos, pôde-se identificar algumas fora dos requisitos necessários para se caracterizar viável a concessão do adiantamento, como despesas com material de limpeza, lavagem de carro, entre outras, que se enquadram nas regras para gasto com pequeno vulto, porém não se configuram emergência ou algo que a administração não possa aguardar o processo normal de aplicação.

Foi possível constatar que, no campo do órgão pesquisado, as solicitações de despesas para adiantamento são muito frequentes, apesar de serem definidas como uma ferramenta simples para atendimento de pequenos gastos da instituição

que não possam aguardar o processo licitatório. No entanto, essa utilização torna-se uma grande necessidade, principalmente nas promotorias de justiça, que, se não atendidas, causariam transtorno para as mesmas.

Deste modo, foi possível identificar algumas falhas, tendo por base os preceitos legais que regem a despesa pública e o suprimento de fundos.

No que diz respeito à concessão do suprimento de fundos, nota-se que, das despesas solicitadas em quantidade significativa, há muitos questionamentos quanto à emergência, ou o caráter inadiável.

Em alguns casos específicos, abordados no decorrer do trabalho, observa-se a despesa com material de limpeza, que, apesar de ser importante para higienização e qualidade do ambiente de trabalho, não é algo que possa ser considerado emergencial ou inadiável para a instituição, pois trata-se de uma despesa prevista em qualquer órgão ou ambiente de trabalho.

Ainda, principalmente nas prestações de contas apresentadas pelos supridos, encontram-se várias despesas registradas em outro elemento, a exemplo de casos de concessão de adiantamento para despesa com material de consumo ser utilizada para um material permanente.

Neste último caso, a não realização da despesa correta, em relação a que foi concedida inicialmente, leva o suprido fazer devolução do gasto, procedimento correto a se aplicar, de acordo com o ato vigente.

Em observação aos questionamentos apresentados, faz-se necessário apresentar sugestões de solução ou melhoramento dos pontos tratados.

Um ponto a observar é a possibilidade de licitação para boa parte das despesas realizadas com adiantamentos. Para isto, seria necessário um estudo de viabilidade econômica, dentre outros critérios por parte da alta administração do órgão pesquisado.

Em relação às promotorias de maior porte, pode -se cogitar licitação para sanar despesas que são utilizadas mediante adiantamento, tendo em vista a localização das referidas promotorias em cidades mais desenvolvidas, onde conseqüentemente existem fornecedores qualificados, que estariam aptos ao processo de licitação. Além disso, as promotorias adjacentes também seriam beneficiadas na distribuição de materiais. Assim a utilização do suprimento de fundos seria destinada para o devido fim.

Pode-se inferir que a utilização do suprimento de fundos no MPMA trata-se de gastos em boa parte de despesas que poderiam ser atendidas pelo processo normal de aplicação, porém, dadas diversas variáveis (logística e custo de distribuição) que dificultam o processo licitatório, o suprimento de fundos acaba sendo mais uma ferramenta para tornar o serviço eficiente do que uma despesa meramente excepcional.

Por fim, para execução de toda e qualquer despesa, devem ser analisados critérios que não comprometam os gastos públicos, levando a Administração a utilizar-se dos recursos disponíveis de forma transparente e correta, principalmente no caso do suprimento de fundos, ferramenta cuja finalidade é a praticidade nas situações urgentes e inadiáveis, sendo vedado outro fim.

A larga despesa na concessão de adiantamentos para despesas de pequenos valores configura tendencialmente fracionamento da despesa, na medida em que existe processo licitatório que possa atender boa parte da mesma. No entanto estas questões devem ser analisadas pela Administração superior, salientando que a não utilização desta excepcionalidade traria grandes transtornos ao órgão.

Diante das despesas com suprimento de fundos e das falhas encontradas mediante sua utilização, pode -se perceber que mesmo com esses gargalos, essa excepcionalidade é de extrema importância para a unidade. Isto porque através do adiantamento da despesa, é possível sanar muitas lacunas, que o processo normal de aplicação não pode atender, sendo os maiores beneficiados as promotorias de justiça que dependem do suprimento de fundos para solução de muitas demandas e prestação dos serviços.

Embora certas despesas fugirem à regra para aplicação dos suprimentos de fundos a concessão ainda não configura prejuízos ao órgão. Neste caso, cabe ao MPMA uma análise minuciosa das consequências que um possível aumento das despesas com suprimentos possa trazer a longo prazo, podendo até mesmo causar fracionamento da despesa pública se não tomadas providências cabíveis.

Portanto, o suprimento de fundos é eficiente no processo de execução das despesas do MPMA na medida em que consegue atender as necessidades do órgão, bem como sanar despesas não cobertas por licitação, isso além de dar celeridade na prestação de serviços, principalmente nas unidades que mais necessitam de tal excepcionalidade.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Maria Thereza Lopes; LIMA, M. M. Pereira; LIMA, Ana Luiza Pereira. **Introdução à Contabilidade Pública**. [S. l.]: Freitas Bastos, [2008?].

BRASIL. **Lei 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 12 set. de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 de ago. De 2016.

_____. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08 de junho de 12 de ago. de 2016.

_____. **Lei nº 8.429/92, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 de ago. de 2016

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despesas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**: aplicado a União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios/ Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. Ed. Brasília: 2014.

FREITAS, Ernani Cesar de; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Freevale, 2013.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta.** 9 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HADDAD, Rosaura Conceição; MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília - DF]. CAPES: UAB, 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática.** São Paulo: Atlas, 1995.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARANHÃO. Ministério Público do Maranhão. **Ato regulamentar nº 04/2013 - PGJ.** Disponível em:

<http://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos_regulamentares/1942_04_adiantamento.pdf>. Acesso em: 12 de set. de 2016.

_____. Ministério Público do Maranhão. **Ato regulamentar nº 05/2014 - GPGJ.**

Disponível em:

<http://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos_regulamentares/2971_ar_02.pdf>. Acesso em 12 de set. de 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução normativa n.º 005, de quatorze de agosto 2002.** Disponível

em:<http://www.tce.ma.gov.br/publicacoes/documento/arquivos/001_2002_000005.pdf>. Acesso em: 28 de set. de 2016.

_____. Ministério Público do Maranhão. **Ato Regulamentar nº 020/2008, de 16 de maio de 2008.** Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/atos-normativos>>. Acesso em: 28 de set. de 2016.

_____. Ministério Público do Maranhão. **Portal da transparência do Ministério Público do Maranhão.** Disponível em: <<http://www.mpma.mp.br/index.php/transp-execucao-orcamentaria-financeira>>. Acesso em: 28 de set. de 2016.

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

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

APÊNDICES

APÊNDICE A - Entrevista aplicada

ENTREVISTA COM A SERVIDORA LETÍCIA FONSECA

CARGO: CHEFE DE SEÇÃO DE CONTROLE CONTÁBIL - COF

1 – Quais os tipos de despesas comumente efetuadas via Suprimento de Fundos no Ministério Público Estadual do Maranhão?

As despesas comumente utilizadas via suprimento de fundos são organizadas por elemento de despesas, sendo para material de consumo caracterizado pela numeração 30: água, gás, material de expediente; material de limpeza; para o elemento Serviços de terceiros – pessoa jurídica cujo elemento é 36: cópia e encadernação; reparo e manutenção; transporte de materiais. Para o elemento Serviços de terceiros – pessoa física: serviços de limpeza; cópias e encadernação; reparo e manutenção; transporte de materiais. Material Permanente, com elemento 52: Bombas hidráulicas; Aparelhos e Utensílios entre outros.

2 – Qual o valor gasto com as despesas efetuadas via Suprimento de Fundos no Ministério Público Estadual do Maranhão entre os anos 2013, 2014, e 2015?

As despesas com suprimento de fundos podem ser encontradas na página do Ministério Público do Maranhão, no portal da transparência do órgão, mais especificamente no relatório de controle interno que está organizado por cada exercício financeiro. Para o ano de 2013, os gastos totais com suprimento de fundos totalizaram R\$440.625,41 (quatrocentos e quarenta mil, seiscentos e vinte e cinco reais, e quarenta e um centavos); R\$444.001,67 (quatrocentos e quarenta e quatro mil, um real e sessenta e sete centavos), para o ano de 2014; e R\$406.638,89 (quatrocentos e seis mil, seiscentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos), para 2015.

A contabilidade dos gastos com adiantamento era realizada em apenas um elemento de despesa, no caso das despesas correntes (material de consumo e outros serviços), contribuindo assim para melhor organização. Atualmente, na Instituição, cada despesa deverá ser contabilizada nos respectivos elementos de despesa, no entanto essa mudança dificultou a contabilização, pois determinadas despesas concedidas não eram realizadas no elemento correto, desatenção que ocorria na maior parte das promotorias de justiça do interior do estado.

APÊNDICE B - Entrevista aplicada

ENTREVISTA COM O SERVIDOR FRANCISCO QUEIROZ

CARGO: FUNÇÃO COMISSIONADA - CPL

1 – Por que as promotorias de justiça não são cobertas por determinadas despesas, cujo o Ministério Público do Maranhão possui contrato licitatório?

A Comissão Permanente de Licitação, é responsável apenas pela licitação do patrimônio ou serviços previamente solicitados e autorizadas pelos setores competentes, em relação ao fornecimento das mesmas as demais promotorias, na Coordenadoria de Administração obterá as repostas mais apropriadas, visto que o setor de Patrimônio cuida da distribuição e guarda (almoxarifado) do patrimônio da MPMA. Posso explicar em relação a água mineral, pois a empresa que abastece o MPMA sede, não consegue atender todas as promotorias de justiça, sem contar que algumas promotorias só possuem um promotor e poucos servidores, sendo o gasto com água mineral pequeno, podendo este ser concedido por adiantamento.

2 – Por que não possui licitação para atendimento das despesas das promotorias que não são cobertas pela licitação?

Para realização de licitação, é necessário ter uma comissão para tal e esta comissão só existe no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça - PGJ. Ainda, para atendimento das unidades o MPMA possui dois setores de almoxarifado, sendo que um existente na PGJ, atende materiais de expediente entre outros que não chegam as promotorias de justiça cujo tais gastos são realizados através de suprimento de fundos. Para atendimento de tais promotorias, seria necessário um almoxarifado que em cada uma ou pelo menos em uma promotoria que possa fazer a distribuição para as próximas.

3- Teria viabilidade a realização de licitação nas comarcas que não são atendidas por processo licitatório?

Para iniciar um processo licitatório, para esta finalidade, é necessária decisão da alta administração, no qual deve –se fazer um estudo de viabilidade econômica. Além disso, isso envolveria todo um processo, aonde a despesa deve ser incluída no Plano Plurianual, ser feito um estudo sobre a logística de distribuição dos materiais, entre outros.

Além disso, em muitas comarcas, localizadas em municípios pouco desenvolvidos e que concentram muitas empresas irregulares, não há como realizar uma licitação. Porém, poderia ser considerado licitação nas promotorias localizadas em municípios mais desenvolvidos, onde há mais competitividade, além de fornecedores qualificados para o suprimento dos materiais.

4- Haveria possibilidade das promotorias de justiça de comarcas maiores atenderem as adjacentes?

Para o processo licitatório, é necessária a criação de uma Comissão de Licitação. Além disso, o armazenamento de tais materiais por estas comarcas que a deve ser pensado pela Administração, visto que seria necessário um setor que os receba, faça o controle, distribuição e guarda dos mesmos, além da contratação de mais servidores. Se trata de medida que precisa ser avaliada, levando-se em conta a análise de custos e vantagens para o Ministério Público.

APÊNDICE C - Entrevista aplicada

ENTREVISTA COM O SERVIDOR JOÃO BATISTA BORGES

CARGO: ASSESSOR - SUBADM

1 – Como procede a concessão para o adiantamento no MPMA? Quais despesas mais solicitadas?

Não será concedido adiantamento para despesas já cobertas por meio de processo licitatório e estas só poderão ser concedidas em caráter de urgência e não possam aguardar a licitação, ou para despesas de pronto pagamento, despesas de pequenos valores. Ressaltando, desde que não estejam cobertas por licitação. Ainda, destacam-se em maior parte os itens água e gás, principalmente nas promotorias de justiça. As promotorias de justiça são as que mais efetuam despesas via suprimentos de fundos.

2 – Quais problemas comumente encontrados na concessão de adiantamentos?

As promotorias de justiça são quem mais utiliza o adiantamento, para aquisição de material permanente pode-se citar os constantes problemas provenientes das bombas hidráulicas, que causam transtornos no abastecimento de água para as promotorias. No caso de falhas em equipamentos para portão de garagem das promotorias, dentre outros casos semelhantes, também podem ser resolvidos com adiantamento, desde que não ultrapassem o valor estabelecido na portaria nº 0417/2013 - GPGJ

APÊNDICE D - Entrevista aplicada

ENTREVISTA COM O SERVIDOR ROSEMIRO SETÚBAL

CARGO: CHEFE DA SEÇÃO DE PATRIMÔNIO - CAD

1 – Todas as unidades administrativas do MPMA conseguem ser atendidas por contrato licitatório?

O setor de Almoarifado da PGJMA atende todas as unidades do MPMA, incluindo as promotorias de justiça, com relação a materiais cobertos por licitação, a exemplo cadeiras, estação de trabalho, gaveteiro, entre outros materiais que não necessitam de urgência para atendimento ou classificam-se como material permanente.

2 – Como funciona a distribuição desses materiais no âmbito do MPMA?

Existe um contrato licitatório, que atende a PGJMA, mas que não cobre todas as promotorias. O material de limpeza por exemplo, não é atendido por licitação devido à empresa contratada não cobrir as unidades mais distantes, além do almoarifado da sede não poder distribuir para as mesmas devido a custo com transporte e maior parte das promotorias não terem local adequado para estocagem de tais materiais.

ANEXO A - Portaria nº 417/2013 - PGJMA

ANEXO B - Modelo de solicitação de adiantamento