



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA E CONTABILIDADE

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DESPESA PÚBLICA E
AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES
COM A INSTITUIÇÃO
DO SIAFI

José Rodrigues Júnior

FORTALEZA, JULHO, 1999

DESPESA PÚBLICA E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM A INSTITUIÇÃO DO SIAFI

José Rodrigues Júnior

Orientador: Prof. Marcus Vinícius Veras Machado

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade e Secretariado, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

**FORTALEZA – CE
1999**

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

<hr/> <p>José Rodrigues Júnior</p>	Média <hr/>
<hr/> <p>Prof. Marcus Vinícius Veras Machado Prof. Orientador</p>	Nota <hr/>
<hr/> <p>Prof. Osório Cavalcanti Araújo Membro da Banca Examinadora</p>	Nota <hr/>
<hr/> <p>Prof. Célia Maria Braga Carneiro Membro da Banca Examinadora</p>	Nota <hr/>

Monografia aprovada em 27 / 07 / 99

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me dá força para alcançar meus objetivos.

À minha esposa e aos meus filhos pelos incentivos que me deram e pela compreensão que tiveram, quando da minha ausência, durante os anos de minha formação acadêmica.

Aos meus pais que me ensinaram a não temer os desafios e superar os obstáculos com humildade.

Aos meus irmãos que sempre me incentivaram na busca do saber.

Ao Professor Marcus Vinícius pela dedicação e apoio na realização deste trabalho.

Aos professores da banca examinadora.

E à todos, que de alguma forma contribuíram na minha formação acadêmica.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA.....	2
CAPÍTULO II – DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	24
CAPÍTULO III – O SISTEMA SIAFI.....	28
CAPÍTULO IV – AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM A INSTITUIÇÃO DO SIAFI.....	35
CAPÍTULO V – CONCLUSÕES.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

O Estado nasceu da necessidade que o homem sentiu para viver em sociedade. Então, com sua soberania determinou regras de conduta, para contribuir o direito impondo deveres aos cidadãos. Entretanto, tem a obrigação de garantir a satisfação do povo, e para tal, deve ter sua infra-estrutura necessitando de recursos para mantê-la e assegurar o objetivo a que se destina que é atender às necessidades coletivas e realizar o bem comum. Sendo assim, o Estado deve realizar despesas públicas.

As despesas públicas são fixadas, devendo estas serem compatíveis às receitas que são estimadas no orçamento para que o governo trabalhe com boa saúde financeira e econômica. Sendo, portanto, de grande importância um bom planejamento orçamentário.

A tecnologia computadorizada está em todos os setores da economia. No setor público, tem contribuído bastante nos sistemas de informações, como é o caso do sistema SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que contribui com dimensão incalculável como instrumento de controle Administração Orçamentária, Financeira e Patrimonial da União.

Este trabalho visa mostrar o processo da despesa pública e a contribuição do sistema SIAFI para a Administração Pública Federal, estando dividido em 5 capítulos. No Capítulo I, com o título de Análise da Despesa Pública, é destinado ao assunto sobre Despesa Pública de uma forma genérica, seu conceito, regimes contábeis, categorias, classificação, elementos, discriminação por funções, estágios e dívida pública. Em seguida no Capítulo II deixa-se claro a importância do controle da Despesa Pública, onde define-se o problema. Em seguida, nos Capítulos III e IV, é apresentado o sistema SIAFI e as principais alterações ocorridas com sua implantação. Finalmente, conclui-se no Capítulo V, o trabalho realizado.

CAPÍTULO I – ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA

Segundo ANGÉLICO (1995, p. 62), conceitua-se Despesa Pública como: “todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores”. Portanto, “todos os pagamentos realizados pela União, Estado ou Município e Distrito Federal, pelos agentes pagadores, para honrar com os compromissos assumidos perante outras entidades, são chamadas de despesa pública”.

As aplicações dos recursos financeiros na forma de despesas pública acontecem normalmente quando da aquisição, criação ou manutenção de bens e serviços, devendo os agentes pagadores realizá-las da melhor maneira possível para obter o nível máximo de satisfação da população frente às necessidades.

As despesas públicas normalmente são fixadas na Lei Orçamentária ou em leis especiais. Observa-se que tais despesas devem ser menores que as receitas arrecadadas para que o Estado possa honrar seus compromissos.

O poder executivo elabora a proposta orçamentária que depois de ser examinada e discutida é aprovada, transformando-se em orçamento público, sendo que a despesa fixada não pode ultrapassar o limite estabelecido no orçamento para a receita prevista.(Princípio do Equilíbrio).

Devem os políticos, governantes, administradores do dinheiro público utilizar os recursos de forma que sejam fiéis aos projetos orçamentários e aos interesses da população, devendo eles não se beneficiarem do gerenciamento de numerários. Observa-se ainda que a apropriação indevida do dinheiro público por parte daqueles que o administra é considerada crime, devendo os responsáveis serem punidos com sanções.

A contabilidade pública registra os fatos realizados pela administração, em termos financeiros, servindo como um instrumento de controle, análise para os administradores, tendo como consequência um aperfeiçoamento na metodologia de trabalho e base para a tomada de decisões.

Os registros dos fatos administrativos devem obedecer aos regimes contábeis adotados.

Os regimes contábeis são: regime de caixa, regime de competência e regime misto.

O regime de caixa é aquele em que a receita é reconhecida no período em que é arrecadada e a despesa paga nesse mesmo período. Já o regime de competência é definido como aquele em que as receitas e as despesas são atribuídas aos exercícios de acordo com a real incorrência, ou seja, de acordo com o fato gerador.

De acordo com o art. 35 da Lei 4320/64: “pertencem ao exercício financeiro : I – as receitas nele arrecadadas; e II – as despesas nele legalmente empenhadas”. Logo conclui-se que o regime adotado no Brasil é misto.

Conforme ANGÉLICO (1995, p. 114), no regime misto “o resultado financeiro do exercício é prejudicado duplamente”. Pois não há inclusão da receita lançada e não realizada, bem como a apropriação da despesa não paga. Já o econômico tem os mesmos reflexos se vigente fosse o regime de competência. Observa-se que para os exercícios seguintes o resultado financeiro será beneficiado, mas o econômico não.

Desta maneira conhecendo-se o regime contábil adotado, devemos também conhecer a classificação econômica, a categoria econômica, elementos e discriminação da

despesa para um bom entendimento da escrituração contábil e da análise econômico e financeiro.

Entende-se que as despesas públicas são classificadas em dois grandes grupos: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-Orçamentária.

A Despesa Orçamentária é aquela que é fixada no orçamento, portanto depende de autorização legislativa. Deve ser realizada somente se tiver crédito orçamentário correspondente. Exemplos: Despesa com Pessoal, Material de Consumo, enquanto que a Despesa Extra-Orçamentária é aquela cuja realização independe de autorização legislativa, logo não é fixada no orçamento. Corresponde as receitas extra-orçamentária arrecadadas quando de sua restituição ou entrega. Exemplos: Cauções, Consignações.

As categorias econômicas são discriminadas, de acordo com a Lei n.º 4320/64 em seus artigos 12 e 13 e ainda em seu anexo 4, em Despesas Correntes e Despesas de Capital.

As Despesas Correntes são os gastos realizados pelo Governo para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos. Esses gastos podem ser classificados ainda em Despesas de Custeio e Transferências Correntes. As Despesas de Custeio são as dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados. Exemplos: Gastos com Pessoal, Material de Consumo, Obras de Conservação e de Adaptação de Bens Imóveis (art. 12, § 1º Lei 4320/64). E as Transferências Correntes são despesas fixadas no orçamento que não tem uma contraprestação de serviços ou bens por parte da beneficiada. Essas transferências podem ocorrer dentro do setor público como também do setor público para o privado. Exemplos: Pagamentos de Inativos, Pensionistas.

Já as Despesas de Capital como diz KOHAMA (1996, p. 111), “são gastos, realizados pela Administração Pública com o objetivo de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, e que constituirão, em última análise,

incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através da mutação patrimonial”. Portanto, gastos que resultam em mudanças compensadoras nos elementos do patrimônio. Esses gastos são subdivididos em despesas de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

As Despesas de Investimentos são dotações necessárias ao planejamento e à execução de obras, à aquisição de instalações, equipamentos, material permanente, constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. São incluídas as aquisições de imóveis consideradas necessárias a execução de obras. Exemplos: Obras e Instalações, Constituição ou Aumento do Capital de Empresas Industriais ou Agrícolas.

As Inversões Financeiras são as dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; destinadas a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas quando a operação não importe em aumento de capital; bem como as destinadas a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive as operações de seguros ou operações bancárias. Exemplos: Aquisição de Imóveis, Aquisição de Bens para Revenda.

As Transferências de Capital conforme KOHAMA (1996, p. 115) “são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de Direito Público ou Privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, segundo derivem diretamente da lei orçamentária ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.” Exemplos: transferências intragovernamentais, transferências a instituições privadas.

Definidas as categorias econômicas, apresenta-se os elementos que são os desdobramentos das categorias econômicas de forma mais específica identificando os fatores de custo ou insumos e distribuições.

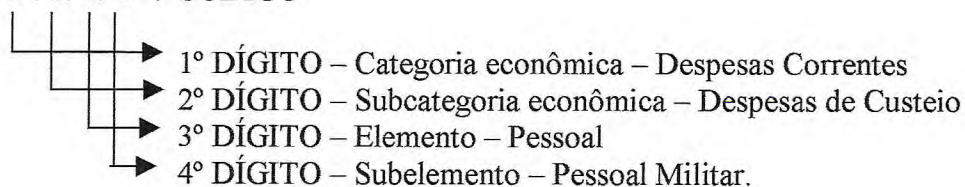
A Lei 4320/64 em seu artigo 15, parágrafo 1º define elemento como “o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que serve a Administração Pública para a consecução dos seus fins”.

A Lei do orçamento determina que seja discriminada a despesa no mínimo a nível de elemento, entretanto a Administração Pública, para efeito de execução, pode utilizar-se de um desdobramento que melhor a atenda, conforme às necessidades e conveniências.

O anexo n.º 4, da Lei n.º 4320/64, classifica e codifica as despesas públicas até o nível de subelementos:

EXEMPLO:

3 . 1. 1. 2 → CÓDIGO



Contudo, a despesa também é discriminada por funções conforme observa-se a seguir.

A discriminação da despesa orçamentária por funções foi consubstanciada como classificação funcional – programática. (Anexo n.º 5 da Lei Federal n.º 4320/64).

A necessidade de estabelecer um esquema de classificação que detalhasse melhor as programações de planejamento e orçamento e uniformizar uma terminologia nas três esferas do governo fez surgir a discriminação por funções, fornecendo então, informações

amplas conjugando as funções do governo com os programas e subprogramas a serem desenvolvidos.

Portanto, deve-se identificar as funções, programas, subprogramas, projetos e atividades.

As funções tem identificação com o direcionamento da atuação do governo.

Os programas, de acordo com KOHAMA (1996, p. 116) são “os instrumentos pelos quais se fixam os propósitos articulados para o cumprimento das funções, e a cada programa corresponde a um produto final, ou certos produtos finais a alcançar com os meios disponíveis no período considerado.”

Os subprogramas são as subdivisões dos programas e nota-se que cada subprograma corresponde a um produto parcial. É importante ressaltar que os subprogramas são obrigatoriamente subdivididos em projetos e atividades, complementando a classificação funcional – programática.

Projeto é o instrumento que envolve conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

Atividade é definido como um instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações necessárias à manutenção da ação do governo, por isso se realizam de modo contínuo e permanente.

Assim sendo, foi criada uma codificação, conforme portaria 9/74 SEPLAN, para melhor visualizar os programas:

1° e 2° Dígitos – Identifica a função

3° e 4° Dígitos – Identifica o programa

5° e 6° e 7° Dígitos – Identifica o subprograma

8° Dígito será {
1 – projeto
2 – atividade

Portanto, para uma melhor identificação de uma despesa orçamentária devem ser utilizadas, conjugadamente as categorias econômicas com a categoria funcional – programática e seus respectivos códigos.

Nota-se, então, que o conhecimento sobre a classificação econômica, categoria econômica, elementos e a discriminação da despesa por funções é uma grande ferramenta para os que fazem a escrituração contábil da despesa orçamentária e tomem decisões. Entretanto, é extremamente importante o entendimento complexo como se processa a despesa orçamentária. Por isso, devemos conhecer os estágios da despesa pública.

Muitos autores costumam mencionar os estágios da despesa de acordo com a Lei n.º 4320/64. São citados nesta lei três estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento. Entretanto, o processo de despesa normalmente passa por três outros estágios de acordo com as disposições legais e regulamentares conforme ANGÉLICO (1995, p. 65): “o suprimento que antecede o estágio pagamento; a programação da despesa e a licitação que antecedem, nessa ordem, o estágio empenho.”

Adotar-se, portanto, o processamento das despesas em seis estágios: programação das despesas, licitação, empenho, liquidação, suprimento e pagamento. Observa-se, porém, que o estágio da licitação, às vezes é dispensado.

A programação da despesa é o primeiro estágio após a fixação da despesa na Lei Orçamentária aprovada. É função do poder executivo responsabiliza-se pela programação de despesas. Tendo esta programação o objetivo de evitar insuficiência de caixa, disciplinando os gastos à medida que se realizam as receitas.

Conforme ANGÉLICO (1995, p. 66) “A Licitação é considerado o segundo estágio da despesa”. Tem por objetivo realizar aquisição de material, contratação de serviços ou de obras, verificando entre os fornecedores habilitados aquele que oferece condições vantajosas.

O artigo 244 do regulamento de contabilidade pública diz que nenhuma aquisição de material, contratação de serviços ou obras far-se-á sem prévia autorização, mas a lei prescreve algumas exceções que dispensam ou tornam inexigível a realização desse procedimento administrativo.

A Lei Federal n.º 8666/93, regulamentou o art. n.º 37 inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

São cinco as modalidades da licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Segundo KOHAMA (1996, p. 130) “a Concorrência é a modalidade de licitação entre interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto”. Esta modalidade juntamente com a tomada de preços está dividida em: preparação; edital; encerramento; julgamento; adjudicação e contrato. Deve-se constituir, para julgamento da concorrência, uma comissão com três membros, observando que se houver licitação frequente essa comissão deve ser permanente.

A Preparação é a fase da licitação na qual as unidades administrativas requisitam materiais, serviços ou obras, devendo especificar quantidade, qualidade, medidas e outras informações necessárias para a identificação do que se deseja adquirir. Esse procedimento terá início com a abertura de processo administrativo, autuado, protocolado, e numerado, contendo autorização competente. Observa-se que no caso de licitação de obras só terá início quando houver projeto básico aprovado.

O Edital é uma comunicação escrita, elaborada de acordo com a legislação vigente, tornando público através da imprensa oficial e particular e pela afixação em lugares públicos, a decisão de contratar obras ou serviços, adquirir ou alienar bens. Além de comunicar, o edital convida e determina as normas, prevendo as condições para ingressar na disputa, os critérios adotados na avaliação das propostas, as penalidades quando cabíveis e coloca à disposição dos interessados as informações de que eles precisam.

O dia, hora e local para recebimento e abertura dos envelopes é determinado no Edital. Nesse dia comparecerão os membros da comissão de julgamento e proponentes.

A abertura dos envelopes, acontece após observar a qualificação dos proponentes.

Na abertura, as propostas serão lidas em voz alta, examinadas e rubricadas por todos os presentes. Não será esse o momento adequado para declaração do candidato vencedor.

No Julgamento a comissão, após o exame das propostas, fundamenta a classificação e sugere o nome do licitante ao qual deve ser adjudicada a concorrência ou sugere a anulação da concorrência. Pode um proponente vitorioso ser aquele que não ofereceu menor preço, entretanto deve-se justificar a decisão.

A Adjudicação é o ato praticado por autoridade competente, declarando oficialmente o licitante vitorioso. Este pode ser diferente do escolhido pela comissão julgadora, devendo neste caso ser fundamentada. A autoridade, nesta fase, também pode anular a concorrência. O ato de adjudicação será publicado no órgão oficial.

O Contrato é a última fase da licitação. O vencedor da licitação assinará o contrato correspondente ao objeto da licitação. A elaboração dos contratos deve orientar-se pelas disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de Junho de 1993, no capítulo III.

A Tomada de Preços é uma modalidade parecida com a concorrência, porém difere-se nos seguintes aspectos: na tomada de preços ocorre a participação de interessados previamente registrados, enquanto na concorrência se admite a participação de qualquer licitante registrado ou não. A tomada de preços é adotada para compras, serviços e obras em faixas de preços inferiores às da concorrência.

Na modalidade Convite há edital podendo haver obrigatoriedade de divulgação pela imprensa. Utiliza-o nas compras e serviços de faixa de valor inferior à da tomada de preços. O convite se caracteriza pela velocidade rápida de seu processamento. Sendo a unidade administrativa responsável pela licitação solicitar por escrito a cotação dos preços expedindo convites, no mínimo, a três fornecedores, fixando-lhes prazo de cinco dias para responderem. De posse das cotações faz-se o julgamento, a adjudicação e homologação passando-se ao estágio empenho.

O Concurso é a modalidade de licitação que tem finalidade escolher trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ao vencedor. Ocorre entre quaisquer interessados.

O Leilão é a modalidade que tem a finalidade de venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos, ou penhorados, a quem oferecer lance igual ou superior ao da avaliação. Ocorre entre quaisquer interessados.

Deve-se ressaltar que a Lei 8.666/93 em seu artigo 23 estabelece faixas de valores para cada modalidade de licitação. Essas faixas de valores são revistas periodicamente. Atualmente a Lei 9.648, de 27 de maio de 1998 fixa os seguintes valores para cada modalidade:

“ I - Para obras e serviços de engenharia:

- Convite, até R\$ 150.000,00
- Tomada de preços, até R\$ 1.500.000,00
- Concorrência, acima de R\$ 1500.000,00

II - Para compras e outros serviços não referidos no item anterior:

- Convite, até R\$ 80.000,00
- Tomada de preços, até R\$ 650.000,00
- Concorrência, acima de R\$ 650.000,00”

Entretanto é dispensável a licitação de acordo com a Lei 9.648 nas seguintes situações:

“I - Obras e serviços de engenharia até R\$ 15.000,00

II - Compras e outros serviços até R\$ 8.000,00”

E de acordo com a Lei n.º 8.666/93 em seu artigo 24 é dispensável a licitação nos seguintes casos:

“I – para obras e serviços de engenharia de valor até cinco por cento do limite previsto na alínea **a** do inc. **I** do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 5% (cinco por cento) do limite previsto na alínea **a** do inc. **II** do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III – nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V – quando não acudirem interessados à licitação anteriores e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI – quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII – quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

VIII – para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

IX – quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;

X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;

XI – na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII – nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

XIV – para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público;

XV – para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade;

XVI – para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da Administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para a prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;

XVII – para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;

XVIII – nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea **a** do inc. **II** do art. 23 desta Lei;

XIX – para as compras de materiais de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto;

XX – na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

XXI – para aquisição de bens destinado exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições oficiais de pesquisa credenciadas pelo CNPq com esse fim específico.”

Contudo, o art. 25 da Lei n.º 8.666/93 estabelece a inexigibilidade das licitações quando houver a inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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

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

§ 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º - Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda

Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”

Após este estágio inicia-se o empenho. A Lei n.º 4320/64, em seu artigo 58, define este estágio da despesa como sendo “o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

O empenho cria para o poder público obrigação de pagamento em contraprestação, o credor se compromete a prestar o serviço ou fornecer o material. Nota-se que o valor do empenho não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. O credor, normalmente, tem a garantia do pagamento através da nota de empenho, mas em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho, e não o empenho, pois é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Segundo KOHAMA (1996, p. 154), “existem três modalidades de empenho: ordinário ou normal, por estimativa e global.” O Ordinário é modalidade conhecida também como normal, pois refere-se às despesas normais usuais. Nesta modalidade de empenho é efetuada a quase totalidade dos gastos que os órgãos e repartições são obrigados a realizar. Exemplo: Despesa com Aquisição de Material de Higiene. O Global é modalidade utilizada para os casos de despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento. Exemplo: Pagamento relativo à utilização de um imóvel alugado. E O Estimativa é modalidade na qual não se conhece o montante da despesa, por não ter a possibilidade de determiná-lo e sim estimá-la. Exemplo: Gasto com água, Energia Elétrica.

Após o Empenho a despesa entra no estágio da liquidação. Nesta fase, acontece a verificação do direito adquirido pelo credor. Os documentos comprobatórios do respectivo crédito são verificados. Bem como os materiais, obras e serviços prestados.

A verificação tem como finalidade apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

A liquidação da despesa por fornecimento feitos ou serviços prestados terá por base:

- O contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- Documentos fiscais;
- A nota de empenho;
- E os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço.

Nesta fase deve o funcionário responsável pela vistoria de materiais, obras e serviços em questão ter conhecimento do que vai ser vistoriado e ser fiel à população protegendo os cofres públicos, não sendo conivente de forma alguma com os maus fornecedores e apropriadores do dinheiro público.

A liquidação está dividida nas seguintes fases:

- Recebimento da mercadoria ou serviço;
- Inspeção e liberação;
- Laudo de medição;
- Atestado da prestação de serviço;
- Requisição do pagamento;
- Controle interno;
- Autorização de pagamento;
- Cheque ou ordem bancária.

Inicia-se então o estágio da despesa chamado suprimento. Neste estágio o tesouro público entrega os meios de pagamento, para liquidação dos compromissos financeiros marcados para determinado dia ou período, aos agentes pagadores.

Finalmente chega-se ao último estágio da despesa o pagamento. A obrigação junto ao credor por parte do poder público se extingue.

A despesa somente poderá ser paga quando ordenado após sua liquidação. Portanto, existindo ordem de pagamento assinada por autoridade competente, o desembolso de numerário correspondente será efetuado, sendo a tesouraria ou pagadoria regularmente instituída, os estabelecimentos credenciados responsáveis para fazê-lo.

As ordens de pagamento podem ser assinadas pelos: chefe do executivo, ministros, secretários ou funcionários com delegação de competência.

O tesouro público supre os agentes pagadores com dinheiro ou com créditos bancários em contas especiais e por eles movimentadas.

Este estágio está dividido em três fases:

- Liquidação da obrigação;
- Quitação do credor;
- E a contabilização.

O credor comparece perante o agente pagador, identifica-se, recebe seu crédito e dá a competente liquidação.

Entretanto, conhecido os estágios da despesa é importante ressaltar que existe uma modalidade especial de processamento das despesas, chamado regime de adiantamento. Esta é uma modalidade especial de processamento da despesa orçamentária, na qual um servidor recebe da entidade pública uma quantia numerária para que este possa realizar despesas que não podem aguardar o processo normal ou aplicação. Este servidor responde e responsabiliza-se pela importância do adiantamento, devendo prestar contas dentro do prazo regulamentar aos órgãos controladores da execução orçamentária.

Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamentos (art. 69, da Lei Federal n.º 4320/64).

Este regime deve ter existência prévia de recurso orçamentário e empenho na dotação própria e também não dispensa o processo licitatório.

Com restrição na concessão do adiantamento, não se deve conceder também ao servidor que esteja respondendo inquérito administrativo ou o que tenha a seu cargo a guarda ou utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor. (Decreto n.º 93872, de 23.12.86, art. 45).

No regime de adiantamento deve existir a obrigatoriedade da regulamentação legal dos casos em que deve ser aplicado, pois a Lei Federal aborda o assunto de forma singular e singela, sem que os casos de aplicação sejam definidas em Lei. Assim sendo, os estados editam leis que apontam hipóteses em que o uso do regime de adiantamento é aceito.

Por exemplo: a legislação paulista prevê os gastos decorrentes de diária e ajuda de custo e de aquisição de imóveis. A legislação da Bahia prevê os gastos com aquisição de objetos históricos e obras de arte.

Os documentos referentes às prestações de contas dos adiantamentos devem observar:

- A data do mês ou período para o qual foi concedido o adiantamento;
- Não conter rasuras ou emendas. Se isto ocorrer, solicitar de quem expediu o documento, que faça ressalva, date e assine;
- Notas fiscais, duplicatas e faturas devem ser emitidas em nome da repartição ou órgão.

- Todos os comprovantes de despesas devem Ter recibo de quitação, exceto as notas fiscais a vista;
- Notas fiscais simplificadas devem vir acompanhadas da relação de mercadorias e preços;
- As despesas realizadas pelo regime de adiantamento estão sujeitas também à licitação.
- Quando houver saldo de numerário, devem ser juntadas ao processo cópias da guia de recolhimento e da nota de empenho.
- Qualquer pagamento feito a pessoa física ou jurídica observará a legislação tributária, retendo-se na fonte o que for devido.
- Na prestação de contas de adiantamento deve constar nos comprovantes, a declaração de quem de direito do recebimento do material ou do serviço.

O tribunal de contas é responsável pelo controle e exame das prestações de contas dos adiantamentos, tendo por finalidade observar o cumprimento legal da aplicação.

Portanto, para o processamento da despesa é necessário recursos. E estes, com a dificuldade financeira do estado, são obtidos além da arrecadação de impostos através de empréstimos, criando-se uma dívida pública. Esta dívida é conhecida também como dívida passiva. Significa o conjunto de compromissos assumidos pelo estado com terceiro obtidos através de empréstimos internos e externos, a curto e a longo prazos, bem como os valores arrecadados, a título de receita extra-orçamentária.

A importância da dívida pública está na obtenção de recursos para a realização do orçamento, tanto a nível federal, estadual ou municipal, pois a execução orçamentária dificilmente se realiza de acordo com a previsão quantitativa e cronológica. Assim sendo, às vezes faz-se necessário que o governo contraia dívida em função de uma necessidade emergencial. Exemplo: obra de interesse da coletividade com execução imediata. Além disso, a dívida pública tem sua importância social e econômica.

Como cita TREUHERTZ (1973, p. 04): “a dívida pública, ao trazer recursos para o governo, dependendo da situação econômica, provoca um aumento de investimentos em obras públicas gerando emprego e trabalho.” Entretanto, cabe aos administradores públicos administrá-la de maneira adequada gerando benefícios econômicos e sociais. É importante frisar que a fonte de recursos para o pagamento da dívida é a arrecadação de impostos e de outras receitas, bem como restituição dos débitos públicos.

A dívida pública pode ser contraída para efetuar pagamento a curto prazo e a longo prazo, conforme objetivos planejados nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

A dívida pública de curto prazo na esfera federal é representada pelas letras do Tesouro Nacional e tem como objetivo principal a condução da política monetária do Governo Federal sendo essa tarefa realizada, através de operações de mercado aberto com aqueles títulos, visando influir sobre as reservas disponíveis do sistema bancário. Desta maneira o Banco Central influi sobre a evolução da taxa de juros vigentes no mercado e no processo inflacionário suprindo os meios de pagamento no sistema financeiro ou dele os absorvendo. Deve ser observado que a taxa de juros sendo alta, significa que a dívida pública se eleva.

Nas esferas estadual e municipal, a dívida de curto prazo se difere do objetivo da dívida pública contraída na esfera federal, pois este constitui um instrumento de condução da política monetária da União, enquanto aqueles objetivam a obtenção de recursos sob a forma de antecipação de receitas orçamentárias, suprindo as necessidades da tesouraria. Exemplos de títulos representativos nas esferas estadual e municipal: letras do tesouro do estado da Bahia, letras do tesouro municipal de São Paulo.

Entretanto, as dívidas de longo prazo nas três esferas tem como objetivos coincidentes fundamentais: a cobertura de déficits orçamentários eventuais; a captação de recursos para investimentos considerados prioritários pelo governo e o giro da dívida pública interna.

A dívida pública pode ser considerada monetária e não monetária.

As dívidas monetárias do governo estão concentradas em moeda em circulação, depósitos voluntários e compulsórios de bancos comerciais e outros depósitos compulsórios. Já as dívidas não monetárias acontecem com fundos e programas títulos da dívida pública, fundo de garantia, PIS, PASEP, dívidas intergovernos (Federal X Estadual X Municipal), dívidas a fornecedores, depósitos restituíveis; restos a pagar e outros.

A dívida pública também pode ser considerada dívida consolidada ou fundada e dívida flutuante correspondem a classificação da dívida pública. O grupo da dívida consolidada é considerada interno ou externo, conforme o empréstimo seja feito no país ou no exterior. Esta dívida depende de autorização legislativa para ser contraída, logo constitui despesa orçamentária, o resgate anual da dívida. São consideradas como dívida flutuante toda receita extra-orçamentária, os restos a pagar, as restituições a pagar e os débitos de tesouraria. A dívida flutuante independe de autorização legislativa. Ocorre apenas no âmbito nacional e seu resgate é sempre a curto prazo.

CAPÍTULO II – DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Para muitos o controle tem função de coerção na administração. Então, qual é a importância do controle das despesas públicas?

A União executa atividade financeira que segundo MACHADO (1998, p. 24): “É o conjunto de atos que o estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins.” Para obter estes recursos é necessário utilizar o poder de tributar. No Brasil, conforme CASTELO (1998, p. 28), “a cobrança de tributos começou depois que o Brasil foi dividido em capitanias hereditárias.” Desde então, faz-se presente até hoje todas as espécies de tributo. Ficando claro que é grande a responsabilidade do estado em lidar com os recursos arrecadados dos cidadãos. Portanto, devem ser bem administrados.

Dentro desse contexto, o controle das despesas públicas faz com que o Estado consiga cumprir suas obrigações com os cidadãos.

Segundo SILVA (1990, p. 56), “Controlar é fazer com que tudo ocorra conforme estabeleceu o programa de ação.” Desta forma, o estado realiza um planejamento para atender às necessidades coletivas e o controle serve de orientação para alcançar o plano estabelecido.

O controle então, é fundamental para determinar que o dinheiro público está sendo usado da melhor maneira possível. Ele é realizado para acompanhar a execução de programas, apontar e evitar falhas e desvios, preservar os bens patrimoniais, constatar a veracidade das operações realizadas, contribuindo para o melhor desenvolvimento de análises e tomada de decisões. Entretanto, alguns administradores públicos, fiscais e ou outras pessoas com quem eles tem relação de trabalho se unem e apropriam-se erroneamente dos bens numerários. Diminuindo, então, a eficácia do controle.

Desta maneira existe o controle externo e interno. O controle externo está sobre a responsabilidade do legislativo, com auxílio do tribunal de contas de acordo com a esfera do governo em que se localize (União, Estado e Município). No caso da União, o controle externo está a cargo do Congresso Nacional, sendo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O controle interno, conforme art. 74 da Constituição Federal, determina que cada poder deve ter o seu. Tem como objetivo:

- “Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e o orçamento da União;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- Exercer o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantia, bem como os direitos e deveres da União.”

A contabilidade se bem organizada e realizada de acordo com os princípios fundamentais serve como um excelente instrumento de controle contribuindo com informações precisas e claras. Cabendo a auditoria verificar a veracidade das informações geradas.

A auditoria pode ser interna ou externa. A auditoria interna assegura que o controle interno funciona de maneira eficaz, gerando confiabilidade aos gestores tomando decisões mais precisas. Entretanto, muitos a vêem como um inimigo, pois ao detectar erros pode prejudicá-los.



A auditoria externa se diferencia da interna por ser realizada por técnicos alheios à administração da entidade governamental. Esse tipo de auditoria, normalmente se realiza para que seus pareceres não sejam causas de suspeitas.

Portanto, nota-se que a União tem seu sistema de controle e que se bem realizado pode garantir a administração a concretização do plano de governo, pois direciona e comprova as metas traçadas. Entretanto, muitos administradores não gostam do controle supondo que este atrapalha as ações administrativas tirando a sua autonomia.

A seção IX da Constituição Federal Brasileira, demonstra a preocupação por parte do estado, em relação ao controle de recursos. Em seu art. 70, determina que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder”.

Como instrumento de controle das despesas pública a união utiliza a contabilidade e a auditoria.

Para suprir a deficiência deste controle, o Governo Federal criou o SIAFI – Sistema Integrado da Administração Financeira.

Anteriormente a este sistema, em função da escrituração contábil ser rudimentar e defasada e da falta de integração dos sistemas de informações, o acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, tornava-se tarefa difícil.

Sendo assim, o controle dos recursos financeiros aplicados pelo Governo Federal, bem como o controle de seu patrimônio eram prejudicados antes da existência da integração

das informações da administração financeira, tornando impreciso, as tomadas de decisões.

Fatalmente o controle Orçamentário, Financeiro, Contábil e Patrimonial evoluiu de forma positiva e credita-se ao SIAFI os principais avanços.

CAPÍTULO III – O SISTEMA INTEGRADO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA – SIAFI

Este sistema, conforme preconiza seu manual está “se configurando, atualmente, no maior e mais abrangente instrumento de administração das finanças públicas, dentre os seus congêneres conhecidos no mundo.”

O Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira da União conhecido pela sigla SIAFI é um sistema on-line que se constitui no principal instrumento de Administração Orçamentária e Financeira da União que controla diariamente a execução orçamentária, financeira e contábil de entidades do Governo Federal, que utilizam recursos do Orçamento Geral da União – OGU, permitindo a elaboração e o acompanhamento da programação orçamentária e a emissão de Balanço Geral da União. Este sistema realiza a receita e despesa da União através da conta única do Tesouro Nacional. Os dados iniciais de importância no sistema são os orçamentários da secretaria de orçamento da União e da disponibilidade financeira no Banco Central. Este sistema dota os órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública de mecanismos adequados à realização, acompanhamento e controle da execução orçamentária e financeira, tornando a contabilidade fonte segura de informações gerenciais.

A evolução deste sistema teve início após a criação da Secretaria do Tesouro Nacional. Esta secretária pertencente ao Ministério da Fazenda, foi criada em 10 de maio de 1986, através do Decreto n.º 92452. O artigo 11 deste decreto preconiza a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, a partir de 02 de janeiro de 1987. Portanto, a Secretaria do Tesouro Nacional estruturou o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, objetivando de uma forma geral a unificação. A implantação do sistema SIAFI teve seu início em 1987.

O Decreto 92.452/86 estabeleceu que o Ministério da Fazenda desenvolvesse, executasse e mantivesse serviços de computação, visando a modernização e a integração dos sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do poder executivo, nos órgãos centrais, setoriais e executores. Assim sendo, o trabalho realizado para a execução do orçamento unificado contribuiu para a criação do SIAFI.

A defasagem na escrituração contábil, a incompatibilidade dos dados utilizados, a falta de integração dos sistemas de informações já existentes, a existência de milhares de contas bancárias e o despreparo do pessoal ficaram para trás em função do SIAFI.

Observado que o SIAFI teve êxito e proporcionava total transparência à administração de recursos públicos na Administração Federal foi criado o SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para os Estados e Municípios. Este sistema agiliza, simplifica e padroniza a execução orçamentária, financeira, contábil, permitindo aos administradores estaduais e municipais utilizar processos informatizados na gestão de recursos, contribuindo no controle, análise e tomada de decisões, atualmente está instalado em diversos estados e municípios.

Diante da grande velocidade com que a tecnologia informatizada avança e a necessidade de adequação à legislação, o Sistema Integrado da Administração Financeira teve que se modificar e desenvolver ao longo do tempo. Então, em 1994 foi implantado o módulo piloto do SIAFI gerencial e em 1996, o reprojeto SIAFI. Portanto é notável que esse sistema deve sempre se adequar às necessidades atuais e ao avanço da tecnologia, atendendo às necessidades dos usuários, tanto interno quanto externo.

Este sistema tem como objetivos principais:

- Prover os órgãos centrais, setoriais e executores de mecanismos adequados para o controle diário da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil;

- Fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional;
- Integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos;
- Permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais para todos os níveis da administração e
- Dar transparência aos gastos públicos.

Tais objetivos são alcançados através:

- Da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal – Conta Única;
- Da modernização e padronização da Administração Financeira;
- Da maior eficiência na utilização dos recursos, a partir da programação, baseada na efetiva disponibilidade e
- Da eliminação na defasagem da escrituração contábil e das inconsistências dos dados.

Observa-se que o sistema foi ponto de sucesso e atualmente este sistema é interligado em todo o território nacional principalmente através da rede de telecomunicações do SERPRO e conectado a outras redes externas.

Entretanto as entidades que ainda não utilizam o SIAFI tem seus saldos contábeis integrados periodicamente, para efeito de consolidação das informações econômica-financeiras do Governo Federal, a exceção das Sociedades de Economia Mista, que tem registrada apenas a participação acionaria do Governo. Esta integração das informações proporciona transparência sobre o total dos recursos movimentados pela Administração Pública, tanto no que se refere a origem quanto a aplicação destes recursos a nível nacional.

O acesso por parte de seus usuários acontece da seguinte maneira.

Existe apenas uma base de dados informatizados, por onde os órgãos centrais, setoriais e executores da administração financeira federal estão diretamente ligados por equipamentos, terminais que permitem o acesso instantâneo e direto dentro da filosofia de processamento e consulta on-line em tempo real.

Sendo assim, o SERPRO designa um funcionário que será responsável pela implantação de transações no sistema e a secretaria do Tesouro Nacional designa um cadastrador geral, encarregando de autorizar o uso de transações pelas unidades. As unidades gestoras escolhem os operadores do sistema e o elenco de transações a que terá acesso. Os operadores, que pode ser inclusive o ordenador de despesa (responsável pela unidade gestora), após a indicação e envio pelas unidades gestoras à Delegacia do Tesouro Nacional (DTN) da unidade federal onde se localizam, receberão um comunicado pessoal e confidencial da DTN, os credenciando. Cada operador constará com a senha secreta que permitirá o acesso ao sistema, sendo esta senha a segurança básica de acesso ao sistema.

O operador, então, tem acesso às informações do sistema através de consulta via terminais conectados à rede SIAFI ou através de transferência de dados da base SIAFI para equipamentos de processamento eletrônico do próprio usuário utilizando o extrator de dados. Este extrai os dados dos computadores de grande porte do SERPRO e podem ser transportados para o meio físico que o usuário determinar, para processamento por qualquer utilitário desde que permita o tratamento de arquivos no formato TXT (texto).

O acesso ao sistema se define em on-line e off-line.

A primeira acontece quando os documentos orçamentários e financeiros da unidade gestora são emitidos diretamente pelo SIAFI e a própria unidade introduz seus atos e fatos administrativos no sistema, por terminal de vídeo próprio ou compartilhado. Nesse caso, as disponibilidades financeiras da unidade gestora são individualizadas no SIAFI e integram a conta única do Tesouro Nacional, no agente financeiro.

Já o acesso off-line ocorre quando a unidade gestora não têm acesso direto ao terminal, sendo, portanto, introduzidos seus atos e fatos administrativos no sistema pelo órgão de direção setorial, o polo-SIAFI, na qual a unidade é vinculada. É também considerado acesso off-line quando a unidade gestora, pelo mesmo motivo emite seus documentos orçamentários e financeiros previamente à introdução no sistema.

Quanto às modalidades de uso, o sistema é classificado em total e parcial. A modalidade total compreende: o processamento de todos os atos e fatos de determinada unidade pelo SIAFI, incluindo-se eventos de receitas próprias; a inclusão de todas as disponibilidades financeiras da unidade no conceito de conta única; o processamento da contabilidade da unidade pelo SIAFI bem como a utilização plena dos procedimentos orçamentários e financeiros da unidade no tratamento-padrão do SIAFI, incluindo o uso do plano de contas da Administração Federal.

A modalidade parcial é utilizada apenas para controle financeiro dos recursos destinados as unidades pelo OGU. Desta forma é limitada aos recursos previstos no OGU; não permite tratar recursos próprios da entidade; não substitui a contabilidade da unidade, sendo necessário, portanto, o envio de balancetes e balanços para a integração pelas unidades setoriais do sistema; e por fim, permite optar, a critério do ministério ou órgão respectivo, se suas unidades devem ou não ficar sujeitas aos limites específicos do OGU na realização de suas despesas.

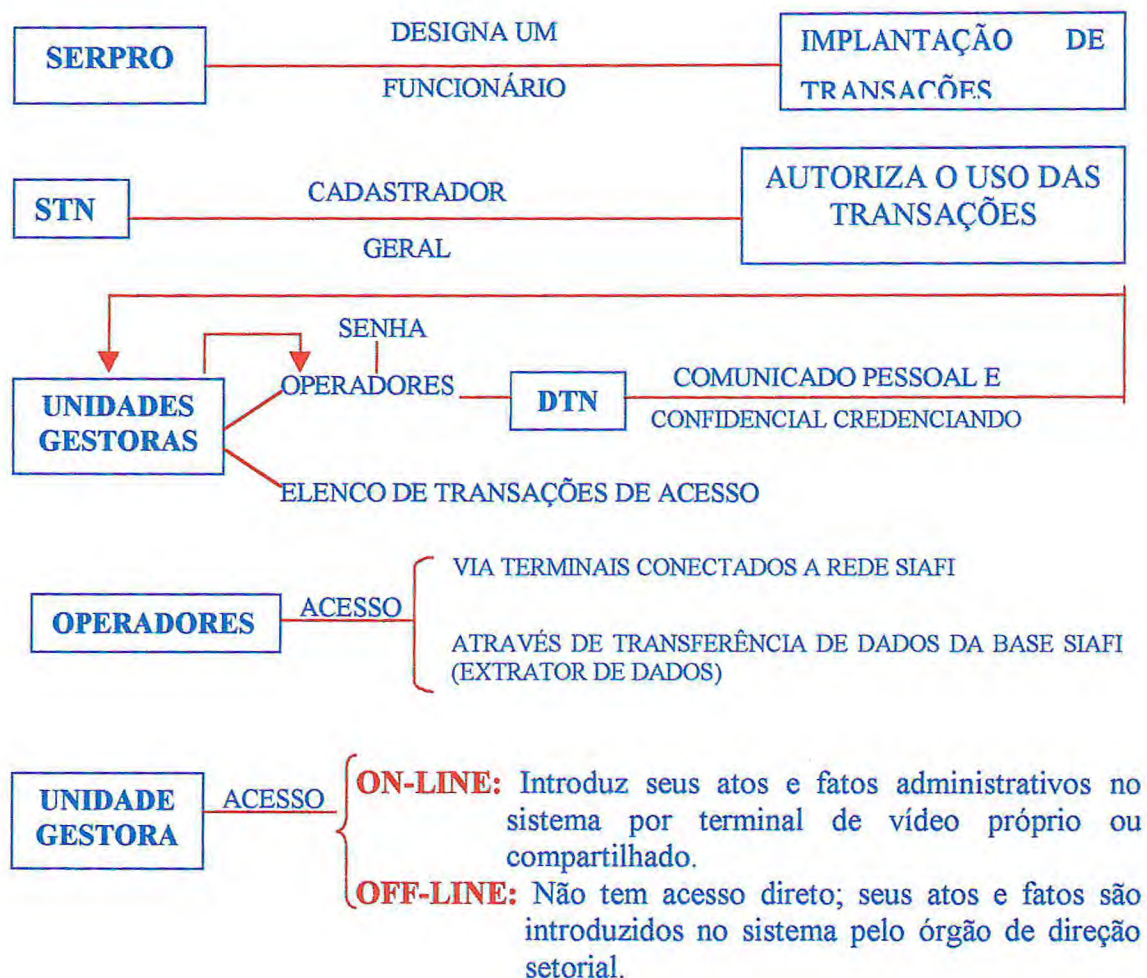
Segundo o manual SIAFI 96 a modalidade total é utilizada por todos os órgãos da administração direta e grande parte dos órgãos da administração indireta, sendo a modalidade parcial utilizada por pequena parte dos órgãos da administração indireta.

Em relação ao uso dos sistema deve-se saber também que existem diferentes níveis de acesso disponíveis pelo operador: o nível 1 acessa todos os dados da UE em que esteja cadastrado, tanto a nível analítico quanto sintético; o nível 2 acessa todos os dados da

UG em que esteja cadastrado, tanto a nível analítico quanto sintético, assim como os da UG off-line pelas quais realize entrada de dados; o nível 3 acessa todos os dados de qualquer UG que pertença ao mesmo ministério, órgão ou entidade daquela em que esteja cadastrado, assim como todos os dados sintéticos deste ministério, órgão ou entidade; o nível 4 acessa todos os dados de qualquer UG da qual aquela em que esteja cadastrado seja setorial de contabilidade, de auditoria, de orçamento ou de finanças; o nível 5 acessa todos os dados de qualquer UG que pertença ao mesmo ministério daquela em que esteja cadastrado, assim como os dados sintéticos deste ministério; acessa, ainda, todos os dados de qualquer UG que pertença às entidades vinculadas ao ministério ao qual sua UG esteja subordinada, tanto a nível analítico como sintético; o nível 7 acessa todos os dados de qualquer UG vinculada àquela em que esteja cadastrado, tanto a nível analítico como sintético; o nível 9 – Gerencial acessa todos os dados de qualquer ministério, órgão ou entidade a nível sintético; por último, o nível 9 – Auditor acessa todos os dados, analíticos ou sintéticos, de qualquer UG, ministério, órgão ou entidade.

Nota-se, então, que o operador do SIAFI tem acesso às informações relativas a administração financeira dos recursos da União, tendo, portanto, responsabilidades perante o mesmo, devendo responder integralmente pelo uso do sistema sob a sua senha, obrigando-se a: não revelar fora do âmbito profissional, fato ou informação de qualquer natureza de que tenha conhecimento por força de suas esferas legal ou judicial, bem como de autoridade superior; manter absoluta cautela quando da exibição de dados, ou ainda, na gravação em meios eletrônicos, afim de que deles não venham tomar ciência pessoas não autorizadas; não se ausentar do terminal sem encerrar a sessão de uso do sistema, garantindo assim a impossibilidade de uso indevido por pessoas não autorizadas; acompanhar a impressão e recolher as listagens cuja impressão tenha solicitado; responder, em todas as instâncias devidas, pelas conseqüências decorrentes das ações ou omissões de sua parte que possam por em risco ou comprometer a exclusividade de conhecimento de sua senha, ou das transações em que esteja habilitado.

Figura 1 – Esquema do Sistema SIAFI - SEGURANÇA



Fonte: Autor baseado Manual SIAFI

CAPÍTULO IV – PRINCIPAIS ALTERAÇÕES COM A INSTITUIÇÃO DO SIAFI

Até o exercício de 1986, o Governo Federal enfrentava uma série de problemas de natureza administrativa que impedia a adequada gestão dos recursos públicos. O sistema de administração do Governo Federal – SIAFI foi concebido e desenvolvido com o objetivo de simplificar e uniformizar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal, de forma integrada, buscando a minimização dos custos, a eficiência e a eficácia na gestão dos recursos públicos.

Entretanto, antes da instituição do SIAFI existia defasagem na escrituração contábil, incompatibilidade dos dados utilizados, os registros eram realizados manualmente, havia falta de integração entre os sistemas de informações e existia inúmeras contas correntes bancárias.

A defasagem na escrituração contábil prejudicava o uso das informações com fins gerenciais pelos executores e órgãos centrais. Esta defasagem acontecia no mínimo de 45 dias entre um fato e o levantamento de demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais.

Sendo, desta maneira, as decisões prejudicadas no tocante a realização das despesas, pois não tinha-se uma exatidão dos valores de capital disponível por parte dos administradores.

A incompatibilidade dos dados, em decorrência da diversidade de fontes de informações, bem como os registros manuais, comprometia o processo de tomada de decisões. A falta de integração entre os sistemas de informações eram observados em função de inconsistências nos dados disponíveis prevalecendo também os fins gerenciais.

A existência de inúmeras contas correntes bancárias, no âmbito federal criava um estoque ocioso de moeda, dificultando a administração de caixa. Segundo os técnicos da STN (Revista Tema, n.º 73, p. 04, de setembro/novembro – 86) “ficavam parados cerca de CZ\$ 10 Bilhões como saldo médio, ou seja, praticamente 2% de todo o orçamento geral da União.

Entretanto, com o SIAFI a administração financeira pública só ganhou, pois conseguiu diversas alterações, contribuindo para o controle, análise e tomada de decisões.

Com essas mudanças houve uma otimização na utilização dos recursos arrecadados na forma de despesas públicas.

Com a unificação dos orçamentos, todas as despesas públicas passaram a ser previamente submetidas à aprovação do Congresso Nacional. Demonstrando, assim, que deste modo existe o controle por parte do Poder Público que disciplina o uso dos numerários. Desta maneira, evita-se o uso indiscriminado do dinheiro público, comprometendo os objetivos traçados no plano de governo.

As unidades gestoras que necessitam controlar suas disponibilidade orçamentárias e financeiras foram beneficiadas, pois tem a seu dispor informação a todo instante da atualização dos valores disponíveis de caixa, contribuindo para o bom gerenciamento das despesas.

Hoje, além de apropriar a folha de pagamento de pessoal de forma automática, o SIAFI organiza e mantém atualizado o controle de dotações destinadas à coordenação geral de recursos humanos, providenciando eventuais suplementações ou cancelamentos. Outra facilidade após a implantação deste sistema foi a emissão de notas de empenho e de ordens bancárias. As notas de empenho eram datilografadas em formulários específicos, o que tornava o trabalho mais demorado, principalmente para o setor de contabilidade, que

registrava todos esses fatos, manualmente e com grandes possibilidades de erros nos controles de saldo orçamentários.

Atualmente é possível fazer uma previsão de gastos codificados, de acordo com a natureza das despesas, pois no momento que são emitidas notas de empenho, uma parte do orçamento já está comprometida para o pagamento da empresa, pessoal ou serviço que estiver determinado no documento, garantindo o controle da execução financeira e a baixa automática dos saldos dos empenho e saldos da conta única.

Com este sistema os registros dos fatos orçamentários, financeiros e contábeis passaram a acontecer no momento da realização. As informações são sempre atualizadas, tornando as consultas mais precisas.

A utilização das conformidades de registros, ou seja, dos procedimentos que validam os dados introduzidos no SIAFI, por técnico especializado, asseguram que todos os atos e fatos sejam registrados corretamente e tempestivamente, garantindo a fidelidade das informações geradas pelo sistema para o bom gerenciamento das despesas públicas.

Houve redução nos custos operacionais e nos custos financeiros da administração financeira do Governo Federal, pois todas as unidades gestoras utilizam o mesmo sistema. E tem centralização do caixa. Desta forma, reduzindo-se os custos, verifica-se uma maior disponibilidade de dinheiro em caixa para o processamento da despesa, conseqüentemente para a concepção dos objetivos fins do Estado.

O sistema de administração financeira federal movimenta os recursos financeiros e orçamentário em tempo real, procedimento que necessitava de alguns dias para ser executado. Sendo assim, os administradores do dinheiro público tem informações tempestivas, dando mais agilidade à realização das despesas quando necessárias.

O sistema SIAFI contém também um subsistema com características de correio eletrônico, por onde normas, procedimentos, orientações e esclarecimentos podem ser veiculados aos seus usuários de maneira ágil e uniforme. Então, todos que tem acesso ao SIAFI estão normalmente em dia com a legislação referente ao processamento da despesa.

Anteriormente à utilização do SIAFI, a contabilidade pública se prestava somente ao atendimento de aspectos formais e legais previstos, entretanto a integralização dos sistemas orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial modificou esse contexto, tornando a contabilidade uma ferramenta inseparável para os que administração o dinheiro público para as tomadas de decisões referentes às despesas. Esse sistema abrange desde o registro inicial da despesa em todas as UG's até a emissão das demonstrações contábeis além dos procedimentos específicos de encerramento e abertura do exercício.

Portanto, são inúmeras as vantagens oferecidas pelas alterações que surgiram com o SIAFI em relação ao uso de numerários na forma de despesas públicas, dentre elas estão:

- Facilidades para os que trabalham com atividades operacionais como levantamentos de demonstrações contábeis, apropriações de folhas de pagamento e emissão de empenho, os quais consumiam tempo e bastante material de expediente.
- O sistema mantém atualizado os usuários com informações sobre a legislação vigente em termos de contabilidade, finanças e orçamento, incluindo o processamento de despesas públicas.
- Agilidade na liberação dos recursos, em função do funcionamento on-line. Anteriormente as UG's aguardavam de 5 a 6 dias a liberação de recursos, para terem suas verbas liberadas instantaneamente, gerando maior eficiência dos recursos na aplicação das despesas.

- A redução nos custos operacionais e financeiros otimizou os recursos, que anteriormente eram gastos para operacionalizar os sistemas de informações financeiros da União.
- A conta única, além de garantir a manutenção da autonomia e individualização dos órgãos e entidades ligadas ao SIAFI, permite o controle imediato dos gastos sobre suas disponibilidades financeiras.
- O sistema não registra somente os pagamentos, mais sim todas as etapas do processo das despesas, tornando o controle do processo mais seguro, pois esta programado para recusar o registro de qualquer etapa de operação, caso a etapa anterior não tenha sido adequadamente registrada.
- O sistema não permite “estouros” das UG’s e as suplementações das verbas não poderão mais ser gastas previamente antes da liberação.
- Através das demonstrações contábeis torna-se nítidos os valores efetuados em despesas pelos agentes que administram os numerários.
- Observa-se os numerários disponíveis atualizados em caixa para um melhor gerenciamento desses recursos, contribuindo no análise e tomadas de decisões das despesas públicas.

Desta maneira, o SIAFI cria condições para a agilização das decisões do setor público, em decorrência da qualidade da informação atualizada e disponível a qualquer tempo.

Dentro desse contexto, o estudo realizado na Base Aérea de Fortaleza (BAFZ) confirma as contribuições realizadas pelo SIAFI tal como acontece em todas Entidades do Governo Federal, conforme descrevemos anteriormente.

A Força Aérea Brasileira para garantir a Segurança Nacional está dividida em diversas unidades administrativas, operacionais e técnicas, espalhadas em todo território brasileiro, assegurando confiança por todos aqueles que utilizam o Espaço Aéreo Nacional.

Neste quadro, a Base Aérea de Fortaleza está inserida. Criada pelo Decreto n.º 22.735, de 15 de maio de 1933, com a denominação de 6º Regimento de Aviação teve seu núcleo ativado em 21 de setembro de 1936, recebendo inicialmente seus três primeiros aviões “WACCO”.

A atual denominação da Base Aérea de Fortaleza data de 22 de maio de 1941. Nela estão sediadas três outras Unidades: 1º Esquadrão do 4º Grupo de Aviação (1º/4ºGAV), 5º/1º Grupo de Comunicação e Controle (5º/1ºGCC) e o Destacamento de Proteção ao Vôo, Detecção e Telecomunicações n.º 26 (DPVDT-26).

O 1º/4º GAV criado em 29 de julho de 1947 é uma unidade que opera com a Aeronave AT-26 Xavante contribuindo na formação de pilotos de caça.

O 5º/1º GCC criado em 25 de novembro de 1986 opera e mantém um sistema de controle de aproximação de precisão no aeródromo de Fortaleza, proporcionando segurança ao uso de aeronaves em situações adversas de meteorologia e operacionais.

O DPVDT-26 surgiu em 1992 tendo por missão operar e manter os equipamentos de proteção ao vôo e detecção de telecomunicações pertencentes ao sistema de defesa aérea e controle de tráfego aéreo.

A Base Aérea de Fortaleza tem, portanto, a finalidade em apoiar essas Unidades. Para isso, dispõe do Grupo de Serviço de Base, Esquadrão de Comando, Esquadrão de Suprimento e Manutenção e Batalhão de Infantaria da Aeronáutica prestando o apoio administrativos e serviços, além da segurança e conservação das instalações e equipamentos, necessários para o cumprimento da missão.

Observa-se, então, que a BAFZ como qualquer outro órgão do Governo Federal, tem sua infra-estrutura e para mantê-la e alcançar suas finalidades necessita de recursos financeiros.

O Esquadrão de Intendência, subordinado diretamente ao Grupo de Serviço de Base, elabora a proposta orçamentária da unidade de acordo com as informações contidas no SIAFI, conforme Demonstrações Contábeis e Financeiras dos três últimos anos e acrescenta algumas informações novas referentes às necessidades de recursos devidamente justificadas para o ano de aprovação deste orçamento. Esta proposta orçamentária é enviada à SEFA – Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, a qual é encarregada de enviar as propostas orçamentárias de todas as Unidades Aéreas ao Congresso Nacional para sua aprovação. Aprovado o orçamento, serão liberados créditos financeiros para a SEFA que fica responsável para suprir de recursos financeiros, todas as Unidades Aéreas. Entretanto, estes créditos são enviados via SIAFI às unidades de acordo com as propostas orçamentárias individualizadas. Recebidos os recursos financeiros pela BAFZ, estes servirão para as realizações de suas despesas, sendo estas executadas, como em todos outros órgãos, de acordo com o processamento legal.

Segundo informações colhidas na tesouraria da BAFZ, todo processo de despesa desta Unidade Aérea é fiscalizado pelo agente de controle interno que é responsável por visar todos os documentos referentes às despesas, dando desta maneira para o comandante da BAFZ, Ordenador de Despesas da Unidade, uma maior segurança na realização das despesas sob sua responsabilidade.

Além do controle interno da BAFZ garantir a realização das despesas de acordo com a lei e metas traçadas pelo comando desta Unidade Aérea, a SEFA, através de seus auditores fiscaliza e acompanha toda a execução das despesas, assegurando, então, uma maior eficiência do controle financeiro.

Portanto, o controle de recursos financeiros da BAFZ para o cumprimento de sua missão é feito pelo agente de controle interno, pela SEFA e pelo controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, sendo o SIAFI um excelente instrumento de informações na realização deste controle.

De acordo com o tesoureiro da BAFZ, “antes da existência do SIAFI, o controle das despesas era uma árdua tarefa em função de todo o processo de contabilização ser realizado de forma manual, dificultando muitas vezes nas decisões de realizações de despesas na Unidade, por não saber com precisão os recursos financeiros disponíveis no momento necessário”.

Nota-se, portanto, que a contribuição do sistema SIAFI na BAFZ como em todos os órgãos do Governo Federal tem dimensão incalculável, sendo observados excelentes resultados na melhoria do controle das aplicações de recursos e nas análises e tomadas de decisão em função das informações serem tempestivas.

CAPÍTULO V – CONCLUSÃO

Após a explanação sobre despesas públicas e o sistema SIAFI, fica claro que a responsabilidade do Estado em gerir os tributos arrecadados e os empréstimos realizados por ele é muito grande, pois deve com estes recursos atender às necessidades coletivas e realizar o bem comum. Sendo notável, então, a participação do bom gerenciamento das despesas para a realização dos objetivos fins do Estado.

As despesas públicas envolve vários procedimentos em todos os seus estágios que devem ser fielmente seguidos no aspecto legal, exigindo, portanto, um rigoroso controle na sua execução.

O controle em sua função administrativa pública deve existir para que o dinheiro da nação não seja desviado do seu fim legal. Entretanto, no Brasil por não se aplicar leis mais rígidas em relação às punições, muitos governantes, administradores do dinheiro público em geral cometem infrações às leis, à ética, desobedecendo aos bons costumes morais, diminuindo assim a eficiência do controle.

Conclui-se, assim, que o Sistema Integrado de Administração Financeira utilizado no Governo Federal veio a melhorar a eficiência do controle das despesas públicas, em função da utilização das informações contábeis e financeiros sempre atualizados e da segurança destas informações por parte dos sistemas, como vimos no presente trabalho.

O sistema SIAFI é um instrumento que contribui muito para o controle da execução orçamentária e financeira. Bem como, serve de apoio aos administradores dos numerários para análise e tomada de decisão em tempo hábil. Sendo notável, então, as contribuições, tornando a contabilidade pública fonte segura de informações.

Portanto, o SIAFI é uma ferramenta de grande valia para o contador público na sua tarefa difícil de controle diária da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, capaz de mostrar com transparências a aplicação dos recursos alocados no orçamentos, facilitando para a tomada de decisões das despesas públicas por parte dos gestores. Entretanto esse sistema não é perfeito, devendo todos os administradores do dinheiro público trabalharem sempre no sentido de atingir a melhoria do sistema, fazendo as mudanças quando necessárias forem.

Por fim, deve-se mencionar que a lei existe e define os procedimentos adotados referente a realização das despesas. Conforme vimos no presente trabalho, deve, portanto, a seriedade existir por parte de todos que lidam com o dinheiro público, para alcançar o bem da coletividade nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Lei n.º 4320 de 17 de março de 1964. *Heroldo da Costa Reis e outros*. 17ª edição. São Paulo. Atlas, 1993.
- A Lei 4320 comentada. J. Teixeira Machado Jr. E Heroldo da Costa Reis. 28ª edição. Rio de Janeiro. IBAM, 1997.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: Teoria e prática*, 3ª edição. São Paulo. Atlas, 1991.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 4ª edição. São Paulo. Atlas, 1992.
- ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8ª edição, São Paulo – SP, Atlas, 1995.
- TREUHERTZ, Rolf Mário. *Administração da dívida pública*. Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1979.
- PIOVEZANE, Pedro de Milanélo. *Constituição da República do Brasil*, 2ª edição, São Paulo – SP Rideel Ltda., 1997.
- DA SILVA, Sebastião Orlando – *Estilos de Administração*. 1ª edição, Rio de Janeiro – RJ, Didática e científica, 1990.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*, 13ª edição, São Paulo – SP, Malheiros Editores Ltda., 1998.
- CASTELO, Celina Maria Montenegro – *Educação Tributária*. 1ª edição, Fortaleza – CE, SEFAZ, 1998.
- PISCIPELLI, Roberto Boccacio e outros autores. *Contabilidade Pública: uma abordagem da Administração Financeira Federal*, São Paulo, Atlas, 1990.
- BRASIL, Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.
- SPN – MS. Manual do SIAFI, Vol. II, 1996.
- STN – MS. Apresentação do Manual SIAFI – Outubro/95.