

Universidade de Brasília (UNB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Inf. e Documentação (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Especialização em Contabilidade Pública

Guilherme Nunes do Valle

AS MELHORIAS OCORRIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E CONTÁBIL APÓS A
CRIAÇÃO DO SIAFI

Brasília

2008

Professor Doutor Roberto Armando Ramos de Aguiar
Reitor *Pro Tempore* da Universidade de Brasília

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Ciência da Inf. e Documentação

Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Lustosa
Chefe de Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Jorge Katsumi Niyama
Coordenador Geral do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis

Guilherme Nunes do Valle

**AS MELHORIAS OCORRIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL
NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E CONTÁBIL
APÓS A CRIAÇÃO DO SIAFI**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão do curso de Especialização em Contabilidade Pública e obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Mestre João Henrique Pederiva

Brasília

2008

VALLE, Guilherme Nunes do

As Melhorias ocorridas para Administração Pública Federal na Execução Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Contábil após a criação do Siafi/ Guilherme Nunes da Silva Brasília, 2008. 50 p..

Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, 2008

1. Contabilidade voltada a Administração Pública 2. Siafi 3. Gestão de Recursos Públicos

I. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Unb. II. As Melhorias ocorridas para Administração Pública Federal na Execução Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Contábil após a criação do Siafi.

CDD-

RESUMO

O presente trabalho mostra as melhorias, a praticidade e a modernização da Contabilidade voltada à Administração Pública Federal, na conjuntura da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, por meio da implantação do Sistema de Integração de Administração Financeira – Siafi. A origem do Sistema é paralela à estruturação da Secretaria do Tesouro Nacional, que, em meados da década de 80, verificou a necessidade de centralização das informações contábeis, de forma tempestiva, por meio da implantação de um único sistema. A Gestão dos recursos públicos era praticada de forma rudimentar e por servidores despreparados. Os órgãos e as entidades que tem acesso ao Siafi são os integrantes da Administração Direta e Indireta contemplados pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O Siafi, criado inicialmente para controle interno da Administração Pública contribui com o Governo Federal na área orçamentária e em outras que a compõe ao processar e criar informações financeiras públicas em uma escala que permite atender as diversas necessidades atuais dos usuários, em relação ao gerenciamento financeiro governamental, diante de um novo cenário de constantes mutações provocadas por informações gerenciais úteis tanto internas quanto externas, aliada a uma evolução socioeconômica contemporânea. Embora o Sistema execute muito bem aos objetivos para o qual foi planejado, ou seja, auxiliar a Administração Pública Federal na execução orçamentária, financeira e contábil, ele ainda mostra inadequação em nível macro. Administração Federal utiliza dados do Banco Central para gerir a situação fiscal e, em nível estratégico, ainda não dispõe de informações gerenciais acerca de controle de custos e em nível operacional, a informação financeira não está disponível no prazo e de forma a facilitar o controle e o gerenciamento dos projetos e programas de seus gestores. Portanto, o Siafi ainda não atende plenamente todas as necessidades de informação governamentais requeridas pelos gestores públicos para tomada de suas decisões, bem como a disponibilização de dados financeiros para acesso a sociedade. Não obstante, com as deficiências, de trabalho proporcionou profundas mudanças na gestão dos recursos públicos, bem como subsidia as áreas estratégicas de informações para aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões. São inúmeras atribuições e facilidades que este instrumento de trabalho trouxe para toda a Administração Pública Federal. Sinteticamente, essas atribuições e facilidades foram desenvolvidas para registrar informações pertinentes às três tarefas básicas da gestão pública federal referente à arrecadação e controle dos recursos da sociedade, ou seja, execução orçamentária, execução financeira e a elaboração das demonstrações contábeis. Apesar de toda sua grandiosidade, ele ainda é um instrumento burocrático, pois seu acesso é restrito a poucos servidores públicos e aos órgãos de controle. A sociedade não tem acesso ao Sistema, devido a diversos fatores, entre eles a complexibilidade operacional do sistema.

Palavras-chave: Contabilidade voltada a Administração Pública. Siafi. Gestão dos Recursos Públicos.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Estrutura da Administração Pública Federal.....	16
Quadro 2- Estágios da Execução da Despesa e seus correspondentes Eventos.....	33
Quadro 3- Estrutura do Código por Evento.....	33
Quadro 4- Estrutura do Evento por Tipo de Utilização.....	34
Quadro 5- Principais Eventos Contábeis.....	35
Quadro 6- Desempenho do Siafi Operacional.....	38
Quadro 7- Quantidade de Documentos	39

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ART	Artigo
BACEN	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
CAESB	Companhia de Abastecimento de Brasília
CEB	Companhia Energética de Brasília
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CVM	Comissão de Valores Mobiliário
DRE	Demonstrações de Resultado de Exercício
DRTN	Delegacia Regional do Tesouro Nacional
ESAF	Escola Superior de Administração Fazendária
LOA	Lei do Orçamento Anual
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Nº	Número
OFIC	Sistema Integrado de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não-Governamental
PFA	Projeto Financeiro Aprovado
PPA	Proposta de Programação Financeira
PPF	Proposta de Programação Financeira
PL	Patrimônio Líquido
SC	Sistema Orçamentário
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SF	Sistema Financeiro
SP	Sistema Patrimonial
SPB	Sistema de Pagamento Brasileiro
SO	Sistema Orçamentário
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira

SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SINCOV	Sistema de Gestão de Convênios Contratos de Repasses e Termos de Parcerias
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UG	Unidade Gestora

SUMÁRIO

RESUMO.....	3
LISTA DE QUADROS.....	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Apresentação.....	9
1.2 Metodologia de estudo.....	10
1.3 Justificativa.....	10
1.4 Os problemas na gestão dos recursos públicos antes do advento da STN e do SIAFI	11
1.5 Organização do trabalho.....	12
2 A CRIAÇÃO E ESTRUTURA DA STN.....	13
2.1 Formação vertical e horizontal do estado brasileiro	14
2.2 Estrutura administrativa.....	15
2.3 Sistemas estruturadores da administração pública federal.....	16
2.3.1 <i>Accountability (prestação de contas)</i>.....	18
3.SIAFI.....	19
3.1 A história da criação e implantação do SIAFI.....	20
3.2 Projeto lógico do SIAFI.....	22
3.3 Objetivos do SIAFI.....	24
3.4 Transparência do SIAFI para a sociedade brasileira.....	25
4.APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	28
4.1 As melhorias que o SIAFI promoveu para a administração pública federal.....	29
4.1.1. <i>Melhoria na execução contábil após a implantação do SIAFI</i>.....	29
4.1.1.1 <i>Razão dos registros automáticos</i>.....	29
4.1.1.2 <i>Plano de contas</i>.....	30
4.1.1.3 <i>Conta única do tesouro nacional: uma conta contábil</i>.....	31
4.1.1.4 <i>Tabela de eventos: base dos registros contábeis automáticos</i>.....	32
4.1.2 <i>Execução orçamentária financeira</i>	35
4.2 <i>Limitações e restrições a resultados</i>.....	41

5. CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	45
APÊNDICE.....	47
ANEXO I.....	49
ANEXO II.....	50

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa refere-se ao processo e às formas de modernização das atividades executadas, na Administração Pública Federal em relação à execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, após a implantação do Siafi. Este trabalho ressalta as facilidades ligadas a este sistema para o controle interno e externo dos órgãos da Administração Pública Federal, assim como para a sociedade. Ele tem, também, por finalidade mostrar os avanços, os ganhos e o nível de satisfação dos usuários dos sistemas com a implantação do Siafi, no âmbito da Administração Pública Federal.

1.1 Apresentação

A Contabilidade para a Administração Pública é uma ciência de extrema importância na gerência e no controle das finanças públicas. Assim como qualquer outro instrumento de suporte à gerência e produção de informação relacionada ao Patrimônio e Orçamento Público, a Contabilidade Pública também sofre evoluções tecnológicas que proporcionam facilidades no desenvolvimento das atividades operacionais.

Esta pesquisa versa sobre os problemas que a Administração Pública Federal apresentava em 1986, relativos aos registros e à execução contábil, financeira, patrimonial e orçamentária e enfatizará a melhoria ocorrida para a Administração Pública Federal nestes quatro aspectos.

Será evidenciado como a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e o Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados foram os responsáveis pela elaboração e implantação do Siafi- Sistema Integrado de Administração Financeira, desenvolvido para ser um sistema de informações confiável e preciso em toda Administração Pública Federal, que integrasse e compatibilizasse os números disponíveis, nos diversos órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, espalhados por todo o país.

Este estudo procura resposta, a indagação sobre a existência ou não, de melhorias, para a Administração Pública Federal, após a implantação do Siafi.

O objetivo central deste trabalho é o estudo do Siafi, o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal.

Afirmção como hipótese que a introdução desse sistema, agilizou a programação financeira do Governo Federal e otimizou os recursos públicos, bem como o controle diário da execução financeira, orçamentária e contábil.

1.2 Metodologia de Estudo

A pesquisa a ser desenvolvida será a descritiva.

O método científico da pesquisa será dedutivo.

Em relação aos meios de investigação serão: bibliográfico, para proporcionar a base científica das informações e documental caracterizado pelo uso de livros, instruções normativas, decretos, portais, regulamentos, leis, registros e outros documentos que fazem parte do objeto de estudo, tais como: entrevista e consulta à sites oficiais.

A abordagem do tema é qualitativa.

1.3 Justificativa

O Objetivo Geral deste trabalho é pesquisar as melhorias ocasionadas pelo principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, patrimonial e contábil do governo federal – O Siafi.

Para a consecução do objetivo geral, foram elencados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as origens de sua idealização, bem como o desenvolvimento.
- Descrever a implantação, o controle, as ferramentas e o aperfeiçoamento tecnológico de acordo com às necessidades da Administração Pública em relação ao Siafi
- Apontar o acompanhamento da execução e nível de satisfação dos usuários do Siafi.
-

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2008), o Siafi foi idealizado para ser um sistema informatizado responsável pelo processamento e controle das execuções orçamentárias, financeira, patrimonial e contábil da União e de toda a Administração Direta e Indireta de todos os órgãos contemplados no Orçamento Geral da União. Tem como premissa básica a contabilização de todos os atos e fatos praticados pelos gestores públicos, além de promover a modernização e a integração dos sistemas contábeis e de programação financeira da União.

Busca-se nesta pesquisa mostrar o Siafi como sendo um grande propulsor para as práticas da Contabilidade Pública que (entre outros feitos) simplificou os lançamentos dos

atos e fatos contábeis, que cada vez mais são automatizados através de eventos codificados facilitadores do uso do sistema.

1.4 Os problemas na gestão dos recursos públicos antes do advento do STN e do SIAFI

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2008), antes da sua criação (1986), a Administração Pública Federal convivia com uma série de problemas administrativos que dificultavam a adequada gestão dos recursos públicos e a preparação do orçamento unificado, que passaria a vigorar em 1987.

E ainda de acordo com a STN (2008), inúmeros empecilhos prejudicavam a gestão dos recursos públicos, impossibilitando a gerência das Finanças do Governo Federal, entre os quais:

- Defasagem na escrituração contábil – o levantamento de demonstrativos orçamentários, financeiros ou patrimoniais era extremamente moroso, de mais de 40 dias, aproximadamente, tornando inviável o uso gerencial das informações, tanto pelos executores quanto pelos Órgãos setoriais e pelo Órgão central;
- Incompatibilidade dos Dados Utilizados – como certas informações referentes aos gastos dos recursos públicos eram disponíveis através de contas bancárias e em decorrência falta de utilização da contabilidade, os dados utilizados nas fases da execução do orçamento e da programação financeira apresentavam sérias inconsistências, originando expressivo prejuízo para a realização das atividades dos Órgãos;
- Trabalho Realizados de Forma Rudimentar – as Unidades Gestoras – UG, que necessitam controlar suas disponibilidades orçamentárias e financeiras, e as unidades setoriais de contabilidade que precisavam verificar a disponibilidade de crédito, antes de efetivarem os registros contábeis, mantinham, em muitos casos, registros manuais;
- Existência de Milhares de Contas Bancárias – devido à situação caótica da época, em relação à inconsistência de informações, havia impossibilidade de formação de um Sistema de Conta Única para controlar as disponibilidades do Tesouro Nacional, gerando um elevado saldo médio nos Bancos e reduzindo a flexibilidade de administração do caixa. Em cada Unidade havia uma conta bancária para cada despesa;
- Despreparo do Pessoal – a contabilidade não era considerada fonte de informações confiáveis e era apenas requisitada como mera ferramenta para o atendimento de aspectos formais da gestão dos recursos públicos. Além disso, muitas vezes, as pessoas envolvidas nos diversos Sistemas não tinham treinamento voltado para as modernas técnicas de administração financeira;
- Inexistência de Mecanismo Eficiente – que mostrasse os desvios de recursos públicos dos gestores e as sanções cabíveis a eles;

- Estoque Ocioso de Moeda – dificultando a administração de caixa, decorrente da existência de inúmeras contas bancárias, no âmbito do governo Federal.

Ainda neste íterim, Remo Nonato (2008), Analista de Finanças e Controle da STN, por meio de correspondência eletrônica enviada em 18/07/2008 ao autor deste trabalho, comenta :

[...], a execução era feita “na mão” e os dados e informações, depois eram inseridas em sistemas computacionais. Caso ocorressem, e era normal haver divergência ou erros, eram feitos ajustes nos dados para representarem a execução.[...]. Quando entrei na carreira em 1994, ainda imprimíamos os balancetes, mensalmente, para acompanhamento- eu entrei na área de auditoria – e controle das ações dos ministérios. Na verdade executávamos como os bancos antigamente (como havia dificuldade de energia elétrica e devido à insipiência do sistema, também, era mais prudente imprimir os demonstrativos, caso ocorresse ou uma falha no sistema ou uma falta de energia elétrica)

Esses e outros problemas representavam um grande desafio para a Administração Pública Federal, que só encontrou a solução dos problemas a partir da criação do Siafi e do STN, como já comentado anteriormente neste trabalho.

1.5 Organização do trabalho

O segundo capítulo deste trabalho descreve um breve histórico da criação e estruturação da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como aborda o conceito de Administração Pública Federal de acordo com a sua formação vertical e horizontal. Abrangendo também a estrutura da Administração Pública Federal Direta e Indireta,;

O terceiro capítulo apresenta, o conceito, a história, a implantação, os objetivos, os projetos do Siafi;

Já o quarto capítulo trata da análise dos resultados deste trabalho;

No quinto e último capítulo estão resumidas algumas melhorias importantes que o Siafi proporcionou a Administração Pública Federal, no aspecto da execução orçamentária, financeira e contábil

2 A CRIAÇÃO E ESTRUTURA DA STN

Diante da situação, em relação à falta de controle e transparência dos gastos públicos, em 1986, a Secretaria do Tesouro Nacional foi concebida, respaldada pelo Decreto nº 2.452/86, e, com o Decreto-lei nº 2.346/87, foi instituído a carreira de Finanças e Controle. Para, para dar suporte às informações e ao controle de dados, foi criado o Siafi, em 1986. A partir do Decreto 347/91, o Siafi passou a integrar o Sistema Oficial de dados e informação do Governo Federal.

No início da sua criação, a STN assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento e pela manutenção do Siafi, ficando à frente também do suporte técnico ao Ministério da Fazenda para execução do orçamento.

Essa reestruturação foi considerada como uma minireforma administrativa. A STN ficou com a “tutela” do controle das finanças federais. Conforme Costa e Silva (2008), por estas e as demais razões a secretaria passou a possuir as seguintes estruturas e competências:

- Secretaria de Programação e Administração Financeira – responsável pelo controle do “caixa” e do impacto no “caixa”, provocado pelo fluxo financeiro do orçamento;
- Secretaria de Haveres e Riscos do Tesouro - responsável pelos direitos do tesouro, principalmente pelos dividendos das ações que o governo possuía nas empresas de economia mista e pelos avais concedidos a terceiros com riscos futuros para o Tesouro;
- Secretaria de Controle Financeiro do Setor Público – responsável pelo acompanhamento das finanças de Estados e Municípios, principalmente pela capacidade de endividamento e impacto nas contas públicas globais;
- Secretaria de Contabilidade – responsável pela Contabilidade da União como um todo: normas, plano de contas, balanços do governo e pelo desenvolvimento da parte lógica do Siafi. A transferência da Contabilidade para a STN acabou por provocar a extinção da Secretaria de Controle Interno, que era responsável pela Contabilidade e pela Auditoria do Governo Federal;
- Secretaria de normas – responsável pelas normas de execução do orçamento, de programação financeira do Tesouro e do Siafi. Esta secretaria ficou responsável pela reformulação das normas com a implantação do Siafi;
- Secretaria de Processamento de Dados – responsável pela validação do desenvolvimento lógico do Siafi e por sua manutenção, já que a parte operacional do sistema ficou a cargo do SERPRO. Esta secretaria, atualmente, é denominada Coordenação de Sistema e informação;
- Assessoria Técnica – responsável pelas contas do governo e pelas normas de auditoria.

Além dessas incorporações na estrutura, a STN também auferiu a responsabilidade de administrar as dívidas interna e externas do Orçamento Geral da União (OGU), que anteriormente estavam sobre a incumbência do Banco Central do Brasil (BACEN).

A esse respeito, cumpre ressaltar Costa (1998, p. 594) quando informa que:

[...] a STN consolidou-se como um órgão de controle interno e de auditoria, fazendo a fiscalização dos gastos que são feitos no orçamento da União. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a ser, ao mesmo tempo, um órgão central de programação e execução financeira – especificando, em detalhe, os cronogramas de liberação de recursos do orçamento da União, de acordo com o ritmo de andamento dos programas e com o cronograma de entrada de recursos da arrecadação tributária.

Cada vez, mais a STN foi aumentando as suas competências, permitindo que participasse de forma efetiva das definições da área econômica.

2.1 Formação vertical e horizontal do estado brasileiro

A República Federativa do Brasil tem o setor governamental, com formatação Vertical e Horizontal. (PEDERIVA; LUSTOSA, 2007).

O setor governamental na formatação vertical abrange a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal - unidades político-administrativas autônomas – e, na formatação horizontal encontram-se os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário - independentes e harmônicos entre si (CF/1988, arts. 2º e 18).

Conforme o art. 18 da CF/88, “a organização-político administrativa da República Federativa do Brasil compreende, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Segundo o art. 41 do Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002) apud Pederiva e Lustosa (2007), são pessoas jurídicas de direito público interno a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei. Esses entes possuem direitos e obrigações em seus nomes, inclusive os bens públicos utilizados para ser exercido os seus objetivos.

Os Poderes do Estado, segundo o art. 2º da CF/88, são: Executivo, Legislativo e Judiciário.

- O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, com auxílio dos Ministros de Estado.

- O Poder Legislativo é representado pelo Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que exerce o controle externo com auxílio do Tribunal de Contas da União.
- O Poder Judiciário é exercido pelos Tribunais e Juízes.

É notável informar que o Ministério Público é considerado o quarto poder da União e tem a função de atuar como fiscal da lei.

A União é compreendida pelos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário Federal.

A esfera Estadual também é exercida pelos três poderes, mas no âmbito de competência estadual.

A esfera Municipal é exercida pelos órgãos dos poderes executivo e legislativo no âmbito municipal.

2.2 Estrutura administrativa

A Administração Pública de cada esfera federativa é dividida em Administração Direta e Indireta.

Segundo o art. 4º do Decreto-lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Federal compreende:

- A Administração Direta integrante da estrutura da Presidência da República e dos Ministérios;
- A Administração Indireta que compreende a autarquia, empresas públicas, sociedades de economia mista e (incluída pelo Decreto-Lei 200/67) as fundações públicas.

Conforme o art. 4º do Decreto-Lei 200, a função administrativa é exercida, predominantemente pelos órgãos do Poder Executivo. Porém, a administração pública formal não pode ser confundida com qualquer dos Poderes do Estado. Segundo Alexandrino e Paulo (2007, p. 14)

Isso porque, como a nossa Constituição não adotou o princípio da separação absoluta de atribuições, os demais Poderes do Estado também exercem, além das suas atribuições típicas, algumas funções administrativas.

Nessa concepção, percebe-se que a expressão Administração Pública no seu sentido amplo engloba todos os órgãos e agentes de qualquer dos Poderes do Estado (Executivo,

Legislativo e Judiciário) tanto na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, quando estiverem exercendo funções administrativas.

De acordo com Fortes (2006), a Administração Pública, na esfera federal, obedece ao seguinte detalhamento:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	DIRETA	Ministérios Ministério Público Gabinete da Presidência da República Tribunais do Poder Judiciário Casas do Poder Legislativo Tribunal de Contas da União
	INDIRETA	Autarquias Fundações Públicas Empresas Públicas Sociedades de Economia Mista

Quadro 1 – Estrutura da Administração Pública Federal
FORTES, João (2006, p. 40)

A partir dessas informações, depreende-se que a Administração Pública, engloba todos os órgãos e agentes que em qualquer dos Poderes do Estado, em qualquer esfera político-administrativa, estejam exercendo funções administrativas de forma centralizada (Administração Direta) ou estejam exercendo suas atividades de forma descentralizada (Administração Indireta).

2.3 Sistemas estruturadores da administração pública federal

Conforme Albuquerque, Medeiros e Silva (2008, p. 416), “ao longo dos últimos anos o Governo Federal desenvolveu uma série de aplicações informatizadas com finalidade de fornecer suporte tecnológico a operacionalização das atividades da administração”. Essas aplicações são denominadas sistemas estruturadores. Por demonstrarem mais afinidade, com o tema desta monografia, serão abordados além do Siafi, o Siasg, Sidor, o Sincov, e também o sistema Siga-Brasil.

O Siafi é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal;

O Sidor – Sistema de Integrados de Dados Orçamentários é um sistema estruturado de governo que permite gerenciar as atividades relativas ao planejamento e programação do orçamento federal. Ele centraliza os dados relativos ao orçamento provê conectividade do Sistema de Orçamento Federal com os demais órgãos envolvidos com as diversas fases da elaboração do Orçamento geral da União. (SERPRO 2008)

O Sistema de Serviços Gerais – Siasg é uma ferramenta informatizada para a modernização da área de serviços gerais na Administração Federal, em especial nas atividades de cadastramento de fornecedores, catálogo de materiais e serviços e registro de preços de bens e serviços (SERPRO 2008)

O Sincov – Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – tem como finalidade acompanhar os atos de credenciamento, celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução do projeto e a prestação de contas. Segundo o (MPGO 2008), 01/09/2008 os convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União somente poderão ser celebrados e operacionalizados através do Portal de Convênios do Governo Federal (www.convenios.gov.br).

Operando como um grande guarda-chuva, o Siasg foi concebido para atender a toda Administração Pública Federal, empregando ferramentas para controlar contratos, licitações e fornecedores, tornando se um grande catálogo, para que todos os sistemas “falassem a mesma língua”.

As rotinas implantadas pelo Siasg permitem que outros sistemas se integrem sem necessidade de retificar dados.

O caput do art. 19 e respectivos parágrafos 1º ao 5º da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 (LDO 2009) disciplinam a obrigatoriedade de que todos os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade social a disponibilizarem no Siasg e no Sincov, respectivamente, informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação. Com isso mantém-se uma base de dados atualizada num único ponto que é irradiado para todo o País através da rede.

O Siga Brasil é um sistema de informação que permite que qualquer indivíduo, por meio da internet, acesso amplo a dados sobre plano e orçamentos públicos. Esse sistema possui grande acervo de dados orçamentário e não possui dificuldades no em seu manejo ao cidadão comum. É um instrumento de transparência orçamentária. As potencialidades do Siga Brasil são utilizadas para suporte a elaboração legislativa, formulação de políticas públicas e realização de pesquisas acadêmicas, como esta, por exemplo.

A finalidade central da integração desses sistemas funcionando junto ao SIAFI é de chegar a um só resultado, ou seja, uma só informação, melhorando os processos e conferindo a eles mais confiabilidade.

2.3.1. *Accountability* (prestação de contas)

Accountability (responsabilidade de prestar contas) é o que as entidades do setor Público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo ao escrutínio externo apropriado. (CARVALHO, 2008)

O termo *accountability* envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controle interno e externo e, por fim (...), transparência administrativa, ou seja, requer que haja instrumentos. (VALENTE, 2004)

O SIAFI é um instrumento que ajuda na *accountability*, pois ele contém as informações do Orçamento Público e das finanças públicas que são utilizados para prestação de contas.

A obrigação dos governantes é prestar contas de suas ações, das seguintes formas:

- Explicando as políticas e objetivos adotados
- Informar como recursos públicos foram empregados
- Resultados alcançados
-

Segundo Valente (2004) *Accountability* pode ser de duas formas: Horizontal e Vertical.

- *Accountability* Horizontal

Controle que os poderes exercem uns sobre os outros. A fiscalização mútua entre os poderes (agências governamentais ou tribunais de contas)

- *Accountability* Vertical

Necessidade de os representantes prestarem contas e submeter-se ao veredicto da população. A sociedade controla de forma ascendente, representados pelo: voto, plebiscitos e conselhos usuários de serviços públicos.

3 SIAFI

O SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira - é um sistema informatizado responsável pelo processamento, contabilização e controle dos atos e fatos gerados pela aplicação dos recursos da União, promovendo sistemicamente a execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Federal. O SIAFI procura realizar essas execuções de forma integrada. O conceito de SIAFI é mencionado por Mota (2006, p. 163):

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI é o sistema de teleinformática que processa a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades da Administração Federal, com a utilização de técnicas eletrônicas de tratamento de dados, objetivando minimizar custos e proporcionar eficiência e eficácia à gestão dos recursos alocados no Orçamento Geral da União (OGU). [...] O sistema permite acompanhar as atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, através da integração de dados.

É um sistema atuante nas disponibilização das informações financeiras do Governo Federal, que atende de forma integrada todas as Unidades Gestoras de recursos públicos vinculadas ao âmbito federal ao orçamento fiscal e da seguridade social. Envolve a participação dinâmica das unidades centrais, setoriais e seccionadas, de controle e das unidades gestoras executoras, com supervisão do Tesouro Nacional, sem prejuízo da subordinação hierárquica ministerial e afins.

Segundo Valente (2004, p. 31)

[O SIAFI] é um instrumento contábil. Para controle interno do Executivo de suas contas. Mas por permitir agilização das informações referentes à execução orçamentária, tornou-se a principal fonte de informação para acompanhamento da execução orçamentária.

Depreende-se da idéia de Valente que o SIAFI, é uma ferramenta contábil em que o Poder Executivo tem a possibilidade de efetuar o controle interno das próprias receitas e despesas. Por meio do SIAFI, a União executa o Orçamento Público. Ou seja, ele é uma base de dados das informações inerentes à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos recursos públicos. Conforme Saldanha apud Valente (2004, p. 166), “[O SIAFI foi

implantado] atendendo uma demanda governamental de unificação de suas contas de modo a aperfeiçoar o controle do Executivo sobre as receitas e despesas”.

Segundo Lima e Castro (2007) é indispensável citar que, apesar de o Siafi ter sido desenvolvido para ser um sistema de acompanhamento do Executivo, com o advento da Constituição de 1988, o Legislativo passa a ser responsável pela fiscalização e o controle externo da execução orçamentária. E, com isso, o Siafi torna-se também essencial para o Poder Legislativo, tendo condições de auxiliar no trabalho de fiscalização das despesas orçamentárias.

Trata-se, então, de um sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de organização eletrônica de dados.

Segundo o Manual Siafi (2008) da STN que se encontra no *site* do Ministério da Fazenda, o sistema pode ser utilizado pelas entidades públicas federais, estaduais e municipais apenas para receberem suas tributos advindas das receitas dos órgãos utilizadores do Siafi (taxas de água, energia elétrica etc.), Essa utilização depende de convênio celebrado entre o STN e a Entidade que deseja utilizar a Conta Única para receber suas faturas dos Órgãos Federais. Em Brasília, por exemplo, já existe este convênio com empresa de água (CAESB) e energia elétrica (CEB), etc.

Conforme Lima e Castro (2007), algumas entidades de caráter privado também podem utilizar o Siafi, se tiverem autorização da STN. Porém, para ser possível essa utilização necessita-se da celebração de convênio com assinatura de termo de cooperação técnica entre a entidade e a STN.

3.1 A história da criação e implantação do Siafi

Segundo Castro e Silva (2008), no período do regime militar, a Administração Pública desenvolveu métodos e processos que aprofundaram a centralização da decisão, aumentando assim a burocracia e a falta de transparência, causando conseqüências para a economia, no comportamento das pessoas, nas instituições e, principalmente, nas normas, nos procedimentos e na forma de gerenciar a máquina pública.

O governo administrava suas finanças por meio de contas bancárias controladas, no Banco do Brasil, como espécie de fluxo de caixa da Administração Pública. Essa circunstância precisava ser corrigida o mais rápido possível. Para se perceber o quanto essa

situação estava preocupante, à época, essa questão foi discutida, até mesmo, entre o Banco Central do Brasil e alguns organismos internacionais. (CASTRO; GARCIA (2008)

Conforme Castro e Garcia (2008), juntando a falta de informações e a inflação com índices extremamente elevados, os dados financeiros ficavam cada vez mais inconsistentes, fazendo com que a moeda deixasse de ser uma referência. Como consequência, a Contabilidade Pública e o Orçamento, que utilizavam a moeda nacional como base, perdiam sua capacidade de informar.

A Administração Pública utilizava-se do sistema bancário para gerar informações concernentes à despesa pública. Como não havia uma forma mais eficiente de calcular o montante de certas despesas, utilizavam-se como base os dias de específicos de pagamento, a exemplo dos pagamentos de gastos com pessoal, onde era verificado o quanto se pagava e se obtinha o saldo, a partir da baixa ocorrida.(CASTRO; GARCIA2008)

Contribuía, também, para a inconsistência das informações, o fato de certos pagamentos não serem considerados como despesas no orçamento. Um exemplo específico disso eram os empréstimos ao setor agrícola, onde se utilizavam recursos próprios, do orçamento monetário, e subsídios que deveriam estar contemplados no orçamento fiscal.

Conforme a Lei nº 4.320/64 esses fatos feriam o princípio orçamentário da universalidade, de que nenhuma despesa poderia existir sem constar do Orçamento.

Cabe citar uma outra incongruência, em referência às questões operacionais. Nem sempre a contabilidade estava no local do ato praticado. Havia uma lacuna entre o ato praticado e o correspondente registro contábil.

Segundo Fortes (2006), para resolver esses problemas da Administração Pública, inicialmente foi criado a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, em abril de 1986, nomeou uma comissão que, juntamente com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), teria a finalidade de estudar a criação de um sistema responsável pelo fornecimento de informações sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial. Esse sistema denominou-se Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

A implantação do Siafi foi um processo muito difícil, pois ele teria que ser implantado em aproximadamente seis meses e não havia todos os recursos disponíveis para tal. O Sistema tinha de ir ao ar no início do ano de 1987.

Costa (1998, p. 593) retrata como aconteceu o desenvolvimento da implantação do Siafi:

Uma verdadeira batalha contra o tempo foi travada pelos técnicos do SERPRO (...). O prazo para a entrega do produto final foi de apenas seis

meses. (...). Praticamente todas as diretorias da Casa envolveram-se nesse processo, cujo marco inicial foi uma reunião realizada na Escola Superior de Administração Fazendária – Esaf –, em junho de 1986. Antes da reunião, um dos departamentos da Secretaria do Tesouro Nacional fez um levantamento de dados junto a entidades envolvidas na execução do orçamento da União. Esse conhecimento, somado à experiência de alguns técnicos em projetos semelhantes ao Siafi, possibilitou a apresentação na Esaf de uma abordagem ampla do Sistema num fluxo de dados – a partir do qual teve início o detalhamento de funções do Sistema. Mesmo com esse curto espaço de tempo, a manutenção da data era indispensável, já que o Sistema era também orçamentário, devendo iniciar-se, portanto, juntamente com o ano fiscal, pois se não fosse em janeiro de 1987, o Siafi somente poderia entrar em vigor em janeiro de 1988.

Ainda conforme Costa (1998), o processo de implantação do Sistema foi iniciado, tecnicamente, pelos analistas de sistemas que identificaram as necessidades do STN e usuários, apresentando um projeto lógico que nortearia a construção do sistema.

3.2 Projeto lógico do Siafi

De acordo com Castro e Alves (2008), a estratégia para desenvolvimento e implantação do Siafi foi pautada nas seguintes premissas:

- o sistema de informação deveria dar-se por meio de computador de grande porte, que permitisse o processamento de um volume expressivo de dados simultâneos e interligasse várias unidades gestoras, com rapidez, para consolidar informações;
- terminais deveriam ser instalados, nas unidades responsáveis pela execução financeira do orçamento, exigindo do gestor a execução das operações, diretamente, nos próprios terminais do Siafi, tornando assim a informação automática, rápida e correta;
- as Delegacias Regionais do Tesouro Nacional (DRTN) deveriam ser utilizadas para dar suporte ao Sistema e aos usuários, assim como para a digitação de documentos das unidades que não possuísem terminal;
- sistemas internos de execução orçamentária, financeiras e de contabilidade, para evitar que as informações ficassem defasadas, e evitando-se, assim, o uso de sistemas paralelos;
- substituição das contas bancárias existentes no Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal pela “Conta Única do Tesouro Nacional”;
- padronização dos documentos de execução orçamentária e financeira do Governo Federal, para permitir maior racionalização e uniformização nos processos;
- o sistema seria também uma ferramenta do usuário, sem afetar a autonomia administrativa, pois também seria utilizado pelo Poder Judiciário e pelas entidades da administração direta;
- não era possível aceitar dados analíticos de outros sistemas. Os documentos orçamentários, financeiros e de contabilidade deveriam residir no próprio Sistema, para que quem dominasse o dado analítico também dominasse a informação;

- o Plano de Contas e a Tabela de Eventos deveriam ser utilizadas como suporte lógico do Sistema, para não deixar tudo a cargo de programas computacionais. O Siafi seria desenvolvido por servidores da própria Secretaria;
- a implantação do Sistema deveria ser gradativa, em todos os órgãos e entidades que integrassem os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. E isso não seria difícil, pois os órgãos e as unidades que utilizassem recursos do Tesouro dependiam do orçamento da União e suas contas bancárias seriam encerradas e colocadas no Siafi (conta única);
- a contabilidade foi escolhida para ser fonte das informações financeiras. Sendo assim, precisaria ser rápida, para não causar prejuízo à gestão, pois seria acionada antes do pagamento;
- havia necessidade de substituir os planos de contas existentes por um plano de contas único. Significa dizer que as normas de execução orçamentária e financeira existentes, desde o Código de Contabilidade Pública, de 1922, seriam substituídas por uma norma única (Decreto nº 93.872/86);
- como havia a possibilidade de utilização da estrutura do Banco do Brasil, para captar documentos, em localidades distantes das capitais, os gestores que não poderiam ter acesso on line enviariam seus documentos pela rede de agências bancárias. Isto seria o elo natural entre os órgãos centrais e as unidades executoras das despesas públicas.

A partir do exposto, pode-se perceber que essa gama de mudanças projetadas teve como objetivo principal a padronização e automação da linguagem da execução orçamentária e o controle das finanças do Governo Federal. Faltava, contudo, definir uma estrutura de contas e uma lógica de registros para sustentar as informações. Como a STN abrange o serviço público de esfera federal, a Contabilidade Pública teve que ser reformulada para que a estrutura de contas tivesse um plano de contas único e registros automáticos a partir dos atos praticados.

O sistema teve como foco a Contabilidade. Ela proporcionaria informações corretas e rápidas sobre as finanças e execução do orçamento, mesmo inserindo uma grande mudança na área pública contábil e na cultura dos contabilistas em geral.

Outra grande modificação seria harmonizar, em um mesmo Sistema e em só plano de contas, as regras e os registros contábeis que permitissem tratar instituições públicas e privadas indistintamente. Como se sabe, no Brasil, a Contabilidade se dividiu em Contabilidade Pública e Contabilidade Comercial. Entretanto, tecnicamente, para um universo bem mais restrito, este desafio já havia sido vencido, em 1975, com a organização dos controles internos e do sistema contábil do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). (CASTRO ; GARCIA 2008, p. 109)

Com a criação do CNPq, foi desenvolvido um sistema com aspectos gerenciais, obedecendo a princípios contábeis, sem grandes restrições em sua formatação. Este sistema foi denominado OFC- Sistema Integrado de Controle Orçamentário, Financeiro e Contábil.

Devido à necessidade de se ter uma Contabilidade única, que conseguisse harmonizar a Lei 6.404/76 (lei voltada à Contabilidade para empresas privadas) e a Lei nº 4.320/64 (lei voltada à Contabilidade Pública), foi criada, então a OFIC (Sistema Integrado de execução Orçamentária, Financeira e Contábil). Diante das mudanças que estavam acontecendo, na Contabilidade Pública, a STN decidiu reformular o plano de contas único, que servisse tanto para a Contabilidade Pública quanto para a privada, o que demandava a construção de um novo projeto lógico, incluindo inovações, como a tabela de eventos e a Conta Única.

Para Castro e Garcia (2008), houve um grande impacto cultural para a contabilidade, já que o costume era de registrar atos depois do pagamento. A mudança ocorrida neste aspecto foi que o registro passou a ser prévio ao pagamento. A lógica do Siafi era que somente haveria pagamento se houvesse prévio registro e este estivesse correto.

Como o registro passou a ser feito por quem paga e quem paga não é necessariamente contabilista, foi criada a Tabela de Eventos, que permitiu automatizar a contabilidade no próprio ato de pagamento.

Com isso, a automação contábil passou a existir a partir do fato financeiro, uma vez que todos os demais registros, nos sistemas orçamentários, patrimonial e de compensação passaram a ser feitos automaticamente por meio do próprio evento financeiro, por partidas contábeis. Isto representa a lógica interna do Siafi.

Outra mudança foi na apuração de balanços e balancetes diários, antes mesmo de fechar o balanço. A análise passa a ser feita antes de fechar o mês, deixando de possibilitar retardamentos dos fechamentos mensais. (CASTRO;GARCIA2008)

Com a implantação do Siafi, não foi mais preciso parar de pagar obrigações para poder fechar o balanço corretamente.

3.3 Objetivos do Siafi

Segundo a Instrução Normativa nº 03/2003, da Secretaria do Tesouro Nacional, o Siafi tem como objetivos:

1. Prover de mecanismos adequados ao registro e controle diário da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, os Órgãos Central, Setorial, Seccional e Regional do Sistema de Controle Interno e órgãos executores;
2. Fornecer meios para agilizar a programação financeira, com vistas a otimizar a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;
3. Permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinada a todos os níveis da administração pública federal;

4. Integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos Órgãos e Entidades participantes do sistema;
5. Permitir aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência dos gastos públicos;
6. Permitir a programação e o acompanhamento físico-financeiro do orçamento, em nível analítico;
7. Permitir o registro contábil dos balancetes dos Estados, Municípios e de suas supervisionadas; e
8. Permitir o controle da dívida interna e externa, do Governo Federal, bem assim a das transferências negociadas. (STN 2008)

Reunindo todos esses objetivos, pode-se aludir que a finalidade de uma forma geral do Siafi é ser fonte de informações seguras utilizadas para facilitar às práticas da contabilidade pública no que se refere ao Orçamento e controle dos recursos do tesouro Nacional.

3.4 Transparência do Siafi para a sociedade brasileira

A Constituição de 1988, em seu art. 37, menciona o princípio da publicidade juntamente com outros referentes à organização da Administração Pública.

Isso mostra que a Administração Pública deve, no caso da publicidade, exercer uma política de transparência administrativa, promovendo o acesso às informações um direito de todo o cidadão.

A Lei da Responsabilidade Fiscal em seu art. 48 (caput) preconiza sobre a transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da 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; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL 2000)

Os meios legais instituem mecanismos para sociedade “controlar” as contas públicas. Há, entretanto, há uma grande distância entre as determinações da lei e sua aplicabilidade.

O Siafi seria uma forma de o cidadão reconhecer a transparência administrativa. As pessoas saberiam mais detalhadamente, tanto de forma quantitativa quanto qualitativa sobre os gastos do governo.

O Siafi, como já informado nesta pesquisa, foi elaborado originalmente para atender a função de controle interno do Poder Executivo em relação a suas despesas e receitas, todavia, também é utilizado como aliado do Poder Legislativo no que se refere à fiscalização e ao controle externo da execução orçamentária.

Por ser um sistema que registra a execução orçamentária é um meio que torna possível a visibilidade das entradas e saídas dos recursos públicos para fins de controle e fiscalização exercida pelos Poderes do Estado.

No entanto, essas informações somente são disponíveis aos usuários do Sistema no Poder Executivo, no Judiciário e, no Legislativo, aos deputados e senadores das áreas competentes e alguns assessores para desempenhar a atribuição de fiscalizar das contas públicas.

Mas, o Brasil sendo uma República democrática teria que disponibilizar informações concretas sobre como, porquê, onde e quanto está sendo gasto o dinheiro público. Essas informações deveriam ser mais transparentes para a sociedade brasileira.

Uma das formas de suprir esta questão seria fornecendo acesso à sociedade ao Siafi.

É de extrema importância enfatizar novamente que o Siafi foi desenvolvido originalmente para atender o Poder Executivo em relação às suas contas. Com o advento da Constituição, o Legislativo passou a ter acesso as informações do Sistema, mas esse processo foi de certa forma dificultoso.

[...] apesar do significativo avanço proporcionado pela Constituição de 1988 em relação à possibilidade de participação no processo de elaboração do Orçamento e da ampliação de seu controle e fiscalização pelo Congresso, o Executivo ainda dispõe de muitos instrumentos legais para manter o processo orçamentário sob seu controle [...]. O processo de execução é registrada no Siafi [...] que tem sido usado como aliado do congresso para exercício de prerrogativa constitucional de exercício do controle e fiscalização da execução orçamentária. (VALENTE 2004, p. 165-166)

Se essa dificuldade de acesso se dá entre os próprios Poderes da federação, então a sociedade teria muito mais entraves para ter esse acesso.

Há *sites* da Internet que disponibilizam dados extraídos do Siafi. Porém, não há todas as informações para que se saiba, por exemplo, o porquê dos gastos, o responsável pelo gasto, o embasamento formal, a descrição do empenho, a empresa contratada entre outros dados inerentes aos processos administrativos que são descritos no sistema.

Outro fato é que o Siafi é um instrumento que necessita de certo conhecimento para ser acessado. Segundo Valente (2004, p. 201), “ O principal requisito para que se obtenha o máximo de resultado do Siafi é o conhecimento do processo orçamentário e da linguagem do sistema”. Conforme Carvalho apud Valente (2004, p. 217) :

Poucos conseguem sobreviver ao Siafi. Eu explico: caso você consiga vencer a primeira etapa, que é a obtenção da senha, a operação do Siafi exige curso de treinamento e conhecimento razoável de seu universo. Você precisa conhecer dezenas de macetes e dicas operacionais, sob o risco de não conseguir se aproximar na análise. Considera ainda que, se parar de utilizar

por algum tempo (15 dias), a senha caduca. Na prática, poucos técnicos agüentam tanto incômodo, e o trabalho acaba ficando com um ou dois especialistas (dentro de um universo de 35 consultores).

O Siafi possui muitos comandos, códigos de acesso a consultas e outros recursos que tornem de difícil entendimento. Na época da sua implantação houve inúmeros treinamentos para habilitar servidores que iriam operar o sistema. Em relação a esse assunto Costa (1988, p. 593) cita

Quando de sua implantação, o Siafi enfrentou a resistência dos funcionários, gerada, principalmente, pelas dúvidas quanto à sua empregabilidade. Somente na primeira fase de implantação, foram treinadas cerca de 5.000 (cinco mil) pessoas, número que chegou a 4.000 na segunda fase.

Várias dificuldades são colocadas em questão para que a sociedade não tenha acesso a informações sobre os recursos públicos. Mas, basta que elas se instruem, para entender e acessar o sistema. Até mesmo o próprio “governo” poderia treiná-las. Segundo Cardoso apud Valente (2004, p. 214-215)

[...] tem que saber no mínimo de contabilidade para entender o Siafi. Para entrar no Siafi você tem de conseguir acessar, saber entrar no sistema, e depois no sistema, que é da rede Serpro. Ele não é pra entendidos. É pra quem sabe perguntar o que quer. E o Siafi tem uma coisa mais fácil: tem um manual e consulta, tem como navegar lá dentro

A questão é que se o cidadão tem interesse ele faz o possível para compreender como esta sendo administrado seu dinheiro. É claro que o Siafi é um sistema complexo e para muitos complicado. Entretanto, se o governo incentivasse a população a conhecer o Sistema seria mais fácil compreendê-lo.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O estudo em questão evidencia que o Siafi, desde sua implantação, vem atendendo satisfatoriamente Os objetivos para o quais foi idealizado, por ser um sistema flexível, confiável e preciso no fornecimento de informações gerenciais para tomada de decisões pelos gestores públicos e na busca de melhores resultados para Administração Pública Federal. Ele consiste num sistema de gerenciamento de informações financeiras e contábeis que a Administração dispõe para enfrentar os novos desafios diante de um ambiente em constante mutação.

Segundo Manual Siafi (2008), ao longo desses anos, tem buscado o contínuo aperfeiçoamento de suas ferramentas a fim aprimorar suas melhorias e funcionalidades no atendimento de uma demanda cada vez mais crescente por informações precisas e tempestivas, por parte da Administração Pública Federal e de seus usuários, bem como na obtenção da transparência dos gastos públicos, o que não era possível antes de sua implementação.

Há uma preocupação constante da STN e do Serpro, associada com as sugestões dos usuários deste sistema, isso têm contribuído especialmente na evolução técnica do Siafi, na medida que todas as suas ferramentas disponibilizadas estejam continuamente reavaliadas e aperfeiçoadas, a fim de proporcionar não somente à Administração Pública, mas também aos gestores, meios eficazes que possam avaliar as metas estipuladas pela Administração com os resultados alcançados.

Como vem sendo evidenciado, no corpo deste trabalho, os resultados obtidos com a implantação do Siafi, são altamente satisfatórios, tanto em termos gerais quanto à minimização dos custos operacionais, assumindo assim, papel cada vez mais importante no cenário nacional, à medida que seus dados financeiros, contábeis e a legalidade de seus atos são utilizados por toda a Administração.

Deve-se ainda ao Siafi, o controle dos gastos públicos pelas unidades de Controle Interno de cada poder, bem como o controle externo exercido pelo Congresso Nacional, quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal.

Finalmente, com a criação do Siafi, a STN conseguiu centralizar as contas do Governo e o sistema de processamento de dados passou a atender, de forma integrada, a todas as Unidades Gestoras – Ugs.

4.1 As melhorias que o Siafi promoveu para a administração pública federal

Para Castro e Silva (2008) a criação do Siafi ocasionou diversas melhorias para a Administração Públicas. Entre elas, pode-se citar:

- quando um determinado lançamento contábil é feito pelo usuário e há necessidade de lançamento reflexo de outro (em contrapartida) o registro é efetivado pelo sistema, ou seja, apenas um lançamento é informado manualmente enquanto o outro se faz automaticamente;
- melhor administração das finanças;
- unificação das finanças de caixa do Governo Federal na Conta Única no Banco Central;
- a utilização dos recursos do Tesouro Nacional foi otimizada, evitando-se assim, a necessidade de abertura de diversas contas;
- as unidades gestoras são cientes dos seus recursos de forma individualizada apesar de a conta ser única para todas as UGs;
- a racionalização na movimentação dos recursos financeiros no âmbito do governo federal;
- esse sistema faz com que a execução orçamentária seja realizada tempestivamente e consolidada com a execução patrimonial e financeira;
- a estrutura de informações gerenciais em disposição orçamentária mais analítica do às aprovadas em lei;
- um grande benefício desse sistema é a sua relação com os recolhimentos de impostos. Ele é feito no momento do pagamento (através do Siafi) ao fornecedor de bens ou serviços, ou seja, o imposto devido já é recolhido pelo sistema. Isso facilita o processo de recolhimento de impostos, pois o valor correspondente ao imposto é retido no momento que é executado o pagamento à pessoa jurídica.

4.1.1 Melhoria na execução contábil após a implantação do Siafi

Para entender o significado da mudança da contabilidade pública pós Siafi, é necessário voltar à origem dos problemas vivenciados no setor.

4.1.1.1 Razão dos registros automáticos.

Com o avanço da tecnologia deixaram de ocorrer o registro de fatos manualmente e o trânsito de documentos.

Conforme Castro e Silva (2008), na área pública, além do registro do ato eram necessários outros registros subsequentes, nos sistemas de controle orçamentário, patrimonial e de compensação. Diante das dificuldades desse entendimento, foi criado o Evento Contábil do Siafi, em que o fato (receita ou despesa) é informado pelo próprio usuário e a contrapartida (entrada ou saída de bancos) é feita automaticamente no sistema. Esse mesmo tipo de

lançamento automático, também é feito nos sistemas orçamentário, patrimonial e de compensação. Essa facilidade adicionada com o fato de não se permitir somatórios diferentes de débitos e créditos, extinguiu a possibilidade de erros e omissões.

A execução contábil relativa aos atos e fatos de gestão financeira, orçamentária e patrimonial da União obedece ao Plano de Contas elaborado e mantido de acordo com os padrões estabelecidos, tendo como partes integrantes a relação das contas agrupadas segundo suas funções, a tabela de eventos (conjunto de todos os eventos existentes) e a indicação do mecanismo de débito e crédito de cada conta. Trata-se, portanto, de um conjunto das contas utilizáveis em toda a Administração Pública Federal, organizadas e codificadas com o propósito de sistematizar e uniformizar o registro contábil dos atos e fatos de gestão, e permitir a qualquer momento, com precisão e clareza, a obtenção dos dados relativos ao patrimônio da União.

Segundo Castro e Silva (2008) juntamente com essas possibilidades, foram constituídas três âncoras baseadas na contabilidade - para serem suporte no desenvolvimento do Siafi:

- a) plano de Contas (estrutura de informações);
- b) conta Única do Tesouro Nacional (conta contábil); e
- c) tabela de Eventos (registros automáticos).

4.1.1.2 Plano de contas

Na época do desenvolvimento do Siafi, o objetivo da contabilidade passou a ser “produzir informações”. A informação é gerada a partir de uma estrutura de contas organizada. Isso significa que o Plano de Contas é a principal ferramenta de extração de informações.

Segundo Fortes (2006, p. 238),

O Plano de Contas do Governo Federal consiste numa estruturação ordenada e sistematizada das contas utilizáveis em toda a Administração Pública Federal e compõe-se das seguintes partes básicas: relação das contas agrupadas segundo funções; descrição das funções das contas; indicação do mecanismo de débito e crédito

O Plano de contas deveria conter informações tanto gerenciais quanto oficiais. Na área privada, o objeto principal que se deve conhecer está no Patrimônio Líquido (PL). A estrutura do plano de contas e a lógica dos registros contábeis está ligado ao PL (diferença entre o Ativo e o Passivo). O Plano de Contas é organizado para se elaborar o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do exercício (DRE).

Para elaborar o Balanço Patrimonial, é necessário delinear os saldos do ativo, passivo e PL, representando a situação patrimonial da empresa, em uma determinada data, obrigatoriamente em 31 de dezembro. A DRE representa o que aconteceu com esse patrimônio durante o exercício, mostrando as variações do PL. Para isso existem as contas de resultado: receitas e despesa. Sendo para a área privada, a receita da idéia de aumento do patrimônio líquido e a despesa, da diminuição.

Ainda segundo Fortes (2006), na área pública, o objeto principal da informação está no Orçamento e não no PL. Assim, o grupo de contas de despesa e o de receitas tem o conceito orçamentário de gastos e recebimentos. E para que esses conceitos orçamentários não se confundissem com contas de resultados, foi preciso criar contas de acréscimo e decréscimo do PL denominados Resultado Aumentativo e Resultado Diminutivo (do Patrimônio Líquido) para acolher fatos não financeiros que afetam o PL (depreciação, valorização e ativos ou passivos, etc).

Conforme Castro e Garcia (2008), para harmonizar a Lei nº 4320/64 e a Lei 6.404/76, a STN ajustou o Plano de Contas da União, conciliando as peculiaridades das duas leis. A lógica foi integrar os quatro sistemas contábeis em um só plano, guardando a mesma estrutura em contas distintas.

4.1.1.3 Conta única do tesouro nacional: uma conta contábil

Castro e Garcia (2008), enfatizando o que já foi comentado nesta pesquisa, antes da implantação do Siafi, para as unidades terem controle individual de determinadas fontes de recursos elas abriam diversas contas bancárias que exigiam extratos bancários na prestação de contas. Assim, procurou-se dar transparência à existência das fontes de recursos, que identifica nas vinculações entre as despesas e as receitas. Isso contribuiu para eliminação da cultura de se abrir uma conta bancária para cada fonte de recurso do orçamento. Um exemplo, bem ilustrativo, são os convênios, que, em suas cláusulas apresentavam a obrigação de abertura de conta bancária. Dessa forma “prestava-se conta” dos recursos aplicados através de extrato bancário.

A forma de controle mudou do banco para a contabilidade e o orçamento.

Com o fim das contas bancárias, várias tarefas foram eliminadas, como as conhecidas conciliações bancárias mensais, evitando-se o desperdício de tempo. Porém, a maior virtude da conta única para a Contabilidade Pública é a certeza de que a informação está correta e

disponibilizada *on line*, instantaneamente. Outro benefício é que, como a execução orçamentária tem de ser feita antes do pagamento, ela também terá a informação em dia.

Para eliminar a burocracia e fazer da Contabilidade um banco virtual, projetou-se o atual esquema da Conta Única do Tesouro Nacional, quando o Siafi já apresentava segurança suficiente para substituir as contas bancárias e atuar como banco. A conta Única começou a ser utilizada em 12/09/1988.

Esta lógica permitiu o registro dos fatos contábeis obrigatoriamente antes ou concomitante a sua ocorrência, com o Siafi, a contabilidade sabe o que o banco pagará.

Todas as contas bancárias foram extintas. Eram aproximadamente 10.000 e, passou a ser uma conta somente (Conta Única).

Os recursos das unidades que estavam depositados em conta bancárias, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, foram transferidos para o Banco Central do Brasil (BACEN). Os gestores, então, passavam a ter, no código de sua unidade, o saldo correspondente na conta única. A Conta Única é no BACEN, no Siafi ela está distribuída por Unidade Gestora (UG).

Fortes (2006, p.44) alerta que, “a conta única é controlada pelo Tesouro e movimentada pelas Unidades Gestoras por meio de Ordem Bancária emitida com base nas orientações recebidas do Tesouro {...}, quando o Ente adota pagamento centralizado”.

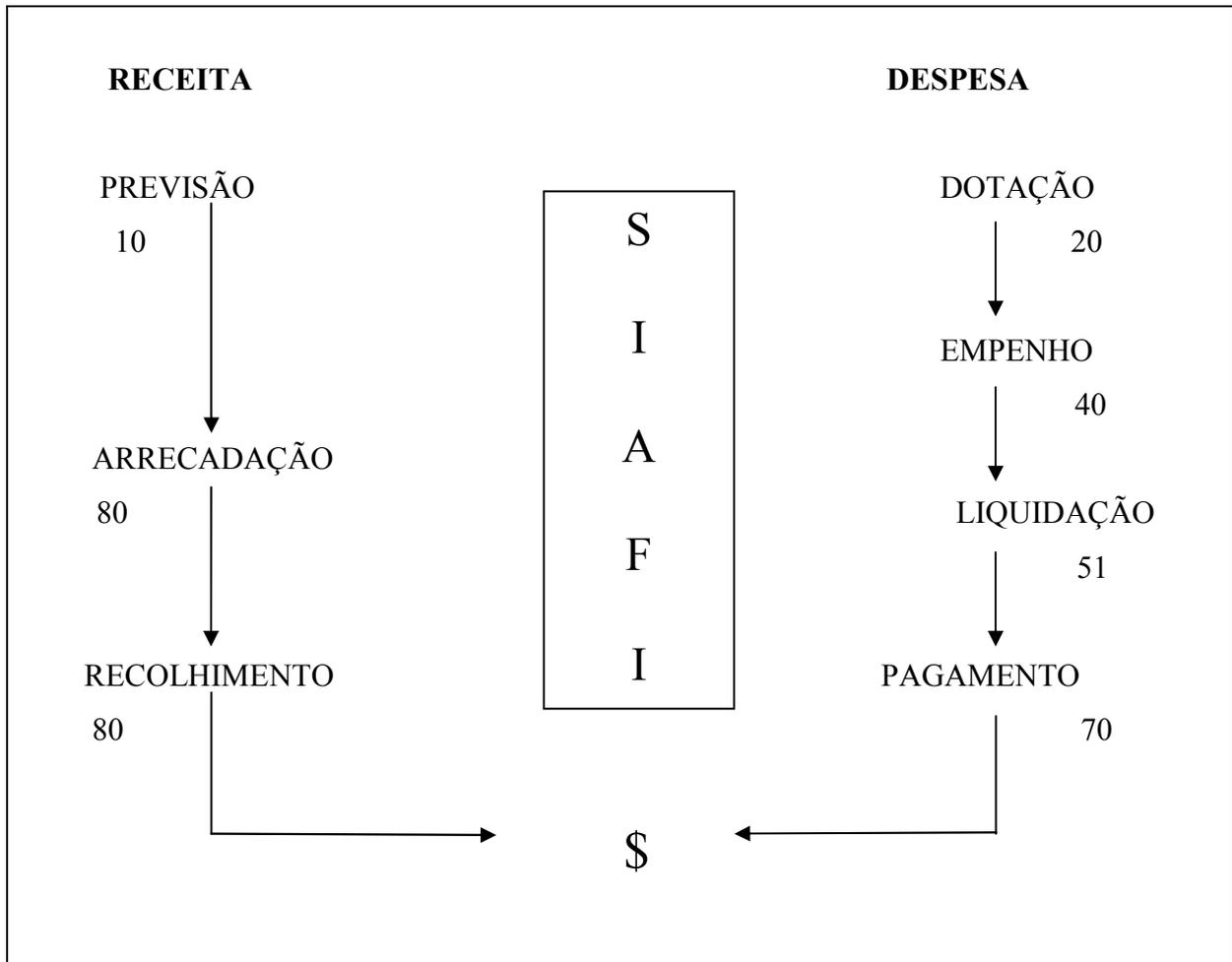
4.1.1.4 Tabela de eventos: base dos registros contábeis automáticos

Depois de estabelecida a lógica do Siafi e a modificação completa do Plano de Contas da União, criando um plano de contas padrão para órgãos e entidades com cultura e legislação distintas, restava resolver o problema do registro contábil.

Para resolver esse problema, a solução foi automatizar os registros contábeis dos diversos sistemas, por meio de códigos e estes não poderiam ser modificados posteriormente.

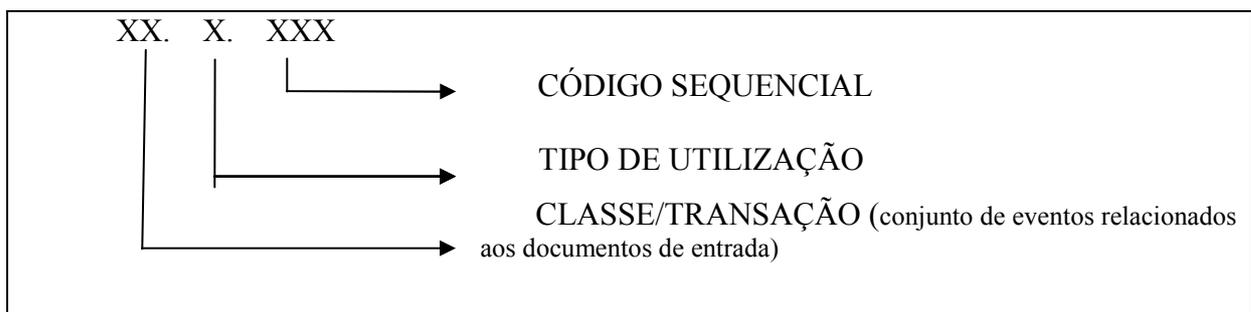
Como os lançamentos de gestores, no Siafi, envolviam basicamente os atos de empenho e pagamento, todo o processo teria uma expressiva redução.

Destarte, a tabela de evento está esquematizada em códigos, na mesma lógica das etapas da execução orçamentária, conforme Quadro 4:



Quadro 2 – Estágios da Execução da Despesa e seus correspondentes Eventos
 Fonte: Castro e Garcia (2008, p. 129)

Os eventos são identificados por um código composto de 06 (seis) números estruturados da seguinte forma:



Quadro 3 – Estrutura do Código do Evento
 Fonte: elaboração própria

Para Mota (2006, p. 345)

A tabela de eventos, que faz parte do Plano de Contas da Administração Federal, é o instrumento utilizado pelas unidades gestoras no preenchimento das telas e/ou documentos de entrada de dados no Siafi para transformar em atos e fatos administrativos rotineiros em registros contábeis automáticos.

Muitos fatos podem ser percebidos pelo sistema sem precisarem ser registrados pelos usuários. Foi criado um código, definindo o evento indicado pelo usuário, código (0), ou percebido pelo Siafi, código (1). E, para evitar mais eventos no caso de estorno do evento anterior, foram inseridos o código (5), para estorno do evento (0), e o código (6) para estorno do evento (1). Além disso, surgiram outros eventos complementares, são eventos que se conectam a outros. Isso constitui fator bastante conveniente, pois assim se evitam lançamentos simultâneos a partir de determinados ato ou fato. Um exemplo simples de eventos complementares é a transferência de créditos orçamentários de uma UG para outra, de órgão diferente, que significa transferência de limites da programação financeira das UG setoriais dos órgãos envolvidos. (CASTRO E GARCIA, 2008)

Portanto, os tipos de utilização são os códigos numéricos definidos no sistema, que têm finalidade específica empregados tanto pelo gestor quanto pelo próprio sistema, apresentados no Quadro 6, a seguir:

XX. 0 .XXX = evento utilizado diretamente pelo gestor (evento normal)
XX. 1 .XXX = evento utilizado diretamente pelo sistema (evento de máquina)
XX. 2 .XXX = evento complementar do normal (xx.0.xxx)
XX. 3 .XXX = estorno de evento complementar do de máquina (estorno normal xx.1.xxx)
XX. 5 .XXX = estorno de evento utilizado do gestor (estorno do normal xx .0. xxx)
XX. 6 .XXX = estorno de evento utilizado interno do sistema (estorno de máquina xx.1.xxx)
XX. 7 .XXX = estorno de evento utilizado complementar do normal (xx .2.xxx)
XX. 8 .XXX = estorno de evento utilizado complementar do de máquina (xx.3.xxx)

Quadro 4- Estrutura do Evento por Tipo de Utilização

Fonte: Mota, (2006, p.348)

É importante ressaltar que somente há produção de documentos no sistema através do Evento, quando os dados informados e percebidos são suficientes e corretos.

Seguindo as etapas da execução orçamentária e a estrutura do Plano de Contas, os eventos foram codificados da seguinte forma, descritas no Quadro 7:

10.X.XXX -----→	Previsão da receitas
20.X.XXX -----→	Dotação da despesa
30.X.XXX -----→	Movimentação de crédito
40.X.XXX -----→	Empenho da despesa
50.X.XXX -----→	Apropriação, retenções, liquidações e etc
51.X.XXX -----→	Apropriações de despesa
52.X.XXX -----→	Retenção e obrigações
53.X.XXX -----→	Liquidação de obrigações
54.X.XXX -----→	Registros diversos
55.X.XXX -----→	Apropriações de direitos
56.X.XXX -----→	Liquidações de direito
60.X.XXX -----→	Restos a pagar
61.X.XXX -----→	Liquidação de Restos a Pagar
70.X.XXX -----→	Transferências financeiras
80.X.XXX -----→	Receitas

Quadro 5 – Principais Eventos Contábeis
Elaboração própria

4.1.2 Execução orçamentária e financeira

Diversos fatores oferecem risco de desequilíbrios entre a estimativa de receita constante do Orçamento Anual aprovado pelo Legislativo e a efetiva arrecadação.

Como forma de enfrentar possíveis riscos, o ordenamento jurídico brasileiro, desde a edição da Lei nº 4.320/64, instituiu mecanismo de prevenção, consubstanciado na elaboração de um quadro de quotas trimestrais que cada órgão poderia adotar como referencial para execução de seu orçamento. Mecanismo que posteriormente foi aperfeiçoado, com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que incorporou o entendimento de que a prevenção dos riscos fiscais deve abranger dois momentos distintos: aquele anterior à assunção de compromissos de gastos por parte do governo, e o momento final da execução da despesa.(ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008)

Dessa forma, o gerenciamento dos riscos inerentes à execução orçamentária e financeira do governo federal se realiza mediante estabelecimento de controles sobre os gastos, em dois níveis: o orçamentário e o financeiro.

No nível orçamentário, o gerenciamento se realiza mediante fixação de limites ou estabelecimentos de condições para que os órgãos iniciem ações que venham a gerar futuras obrigações de pagamento.

No nível financeiro, o gerenciamento se realiza mediante estabelecimento dos montantes que cada órgão fica autorizado a pagar. Em linhas gerais, este é o processo denominado de “programação financeira de desembolsos”. Assim, a programação financeira alcança um dos seus objetivos que é assegurar recursos financeiros às unidades orçamentárias, em tempo hábil à melhor execução de seus programas orçamentários e manter o equilíbrio entre a receita e a despesa, de forma a prevenir insuficiência de caixa.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), a programação da execução orçamentária e financeira do Governo Federal é estabelecida por ato do chefe do Poder Executivo, mediante Decreto, usualmente denominado de “Decreto de Programação Financeira”. Esse ato inclui também as normas para liberação de recursos financeiros aos demais poderes da União, e deve ser editado anualmente, em prazo de até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual - LOA. Segundo o ordenamento instituído pela LRF, os demais poderes também publicarão os seus respectivos cronogramas de desembolso, observando determinações que vierem a ser inseridas anualmente na LDO e na LRF.

Conforme Albuquerque; Medeiros; Silva (2008), execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente. Esta afirmativa tem como sustentação o fato de que a execução tanto orçamentária como financeira estão atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.

Pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.

Todo o processo orçamentário tem sua obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal, art. 165, que determina a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Segundo o Manual Siafi (2008), o Siafi representou tão grande avanço na gestão dos recursos públicos da União que ele é hoje reconhecido no mundo inteiro e recomendado inclusive pelo Fundo Monetário Internacional – FMI. Após sua implantação, a execução orçamentária passou a ser realizada tempestivamente e com transparência, completamente integrada com a execução financeira, bem como agilizou a programação financeira, otimizou

os recursos do Tesouro, por meio da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal na Conta Única no Banco Central.

Após a publicação da LOA e observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União estabelecida para o exercício, a STN registra, no Siafi, os créditos orçamentários aprovados, em contas do sistema orçamentário dos órgãos integrantes do sistema de programação financeira, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita. Tão logo editado o decreto de programação financeira, também são registrados no Siafi, pela STN, os limites de empenho estabelecidos para cada órgão.

O mecanismo operacional para a apresentação desse detalhamento é a Proposta de Programação Financeira – PPF, também registrada no Siafi, pelo qual as Unidades Gestoras solicitam os recursos financeiros para o pagamento de suas despesas, com a indicação do nível máximo de detalhamento. O fluxo da PPF parte das unidades gestoras para os órgãos setoriais e destes para o órgão central do sistema de programação financeira.

A STN, após as considerações e os ajustes, registra no Siafi a Programação Financeira Aprovada – PFA. Os Órgãos Setoriais de Programação Financeira – OSPF, em função do teto fixado na PFA, estabelecerão os limites para suas unidades gestoras.

Ainda segundo o Manual Siafi (2008), o Siafi é o sistema responsável pelo processamento eletrônico da execução orçamentária e financeira do Governo Federal, que possibilita um acompanhamento em tempo real de toda a execução orçamentária e financeira da União, pois até antes do seu advento isso não era possível ter esse conhecimento, em tempo hábil, dessas informações, já que um ato contábil realizado por uma determinada unidade governamental somente se tornava de conhecimento da autoridade financeira meses depois. Atualmente isso não ocorre mais, pois esse ato torna-se de conhecimento geral a partir da sua exata ocorrência, porque ele é registrado no Siafi pela entidade responsável assim que acontece.

Há estreita relação entre descentralização orçamentária e a descentralização financeira, pois enquanto a Secretaria de Orçamento e Finanças -SOF/MP consigna as “dotações” orçamentárias aos órgãos, a STN libera, aos mesmos, recursos financeiros sob a forma de “cota”.

Para efetuar as liberações de recursos, a STN analisa as PPFs emitidas no Siafi, cuja totalização não pode exceder as dotações aprovadas no Orçamento Geral da União – OGU, ou seja, as cotas a programar, sendo o controle realizado por meio do Siafi, em conta contábil específica.

Executar o Orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele fixadas, uma vez que, para que haja realização da despesa, a primeira condição é que esse gasto tenha sido legal e oficialmente fixado na LOA e autorizado, por lei, pelo Congresso Nacional.

A execução orçamentária da despesa exige-se que sejam seguidos à risca os estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64: fixação, empenho e pagamento.

Segundo o Manual Siafi (2008), todo o processamento da execução financeira, bem como a execução orçamentária ocorre dentro do Siafi, que foi desenvolvido para que cada UG possa elaborar sua programação financeira, submetê-la ao seu órgão setorial de programação e este, por sua vez, ao órgão central de programação financeira.

Por fim todas as ações governamentais deverão se ajustar à programação financeira e ao Orçamento Anual. Os compromissos financeiros, mesmo os financiados por operações de crédito internas e externas ficam subordinados aos limites fixados na programação financeira de desembolso, aprovada pelos órgãos responsáveis, nos demais poderes.

Período	Média do Tempo Médio de Resposta (em segundos)	Média da Quantidade de Transações	Média do Pico de Usuários Simultâneos	Média da Disponibilidade (em %)
1999	0,3	1.806.865,15	1.378,65	86,19
2000	0,34	1.863.372,12	1.515,01	99,77
2001	0,4	1.864.939,41	1.548,65	99,86
2002	0,2	1.789.519,91	1.511,24	99,98
2003	0,26	2.147.626,03	2.086,94	100
2004	2,98	2.573.925,32	2.222,93	99,78
2005	0,3	3.120.609,57	2.425,70	100
2006	0,09	3.478.507,26	2.516,57	99,97
2007	0,08	4.025.070,79	2.957,07	99,85

Quadro 6 - Desempenho do Siafi Operacional

Fonte: Dados obtidos dos sistemas Siafi Gerencial (STN 2008)

Alguns indicadores acima devem ser destacados, exceto o ano 1998, tendo em vista a tipicidade verificada quanto a média do pico de usuários simultâneos e média de disponibilidade (%).

Observa-se que em 1999 a média de picos de usuários equivalia a 1.378,65 para um tempo médio de resposta de 0,3. Por outro lado, em 2007, a média de pico de usuários simultâneos elevou-se para 2.957,07 e o tempo médio de resposta caiu para 0,08.

Verifica-se, portanto, que apesar de que a média da quantidade de transações acessadas terem aumentada substancialmente, o tempo médio de resposta diminuiu, exceto 2004.

Outro fator importante a ser observado é a média da disponibilidade do sistema, com exceção de 1998, que tende a 100% disponível aos usuários

MÊS/ANO	2002	2003	2004	2005	2006	2007
JAN	713.213	632.574	661.313	916.361	1.059.078	1.136.235
FEV	788.417	918.438	818.187	1.254.671	1.307.920	1.487.772
MAR	1.186.792	1.020.416	1.665.572	1.847.060	1.954.854	2.578.190
ABR	1.253.166	1.092.793	1.607.260	1.811.265	1.715.365	2.112.643
MAI	1.205.487	1.332.329	1.838.530	2.256.072	2.408.426	2.489.809
JUN	1.071.675	1.346.095	1.539.702	1.933.261	2.023.800	2.227.397
JUL	1.218.343	1.444.021	891.225	1.927.237	2.195.745	2.347.383
AGO	1.217.315	1.308.290	1.956.921	2.203.086	2.354.418	2.382.719
SET	1.193.286	1.564.871	1.964.582	1.946.685	2.136.498	2.349.194
OUT	1.394.054	1.513.493	2.012.894	1.722.296	2.366.402	2.781.073
NOV	1.329.011	1.095.596	2.236.379	2.332.969	2.523.449	2.711.801
DEZ	2.570.232	2.559.812	3.249.730	3.416.585	3.576.829	3.839.849
TOTAL	15.140.991	15.828.728	20.442.295	23.567.548	25.622.784	28.444.065
MÉDIA	1.261.749	1.319.061	1.703.525	1.963.962	2.135.232	2.370.339

Quadro 7 – Quantidade de documentos Siafi

Fonte: Dados obtidos dos sistemas Siafi Gerencial (STN 2008)

Os dados acima traduzem a evolução e a eficiência do Sistema Siafi, em atender uma demanda crescente por informações. Observa-se que em 2002 foram produzidos 15.140.991 documentos, em 2007, cinco anos após, esse quantitativo aumentou 87,86% aproximadamente.

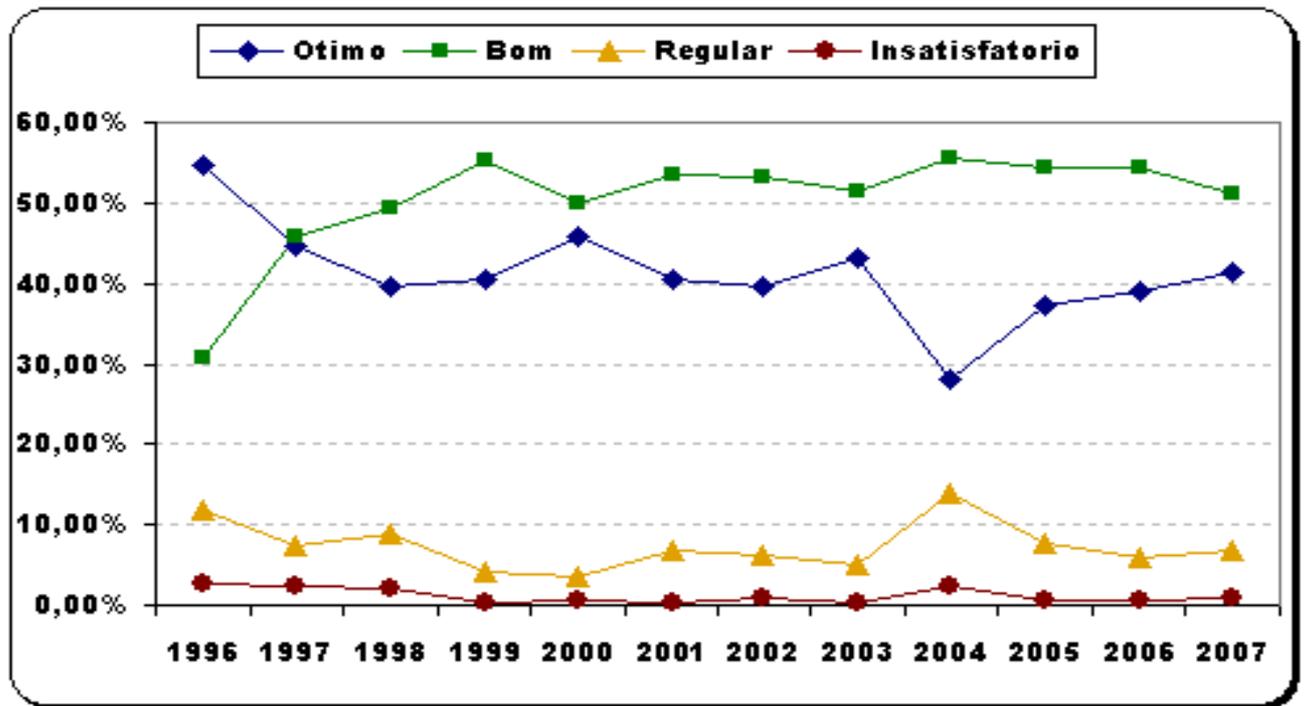


Gráfico I – Nível de satisfação do usuário

Fonte: Dados obtidos dos sistemas Siafi Gerencial (STN 2008)

Os dados demonstram que o nível de satisfação dos usuários sofreu mudanças significativas ao longo desses últimos anos, observa-se que em 1996, 55% dos usuários julgavam o Siafi ótimo, tendo essa avaliação sofrido um decréscimo nos anos de 1997 a 1999.

A partir de 2000 os percentuais se elevaram novamente, caindo em 2004 -ano atípico, elevando novamente nos anos seguintes.



Gráfico II – Conceito Siafi nacional em 2007

Fonte: Dados obtidos dos Sistemas Siafi Gerencial (STN 2008)

Mede o conceito do Siafi, em nível nacional, ano 2007. Verifica-se que somente 0,74% dos usuários consideram o Siafi insatisfatório, 6,72% consideram-no regular e o restante dos usuários, ou seja, 99,54% aprovam e, dentre estes se encontra 14,47% os que consideram ótimo.

4.2 Limitações e restrições a resultados

O autor desta monografia esteve, algumas vezes, na STN, conversando com a equipe que trabalha no atendimento do Siafi, com o objetivo de obter informações sobre – A pesquisa de satisfação dos usuários e, também, dados estatísticos do Siafi Operacional, que pudessem contribuir na busca de respostas à questão de pesquisa.

A princípio, houve dificuldades de atenderem o pedido, por motivos operacionais:

Quanto ao “relatório de pesquisa de satisfação dos usuários” é muito extenso e geraria uma grande quantidade de papel o que impossibilitaria de fornecer o material;

Quanto aos “dados estatísticos do Siafi Operacional” as informações foram disponibilizadas, no ano de 1998, e todos esses anos estão disponibilizados no portal Siafi.

Apenas o quadro resumo é que é mostrado os últimos seis anos, mas também esses dados podem ser gerados através de relatório Siafi Extrator de Dados.

De qualquer forma, em que pesem as considerações acima, foi possível extrair dados importantes do Sistema Siafi, que provam a magnitude desse instrumento moderno e eficaz que dispõe administração no gerenciamento do controle dos gastos públicos (quadros 6,7, e gráficos I e II).

5. CONCLUSÃO

Em resposta a questão de pesquisa, verificou-se portanto o cumprimento do objetivo do estudo do Siafi.

Este estudo analisou o sistema desde a sua criação e constatou que o Siafi, ao longo desses 20 anos, tem contribuído com o Governo Federal na sua missão, para o qual foi idealizado, no sentido de auxiliar ao poder público no controle e no gerenciamento dos gastos públicos: gerindo; processando e criando informações financeiras que viessem a atender às necessidades atuais de gerenciamento financeiro governamental, diante de um cenário em crescente transformações econômicas e sociais.

Outro aspecto importante, detectado nesta pesquisa, é que o Siafi não parou, está constantemente se aperfeiçoando com o desenvolvimento de novas ferramentas de acordo com a evolução tecnológica, com o objetivo de oferecer a seus clientes instrumentos de trabalho que possam aprimorar o controle dos gastos públicos, dentro de uma nova visão gerencial requerida pelos gestores públicos na obtenção de resultados e, também, na prestação de contas aos órgãos de controle.

O Siafi possibilitou a simplificação dos instrumentos de operacionalização da contabilidade e, desta forma, trouxe maior precisão aos registros e, simultaneamente, liberou o gestor público para efetuar análises contábeis e elaborar relatórios gerenciais. Graças aos eventos, as partidas dobradas foram automatizadas pelo sistema, isto ajudou no processo formal dos registros. Esta simplificação, obtida com a lógica dos eventos contábeis a disposição do gestor, fez com que os registros de débito e crédito fossem praticamente automáticos, a partir do ato administrativo praticado.

Foram inúmeras atribuições e facilidades que esta importante ferramenta de trabalho proporcionou à Administração Pública Federal. Originalmente, desenvolvida para atender a três funções básicas referente à arrecadação e o controle dos recursos da sociedade, ou seja, execução orçamentária, financeira e contábil. Apesar de sua pujança, o Siafi ainda não atende 100% de toda demanda da Administração, principalmente, não dispõe de informações gerenciais acerca de custos e, também, de dados financeiros tempestivos de forma a facilitar o controle e o gerenciamento dos projetos e programas governamentais.

Verificou-se portanto o cumprimento do objetivo, por intermédio desta monografia, que o Siafi foi uma inovação tecnológica criada pela Administração Pública e que tem atendido satisfatoriamente seus objetivos originais. Assim, foi confirmada a hipótese do autor

da pesquisa, pois, é indiscutível a contribuição que o Siafi proporciona a toda Administração Pública Federal, sendo, hoje em dia, uma ferramenta imprescindível na execução financeira, orçamentária, patrimonial e contábil.

Quanto à sugestão, caberia à STN disponibilizar séries históricas em PDF para futuras pesquisas, sendo esse um método mais simplificado e de fácil manuseio por parte de pesquisadores e do público em geral.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 2 ed. Brasília, 2008
- ALEXANDRINO Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetrus, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** - texto constitucional de 05 de outubro de 1988. 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- BRASIL. **Decreto Lei nº. 200**, 15 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em 07 de jun. 2008.
- BRASIL. **Decreto Lei nº. 347**, 21 de novembro de 1991. Determina a utilização dos Sistemas SIAFI e SIAPE no âmbito do Poder Executivo Federal.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2009/proposta/msg192_08_1pl.pdf>. Acesso em 18 set. 2008
- CARVALHO, José Carlos de Oliveira de. **Auditoria geral e pública: teoria, doutrina e jurisprudência: questões de concursos comentadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- CASTRO, Róbison Golçaves; LIMA, Diana Vaz de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estais e Municípios (SIAFI e SIAFEM)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria; **Contabilidade Pública no Governo Federal**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Deliberação CVM nº 29, de 05 de fevereiro de 1986**. Pronunciamento anexo do Instituto Brasileiro de Contadores- IBRACON, sobre Estrutura Conceitual Básica da Contabilidade. Disponível em: < <http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=/deli/deli029.htm>> Acesso em 15 de ago. 2008
- JOÃO, Fortes. **Contabilidade Pública**. 9. ed. Brasília: Franco & Fortes Ltda, 2006.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública: guia para Reformulação do Ensino e Implantação da Lógica do SIAFI nos Governos Municipais e Estaduais com utilização do Excel**. 2. ed. Brasília, 2008.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública**, Brasília: Vesticon, 2006

MINISTÉRIO DA FAZENDA. 2008. Acesso em: 05 jul. 2008. <Disponível em: <http://www.stn.gov.br>>. **Manual do SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional**.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E ORÇAMENTO. 2008, **Sincov**. Acesso em: 08 de out. 2008

NONATO, Remo – 2008 – Analista de Finanças e Controle da STN

PEDERIVA, João Henrique; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. Créditos Extraordinários e Medidas Provisórias no Brasil: uma Análise Sistêmica. **RAC- Eletrônica**, v1, n.2, art 7, 2007. Disponível em :<<http://www.anpad.org.br/rac-e>> Acesso em 17 de out.2008

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Estatística de Uso**. Disponível em:<https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/estatisticas/index_estatistica_menu.asp>. Acesso em 15 de set. 2008

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Nível de Satisfação do Usuário SIAFI**. Disponível em: https://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/estatisticas/index_estatistica_menu.asp

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados. **O futuro é agora**. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/imprensa/publicações/Tema/tema_176/materias> Acesso em 20 de set 2008

VALENTE, Ana Paola de Amorim. **Transparência e Opacidade: o SIAFI no acesso á informação Orçamentária**. Belo Horizonte: Annablume, 2004.

APÊNDICE

Entrevista

No dia 22 de julho de 2008, foi enviado um e-mail à ONG Contas Abertas, (sendo o Deputado Augusto Carvalho responsável por esta), onde o Consultor de Economia da Ong supracitada, Sr. Gil Castelo Branco, respondeu as seguintes perguntas:

1. Vocês teriam alguma crítica em relação ao Siafi?

O Siafi, tanto o operacional quanto o gerencial, pode ser aprimorado em diversos aspectos. O Siafi Gerencial, por exemplo, espera-se que seja acessado pela Internet como ocorre sem interrupções, inclusive nos sábados e domingos, 24 horas por dia. Também seria desejável que a série histórica do Siafi Gerencial fosse ampliada (no momento estão disponíveis dados de 2003 a 2008). A cada novo ano, a STN tem suprimindo o ano mais antigo, quando seria conveniente a manutenção de uma série histórica como no Siafi Operacional.

2. Quais os elogios que vocês fariam ao Siafi?

A criação do Siafi, bem como da conta única e da STN, trouxe inúmeras vantagens para a administração pública. O Siafi aprimorou os métodos de trabalho (que até então eram manuais), permitiu a escrituração financeira, contábil e patrimonial praticamente on-line de todas as Unidades Gestoras do Brasil, ofereceu consistência e padronização às informações, permitiu a redução do estoque de moeda existente em diferentes contas bancárias e ofereceu maior transparência aos dispêndios públicos.

3. Quais as sugestões de melhoria para que o Siafi torna-se mais transparente, principalmente, em relação ao público externo?

É desejável que o acesso ao Siafi seja disponibilizado, pela Internet, para a toda a sociedade, especialmente para os segmentos organizados, tais como sindicatos, ONG's, estudantes e professores universitários, associações de classe, de moradores, etc. No momento a senha do Siafi é restrita aos parlamentares, membros do Ministério Público , do Tribunal de Contas e outras poucas exceções.

4. Atualmente o Siafi atende as necessidades da Administração Pública, no que diz respeito a execução orçamentária e financeira?

No que diz respeito a administração federal direta, sim. Convém ressaltar, porém que as empresas estatais e as sociedades de economia mista não registram seus dados no Siafi. Além disso, a maioria das embaixadas brasileiras não estão incluídas no Siafi, exceto cinco delas.

5. Qual a avaliação que a ONG Contas Abertas tem do Siafi? Ele é completamente transparente e confiável?

O Siafi é uma importante fonte primária de informações sobre a execução orçamentária e financeira da administração federal direta. No momento, entretanto, existe outros sites que reproduzem e até ampliam as possibilidades de consultas, tais como o Siga Brasil ([http:// www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orçamento_senado](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orçamento_senado)). Tendo em vista que o sistema não é disponibilizado para toda a sociedade, não podemos considerá-lo 100% transparente. O sistema é confiável, mas, no entanto seria importante a qualificação permanente dos funcionários que se relacionam com o sistema, inclusive os servidores que lançam os dados no Siafi, visto que, por vezes, o preenchimento dos documentos deixa a desejar.

ANEXO I**PLANO ESTRUTURADO DE CONTAS POR SISTEMAS**

Contas do Sistema Orçamentário (SO)		
Contas do Sistema Financeiro (SF)		
Contas do Sistema Patrimonial (SP)		
Contas do Sistema de Compensação (SC)		
PLANO ESTRUTURADO DE CONTAS POR SISTEMA		
SF	ATIVO	PASSIVO
SP	ATIVO	PASSIVO Patrimônio Líquido
SO	Controle Orçamentário	Controle Orçamentário
SC	Compensações Diversas	Compensações Diversas
SF	Despesas	Receitas
SF	Resultado	Resultado
SP	Diminutivo	Diminutivo

Fonte: Castro e Alves (2008, p. 117)

ANEXO II
PLANO DE CONTAS NÍVEL CLASSE/GRUPO/SUBGRUPO

<p>1 ATIVO</p> <p>1.1 ATIVO FINACEIRO</p> <p>1.1.1 DISPONÍVEL</p> <p>1.1.2 CRÉDITOS EM CIRCULAÇÃO</p> <p>1.1.3 BENS E VALORES EM CIRCULAÇÃO</p> <p>1.1.4 VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO</p> <p>1.2 ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO</p> <p>1.2.1 DEPÓSITOS REALIZÁVEIS A LONGO PRAZO</p> <p>1.2.2 CRÉDITOS REALIZÁVEIS A LONGO PRAZO</p> <p>1.4. ATIVO PERMANENTE</p> <p>1.4.1 INVESTIMENTOS</p> <p>1.4.2 IMOBILIZADO</p> <p>1.4.3 DIFERIDO</p> <p>1.9 ATIVO COMPENSADO</p> <p>1.9.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA</p> <p>1.9.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA</p> <p>1.9.3 EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA</p> <p>1.9.4 DESP. E DÍVIDAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS</p> <p>1.9.5 EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR</p> <p>1.9.9 COMPENSAÇÕES ATIVAS DIVERSAS</p> <p>3 DESPESA</p> <p>3.3 DESPESAS CORRENTES</p> <p>3.4 DESPESAS DE CAPITAL</p> <p>5.RESULTADO DIMINUTIVO</p> <p>5.1 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</p> <p>5.1.1 DESPESA ORÇAMENTÁRIA</p> <p>5.1.2 INTERFERÊNCIAS PASSIVAS</p> <p>5.1.3 MUTAÇÕES PASSIVAS</p> <p>5.2 RESULTADO EXTRA-ORÇAMENTÁRIO</p> <p>5.2.1 DESPESA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</p> <p>5.2.2 INTERFERÊNCIAS PASSIVAS</p> <p>5.2.3 MUTAÇÕES PASSIVAS</p>	<p>2 PASSIVO</p> <p>2.1 PASSIVO FINACEIRO</p> <p>2.1.1 DEPÓSITOS</p> <p>2.1.2 OBRIGAÇÕES EM CIRCULAÇÃO</p> <p>2.1.3 EMPR. E FINANCIAMENTOS EM CIRCULAÇÃO</p> <p>2.1.4 VALORES PENDENTES A CURTO PRAZO</p> <p>2.1.5</p> <p>2.2 PASSIVO EXIGÍVEL A LONGO PRAZO</p> <p>2.2.1 DEPÓSITOS EXIGÍVEIS A LONGO PAZO</p> <p>2.2.2 OBRIGAÇÕES EXIGIVEIS A LONGO PRAZO</p> <p>2.2.9 OUTRAS EXIGIBILIDADES</p> <p>2.3 RESULTADO DE EXERCÍCIOS FUTUROS</p> <p>2.3.1 RECEITAS DE EXERCÍCIOS FUTUROS</p> <p>2.3.9 CUSTOS OU DESPESAS CORRESPONDENTE AS RECEITAS</p> <p>2.4 PATRIMÔNIO LÍQUIDO</p> <p>2.4.1 PATRIMÔNIO/CAPITAL</p> <p>2.4.2 RESERVAS</p> <p>2.4.3 RESULTADO ACUMULADO</p> <p>2.4.9 AJUSTE DO PATRIMÔNIO/CAPITAL</p> <p>2.9 PASSIVO COMPENSADO</p> <p>2.9.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA</p> <p>2.9.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DADESPESA</p> <p>2.9.3 EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA</p> <p>2.9.4 DESP.E DÍVIDAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS</p> <p>2.9.5 EXECUÇÃO DE RESTPS A PAGAR</p> <p>2.9.9 COMPENSAÇÕES PASSIVAS DIVERSAS</p> <p>4 RECEITA</p> <p>4.1 RECEITAS CORRENTES</p> <p>4.2 RECEITAS DE CAPITAL</p> <p>4.9 * DEDUÇÕES DA RECEITA</p> <p>6.RESULTADO AUMENTATIVO</p> <p>6.1 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</p> <p>6.1.1 RECEITA ORÇAMENTÁRIA</p> <p>6.1.2 INTERFERÊNCIAS ATIVAS</p> <p>6.1.3 MUTAÇÕES ATIVAS</p> <p>6.2 RESULTADO EXTRA-ORÇAMENTÁRIO</p> <p>6.2.1 RECEITA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA</p> <p>6.2.2 INTERFERÊNCIAS ATIVAS</p> <p>6.2.3 MUTAÇÕES ATIVAS</p> <p>6.3 RESULTADO APURADO</p>
---	--

Fonte: Mota (2006)