

A CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL E OS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL: A DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS PELA *INTERNET*

GOVERNMENTAL ACCOUNTING AND MANAGERIAL INFORMATION SYSTEMS OF THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT AS INSTRUMENTS OF SOCIAL CONTROL: AVAILABILITY OF BUDGETARY AND FINANCIAL INFORMATION ON THE INTERNET

Romildo Araújo da Silva

Mestrando em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação da UnB/ UFPB/UFRN

Especialista em Contabilidade e Auditoria Governamental pela UnB

Professor do Centro Universitário do Distrito Federal (UniDF)

Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro - Prédio da FACE - Salas B1-02 - Asa Norte
CEP 70910-900 – Brasília/DF – Brasil

E-mail: rom.unb@gmail.com

Telefone: (61) 3314-2187

Edwin Pinto de la Sota Silva

Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ

Professor Titular da Universidade de Brasília

Endereço: Campus Universitário Darcy Ribeiro - Prédio da FACE - Salas B1-02 - Asa Norte
CEP 70910-900 – Brasília/DF – Brasil

E-mail: delasota@unb.br

Telefone: (61) 8151 4298

Nayana de Almeida Adriano

Mestranda em Ciências Contábeis do Programa Multiinstitucional de Pós-Graduação da UnB/ UFPB/UFRN

Endereço: Rua Leiria de Andrade, 763, Monte Castelo

CEP 60325-520 - Fortaleza/CE – Brasil

E-mail: nayanaadriano@hotmail.com

Telefone: (85) 9188 7651

Geraldo Antônio Galazzi

Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco F, 6. andar

CEP 70059-9000 – Brasília/DF – Brasil

E-mail: geraldo.galazzi@previdencia.gov.br

Telefone: (61) 3317 5000

RESUMO

O artigo apresenta uma avaliação das possibilidades de controle social proporcionadas pela divulgação, por meio da *internet*, das informações geradas pela Contabilidade Governamental e tratadas pelos sistemas de informações do governo federal brasileiro no planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro. É apresentada uma análise sobre os sistemas informatizados empregados pelo governo no gerenciamento das informações contábeis, orçamentárias e financeiras, no auxílio ao planejamento, execução e controle da execução das

receitas e despesas públicas, bem como demonstradas as interações entre os diversos sistemas e as possibilidades de acesso direto pelo cidadão às informações dos bancos de dados do governo federal por meio da *internet*. A pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva, realizada com base em documentos e observação em órgãos do governo federal responsáveis pelos sistemas focalizados no estudo. Os resultados da pesquisa mostram que os complexos sistemas que gerenciam essas informações são, atualmente, de acesso restrito aos órgãos governamentais, mas as informações estão disponíveis, em grande parte, após migração dos sistemas originais, para utilização da sociedade, por meio do emprego dos recursos informatizados da rede mundial de computadores.

Palavras-Chave: Sistemas de informações. Execução orçamentária e financeira. Governo federal.

ABSTRACT

This paper presents an evaluation of the possibilities for social control furnished by the publication of information on the Internet generated by Government Accounting and dealt with by information systems of the Brazilian federal government in budgetary and financial planning, execution and control. This article presents an analysis of computerized systems used by the government to manage of accounting information, as well as to help in the planning, execution and monitoring of public income and expenses. Interactions between the various and the possibilities of direct access to information from the Federal Government's databases on the Internet that are available to citizens are also demonstrated. This research may be characterized as descriptive and exploratory, based on documents and observations of Federal Government agencies responsible for the systems focused on in the study. The results of the survey show that access to the complex systems that manage that information is nowadays restricted to government agencies. However, after migration from the original systems, information is largely available to society, through the use of the computerized resources of the World Wide Web.

Keywords: Information systems. Budgetary and financial execution. Federal Government.

1 INTRODUÇÃO

O governo federal brasileiro planeja o recebimento de receitas e fixa as despesas a serem executadas no ano civil subsequente, acompanha o desenvolvimento dessas expectativas, controla a sua execução, comparando as previsões com a efetiva realização, realiza descentralizações de créditos orçamentários e recursos financeiros para mais de oito mil Unidades Gestoras (UG) Executoras interligadas, conduz auditorias e fiscalizações durante e após a vigência das leis orçamentárias, bem como uma série de outras atividades diversificadas, que são consubstanciadas em uma ampla gama de transações e atos administrativos que necessitam de complexos sistemas de informações para fazer face ao seu controle e possibilitar a tomada de decisões.

Percebe-se que, nesse contexto, as funções administrativas de planejamento, coordenação e controle destacam-se pela sua relevância na utilização de informações das mais variadas fontes, pela enormidade de operações que precisam ser realizadas e pelo volume de informações envolvidas.

Em relação ao Controle da Administração Pública, destaque-se que, conforme Di Pietro (2006), a sua finalidade é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. No contexto deste trabalho, que visa a analisar a possibilidade de controle dos recursos públicos pelo cidadão,

enfoca-se o controle social, referindo-se, na posição de Silva (2002, p. 14), “à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos”.

Segundo Silva (2002), quando se junta à palavra controle o termo “social”, dá-se um sentido de origem do controle, pois, na verdade, qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.

A Função de Controle da Administração Pública está estreitamente relacionada com a Contabilidade Governamental. Conforme prescreve o Decreto-Lei nº 200, de 1967, no seu art. 83, a função primordial da contabilidade pública é prover a evidenciação das informações relativas ao controle do patrimônio público.

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Dada a amplitude da União e da imensidão do território nacional, a Contabilidade Pública utiliza-se do Sistema de Administração Financeira (SIAFI), como ferramenta de controle contábil, mas que representa, também, pela diversidade de seus subsistemas, módulos e transações, um sistema de informações gerenciais e de controle orçamentário e financeiro. Segundo Castro e Lima (2003, p. 98), este tem por objetivo “promover a modernização e a integração dos Sistemas de Programação Financeira, de Execução Orçamentária e de Contabilidade em seus Órgãos e Entidades Públicas”.

Guimarães (2003) destaca que pode ser constatada a importância do SIAFI, no contexto dos sistemas de informações gerenciais do governo federal brasileiro:

O SIAFI é um sistema on-line que se constitui no principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União, provendo os órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública de mecanismos adequados à realização, ao acompanhamento e ao controle da execução orçamentária e financeira, tornando a contabilidade fonte segura de informações gerenciais.

Como parte do ciclo orçamentário da União, todos os órgãos federais organizam suas propostas orçamentárias para execução no exercício subsequente, que são consolidadas pelos órgãos setoriais em cada Ministério, no caso do Poder Executivo, ou equivalentes nos outros Poderes e Ministério Público. Após, são enviadas ao Ministério do Planejamento para elaboração de todo o orçamento da União, que será apresentado pelo Presidente da República, até quatro meses antes do término do ano civil, para discussão e aprovação do Congresso Nacional até o final da sessão legislativa. Todo o processamento dos dados orçamentários é realizado por meio do Sistema de Dados Orçamentários (SIDOR).

O orçamento da União deve guardar consonância com o Plano Plurianual (PPA) que, segundo a Constituição Federal, estabelece os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Destaque-se que alguns dispositivos do PPA ainda carecerem de dispositivos legais a serem regulados por lei complementar, prevista pela Carta Política de 1988 e que ainda não foram editadas, conforme detalha Giacomoni (2004).

Para o controle da execução do PPA, o governo se utiliza do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do PPA. Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas, refletindo as características do modelo de gerenciamento, a orientação por resultados, a desburocratização, o uso compartilhado de informações, o enfoque prospectivo e a transparência para a sociedade.

Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), os dados do SIDOR, com todos os valores destinados às ações (projetos, atividades e operações especiais), são transferidos para o SIAFI, por intermédio do qual será realizada a execução do orçamento, que representa

a efetiva realização da receita e da despesa pública planejada durante a etapa de elaboração e aprovação do orçamento, efetuada no exercício anterior.

O Sistema Orçamentário é gerenciado pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realiza as descentralizações dos limites de autorizações para empenho da despesa (Provisão e Destaque), de acordo com a dotação da LOA. Por outro lado, o Sistema Financeiro é administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que faz o atendimento das necessidades de pagamento de todos os órgãos federais, administrando a Conta única do Tesouro que é o caixa do governo federal, em que são creditadas todas as receitas e ingressos e de onde saem todos os recursos para o pagamento das despesas públicas.

Os aspectos financeiro e orçamentário, para o perfeito atendimento dos objetivos do orçamento, deveriam ser faces de uma mesma moeda, entretanto, na quase totalidade dos órgãos e da União, como um todo, eles são invariavelmente assimétricos. Há casos de transferências orçamentária e financeira de valores iguais e realizadas simultaneamente; de descentralizações financeiras posteriores à liquidação da despesa; de transferências financeiras antecipadas em relação à liquidação; de sobra de recursos financeiros diferentes dos limites orçamentários disponíveis; de saldos financeiros para pagamentos de despesas liquidadas e não pagas até o final do exercício (diferido); dentre outras desconexões. Isso gera sérias dificuldades de procedimentos e/ou mesmo de entendimento. Adicionalmente, há outras complicações que necessitam de adequados tratamentos pelos sistemas de informações e de geração de relatórios precisos e oportunos para subsidiarem a tomada de decisão e o controle dos recursos públicos.

É nesse meio que se inter-relacionam as técnicas contábeis e de sistemas de informações gerenciais para o suporte à tomada de decisões pelos gestores, à geração de relatórios para tomada e prestações de contas e ao controle dos recursos públicos de forma geral, pelos órgãos e unidades do controle interno e externo.

Moura (2003b) adverte que “por meio do SIAFI são obtidas as informações que subsidiam o Balanço Geral da União e os Relatórios de execução do orçamento e da administração financeira”. Acrescenta que “a gestão financeira dos recursos públicos no Brasil está centrada em sistemas informatizados que executam e controlam cada lançamento realizado”.

Diante desse contexto, o presente estudo se propõe a investigar a seguinte questão de pesquisa: *Os órgãos do governo federal brasileiro divulgam informações geradas pelos sistemas contábeis e gerenciais, por meio da internet, de forma a facilitar o controle social?* Assim, o objetivo do artigo é avaliar as possibilidades de controle social proporcionadas pela divulgação, por meio da *internet*, das informações geradas pela Contabilidade Governamental e tratadas pelos sistemas de informações do governo federal brasileiro no planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro.

2 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES NO CONTEXTO DO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Um sistema de informação, conforme Laudon e Laudon (2004), pode ser definido como um conjunto de componentes inter-relacionados que objetivam a coleta, o processamento, a armazenagem e distribuição de informações destinadas a apoiar a tomada de decisões, a coordenação e o controle de uma organização. Para O'BRIEN (2004, p. 6), “sistema de informação é um conjunto organizado de pessoas, *hardware*, *software*, redes de informação e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informação em uma organização”.

Souza e Passolongo (2005), baseados em ampla pesquisa bibliográfica, traçam alguns aspectos característicos dos sistemas de informações (SIs) e sistemas de informações contábeis, conforme descrição um pouco mais adiante no texto, dentro dos quais destacam-se os sistemas de informações informatizados tratados neste trabalho: Sistemas de

Processamento de Transações (SPT); Sistemas de Informações Gerenciais (SIG); Sistemas de Suporte à Decisão (SSD); Sistemas Especialistas (SE).

Na classificação proposta por O'Brien (2004), os SIs são divididos com base no tipo de atividade organizacional que auxiliam, servindo, basicamente, para atividades operacionais ou tomada de decisão gerencial. Os Sistemas de Apoio às Atividades Operacionais são classificados em Sistemas de Processamento de Transações; Sistemas de Controle de Processos Industriais; Sistemas Colaborativos. Os Sistemas de Apoio Gerencial dividem-se em: SIG; SSD; Sistemas de Informações Executivas (SIE), que geram informações especialmente para executivos.

De acordo com essa classificação, o SIAFI Operacional constitui-se em um Sistema de Apoio às Atividades Operacionais do tipo SPT, tendo sido empregado também como um SIG até a implantação do SIAFI Gerencial. O SIGPlan também possui características de um SIG, fornecendo informações acerca da execução física e financeira dos programas e ações governamentais. Entretanto, O'Brien (2002) leva em consideração outras categorias de SIs que podem apoiar as operações, a administração ou as atividades estratégicas, dentro das quais, provavelmente, o SIGPlan melhor se enquadraria como um Sistema Especializado (SE).

3 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES CORPORATIVOS DO GOVERNO FEDERAL E ACCOUNTABILITY

Este estudo prioriza os sistemas de informações ligados ao planejamento, orçamento, contabilidade e administração financeira do governo federal, motivo pelo qual não se deu ênfase a outros sistemas utilizados no âmbito do governo federal, como o Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNet), empregado pela Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Após a execução das despesas públicas, os governos devem, por força de diversos normativos, bem como para ao atendimento do Princípio Constitucional da Publicidade, divulgar para a população os resultados alcançados. As informações acerca das prestações de contas do governo são emitidas e publicadas pelo TCU e disponíveis na sua página eletrônica (www.tcu.gov.br), à qual os cidadãos têm livre acesso. Pederiva (1998, p. 101) destaca que:

Da mesma forma que o governo precisa de informações para controlar os burocratas, ele deve prover informações úteis e necessárias para o exercício da *accountability* pelos cidadãos. O governo democrático, portanto, deve ser passível de fiscalização, de modo a assegurar integridade, desempenho e representatividade.

Nesse contexto, insere-se o conceito de *accountability* que, segundo Nakagawa (1995), é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, considerando-se as responsabilidades surgidas em decorrência de uma delegação de poder.

É digna de referência a posição de Lima (2003), para o qual a *accountability* está inserida em um sistema mais amplo, “cujo objetivo maior é garantir a soberania popular, o poder que emana do povo, e se estrutura, basicamente, através das eleições, o controle vertical da população sobre os governantes, que ocorre de tempos em tempos”.

Depreende-se que os sistemas contábeis e gerenciais informatizados, bem como a divulgação dos dados provenientes desses sistemas governamentais são importantes instrumentos de *accountability*. Em seguida, tratar-se-á dos principais sistemas em uso pelo governo federal na atualidade e que atendem ao objeto deste estudo.

3.1 Sistema de Dados Orçamentários

O Sistema de Dados Orçamentários (SIDOR) é um suporte de tecnologia da informação utilizado pelo Órgão Central do Sistema de Orçamento Federal do governo brasileiro, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que tem por objetivo, conforme o Manual Técnico de Orçamento

(MTO-02), dotar o processo orçamentário de uma estrutura de processamento de dados consoante as modernas ferramentas de tecnologia da informação.

O fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária da União envolve, resumidamente, a definição das diretrizes, normas e parâmetros quantitativos pela SOF; a fixação das diretrizes setoriais pelos Ministérios ou equivalentes nos demais Poderes; a formalização da proposta pelas Unidades Orçamentárias, que são consolidadas e enviadas ao Órgão Central do sistema; os ajustes realizados pela SOF, que, em contato com o MP e Presidência da República, elabora a proposta orçamentária consolidada da União na forma de projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional para discussão, emendas ao projeto inicial e aprovação da LOA até o término da sessão legislativa.

No transcurso de todo esse processo, a elaboração da proposta no sistema de informações é realizada em três etapas, denominadas “momentos”, em que a Unidade Orçamentária, o Órgão Setorial e a SOF poderão consultar, incluir, alterar e excluir dados no sistema. Essa é a parte operacional de utilização do sistema corporativo informatizado que, a partir de 2005, é realizado com o uso da rede mundial de computadores, por meio do SIDORNet.

O sistema de captação das propostas orçamentárias integra outros sistemas corporativos e, dessa forma, o SIDORNet comunica-se com o SIGPlan e o SIESTNet. Este último é controlado pelo Departamento de controle das Estatais, que informará os dados do Orçamento de Investimentos das Estatais, que fazem parte da Administração Indireta. A integração dos sistemas se deu em virtude da harmonização dos processos de elaboração da proposta dos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento e da Revisão do PPA, a partir da proposta da LOA de 2005, que antes eram realizados separadamente.

O SIDORnet, integrado aos demais sistemas corporativos, reúne, em um único ambiente, os dados físicos e financeiros de todas as propostas orçamentárias, permitindo a obtenção de informações que contribuem para a remessa de dados entre as unidades do sistema, reduzindo custos e favorecendo o processo de avaliação e coleta de informações.

A segurança do sistema é feita por meio de mecanismos de controle de acesso, e a navegação e execução do sistema estão disponíveis no sítio do MP, consubstanciado no Manual de Navegação.

Alguns requisitos mínimos para a execução do sistema SIDORNet são necessários: computador pessoal Pentium 233 (ou similar), com 128 MB de memória RAM ou superior; o *software* Microsoft Internet Explorer 6.0 ou superior, não estando habilitado a operar com *Netscape*, por exemplo; *software* Acrobat Reader 4.0 ou superior instalado na máquina; acesso à *Internet* através de um *link* dedicado ou um modem de 56 Kpbs V90 ou superior; permissão de acesso ao sistema por meio de uma conta de usuário, fornecida pela SOF.

3.2 Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) é o instrumento que possibilita a integração da rede de administração PPA, constituindo-se em uma importante ferramenta de apoio à gestão dos programas do governo federal de duração continuada, sendo o elo fundamental entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de Governo. É gerenciado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O SIGPlan é um meio de comunicação que fornece aos gerentes e demais agentes envolvidos os recursos e informações necessários para o acompanhamento e a interligação necessária ao controle da execução dos programas, propiciando uma visão global da execução do PPA, por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas de governo.

De acordo com o Manual de Operação do SIGPlan (www.sigplan.gov.br), o sistema possui as seguintes características: acompanhamento da execução física em "tempo real"; gestão de restrições; integração de informações.

A base de dados do SIGPlan contém informações sobre a execução das ações, seu gerenciamento e monitoramento, além de informações orçamentárias e financeiras sobre cada programa. É composta de dados provenientes de diversas fontes, das quais destacam-se: dados de programas e ações da base de dados do PPA; dados gerenciais fornecidos pelos gerentes de programas; dados físicos, situação atual e restrições e providências, fornecidos pelos coordenadores de ação; dados do SIDOR; dados do SIAFI; e dados do Sistema de Informação das Estatais (SIEST).

Moura (2003a) observa a interação dos elementos supracitados, afirmando que o SIGPlan utiliza os dados do SIAFI e possui módulo para o acompanhamento da execução física de ações orçamentárias que têm produto, sendo os registros da execução física das ações efetuados pelo gerente de programa.

O SIGPlan foi desenvolvido para ser executado em ambiente *internet*, utilizando o Navegador Internet Explorer 5.5 ou superior, independentemente da configuração de *hardware* do equipamento.

3.3 Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

É por meio do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que o governo brasileiro controla, contabiliza e registra a execução financeira, orçamentária e patrimonial de milhares de unidades integrantes da Administração Pública Federal.

O SIAFI não é um sistema aberto ao público em geral, prestando-se aos registros dos fatos de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial das entidades públicas, assim como um sistema contábil usado por uma empresa privada. Porém, muitos órgãos públicos disponibilizam diversas informações em outros ambientes, que podem ser acessados pelos cidadãos, como os demonstrativos contábeis e gerenciais, facilmente encontrados nas bibliotecas dos órgãos públicos, ou mesmo por meio da internet, onde se pode ter acesso aos dados extraídos do sistema, que são tratados por outros programas ou bancos de dados. Apenas os usuários cadastrados podem acessar os dados gerados diretamente pelo SIAFI em um terminal de um órgão público qualquer ou pela internet.

O SIAFI é empregado pelos usuários das entidades públicas interligadas, cadastrados previamente junto na STN, recebem uma senha com nível de acesso, que define o tipo de informação que pode ser obtida ou utilizada, as classes de transações que pode efetuar, bem como o universo interno do sistema no qual pode transitar e os módulos do sistema que pode empregar.

Todas as operações realizadas estão vinculadas ao número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) do usuário, o qual se responsabiliza administrativa, civil e penalmente pelo uso indevido ou a disponibilização de informações não autorizadas.

Dotado de vários subsistemas e grande volume de informações, a complexidade do SIAFI pode ser evidenciada tomando-se por base o seu manual impresso, que é composto por quinze volumes. Mota (2002) entende que por este parâmetro pode ser constatado o gigantismo do documento e confirmar a grandeza do SIAFI, que trata de informações pormenorizadas acerca desse importante sistema de tratamento de informações orçamentárias, financeiras e contábeis.

Em virtude das dificuldades enfrentadas na gestão dos recursos públicos, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Decreto nº 95.452, de 10 de março de 1986, cujo objetivo principal era modernizar e integrar os sistemas de Programação Financeira, de Execução Orçamentária e de Controle Interno.

A STN, como Órgão Central do Sistema de Administração Financeira do governo federal, é responsável pela administração do SIAFI, com o suporte de infra-estrutura computacional sendo realizado pelo Serviço Federal de Processamentos de Dados (SERPRO), autarquia também vinculada ao Ministério, que se encarrega de desenvolver a parte de *software*, funcionamento, manutenção do sistema e de equipamentos, além da armazenagem e segurança dos dados.

Com a implantação do SIAFI, que passou a ser utilizado a partir do exercício de 1987, diversos problemas então existentes foram resolvidos: registros manuais de disponibilidades orçamentárias e financeiras; ausência de informações gerenciais, devido à defasagem da escrituração contábil em pelo menos 45 dias; falta de qualificação profissional; má administração de caixa; dentre outros.

Antes da implantação do SIAFI, havia diversos problemas administrativos enfrentados pelo governo federal, que dificultavam o gerenciamento adequado dos recursos públicos e a preparação dos orçamentos, dentre eles:

- a) métodos rudimentares de trabalhos, com controle de disponibilidades orçamentárias e financeiras exercidos com registros manuais;
- b) inexistência de informações gerenciais em todos os níveis da administração pública e utilização da contabilidade como mero instrumento de registros formais;
- c) defasagem de, no mínimo, quarenta e cinco dias entre o encerramento do mês e o levantamento dos demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais, inviabilizando o uso das informações para fins gerenciais;
- d) inconsistência dos dados utilizados, em decorrência da diversidade de fontes de informações, comprometendo a tomada de decisões;
- e) multiplicidade de contas bancárias em cada Unidade Gestora, com contas específicas para cada modalidade de despesa.

Após a utilização do SIAFI, foi notória a grande evolução da contabilidade pública no Brasil. Para Silveira e Tristão (1993, p. 41), “a Contabilidade é o coração do SIAFI”. Com isso, pode-se considerar que o SIAFI representa um sistema de informação contábil, entretanto, enfatiza-se que o SIAFI representa muito mais do que isso, haja vista a infinidade de atividades de administração financeira que, potencialmente, podem ser realizadas pelo programa.

Conforme Moura (2003a), estão ligados ao sistema todos os órgãos da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por meio do SIAFI, são obtidas as informações que subsidiam o Balanço Geral da União e os relatórios de execução do orçamento e da administração financeira.

Inicialmente, o sistema foi empregado apenas pelos Poderes Executivo e Judiciário, expandindo-se, gradualmente, o seu emprego pelos demais órgãos e entidades, inclusive do Poder Legislativo, e grande parte da administração indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), quando utilizarem recursos oriundos do orçamento da União. Em suma, os órgãos ou entidades da administração indireta (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Empresa Brasileira de Correios etc.) que utilizam recursos não vinculados ao orçamento, utilizando a contabilidade empresarial, estão interligados ao SIAFI apenas para efeito de consolidação de seu patrimônio por ocasião do encerramento do exercício financeiro, na geração do Balanço Geral da União (BGU). Salvo quanto aos recursos repassados por outros órgãos Federais, como no caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal, mas integrantes da contabilidade governamental, apesar de esta empresa pública empregar a contabilidade empresarial para o controle de seus recursos próprios.

O SIAFI ainda possui um poderoso meio de comunicação e treinamento a distância, que é o Subsistema COMUNICA, por meio do qual as unidades interligadas podem enviar mensagens de texto instantâneas, com instruções a serem adotadas, observações sobre erros cometidos, inconsistências encontradas nas unidades subordinadas etc. Isso representou uma evolução muito significativa para a época de sua implantação (1987), quando não havia os serviços de correio eletrônico da atualidade.

É importante ressaltar que não é possível aos operadores a realização de nenhum lançamento diretamente nas contas contábeis, somente sendo possível a emissão de documentos (Nota de Empenho, Nota de Lançamento, Ordem Bancária etc.), nos quais são inseridos os códigos de eventos, que trazem em si as contas a serem carregadas automaticamente com os saldos devedores ou credores da transação realizada.

As entradas de dados, portanto, geram lançamentos contábeis, daí se considerar que a contabilidade é a alma do SIAFI, apesar de grande parte dos usuários não necessitarem de muitos conhecimentos de contabilidade pública, uma vez que eles elaboram documentos nos quais são inseridos os dados, em cujas telas há opções de ajuda para indicar as possibilidades de preenchimentos aceitas para a maioria dos campos, sem o emprego da técnica contábil da escrituração (lançamentos contábeis).

Por meio dos saldos das contas, é que são controladas as operações, como os limites de crédito orçamentário disponível para a emissão de empenhos e realização das despesas públicas e os limites de disponibilidades financeiras do exercício, assim como os saldos das contas patrimoniais, que, conjuntamente, geram os relatórios e balanços contábeis e servem de base para a elaboração do Balanço Geral da União (BGU).

Conforme o Tutorial SIAFI (1999), programa de treinamento informatizado disponibilizado pela STN, o BGU é um conjunto de informações orçamentárias, financeiras e contábeis de um exercício financeiro, englobando as contas de todos os órgãos e entidades da administração federal, acompanhado do relatório de atividades desenvolvidas no período. Como a principal peça das contas que o Presidente da República deve prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, por força constitucional, deve ser encaminhado dentro de sessenta dias a contar da abertura da sessão legislativa (inciso XXIV, art. 84, da Constituição Federal).

Uma das limitações do SIAFI é a fraca interatividade com o usuário, uma vez que é um programa executado com a mesma tecnologia empregada quando da sua criação, em meados da década de 80, com o emprego de comandos codificados, que representam instruções reconhecidas pelo computador.

3.4 SIAFI Gerencial

O SIAFI Gerencial é um sistema, em ambiente *windows*, que supre a Administração Pública de Informações Gerenciais, provenientes do SIAFI, referentes à Execução Orçamentária, Financeira, Contábil e Patrimonial do Governo Federal.

A obtenção da informação é realizada por intermédio de um sistema de consultas estruturadas, a partir do sistema SIAFI Operacional, com a utilização de um extrator de dados e apurações especiais que permitem aproveitar o desempenho de um ambiente *windows* para o manejo dos dados, possuindo como principais características o controle de acesso e segurança por meio de senhas eletrônicas, além de um processo aperfeiçoado de busca de informações com o cruzamento dos dados disponíveis no SIAFI.

Esse sistema não é utilizado para a execução orçamentária ou financeira, prestando-se apenas para a emissão de relatórios com a utilização do banco de dados que é executado pelo SIAFI. Dessa forma, tornou-se possível consolidar diversas informações, pois o SIAFI só permite a consulta individualizada, de modo que uma consulta do SIAFI Gerencial corresponde a uma infinidade de consultas pelo sistema operacional.

Pode-se realizar uma consulta de todos os documentos de uma mesma espécie emitidos em determinado exercício, a partir do exercício de 2001, que são transferidos para o *software* Microsoft Excel, em cujo ambiente é possível que sejam utilizados como base para a criação de gráficos e tabelas, bem como de todos os recursos que esse programa de planilha eletrônica permite realizar.

Após o encerramento das operações diárias de toda a administração pública federal, o banco de dados do SIAFI Operacional é transferido para o SIAFI Gerencial, de forma que as consultas realizadas em determinado dia serão atendidas com os dados consolidados até o dia

útil imediatamente anterior. Portanto, o SIAFI Gerencial possui a desvantagem de não ser um sistema *on-line*, como o Operacional.

Considerando que este sistema utiliza um grandioso banco de dados à disposição dos administradores públicos, pode-se definir que ele possui características de um sistema *Data Warehouse*, que, segundo Bastos et al. (2004), tecnicamente, constitui-se por um enorme volume de informações em um gigantesco, mas rápido, banco de dados, organizado em vários subconjuntos chamados universos, que tem por objetivo fornecer informações sobre um determinado assunto com precisão e rapidez. O requisito da velocidade de acesso às informações é o que ainda se mostra deficiente neste sistema de informações.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa foi desenvolvida na forma exploratória. Conforme Raupp e Beuren (2003, p. 80), “a caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada”. Porém, do ponto de vista do objetivo, a presente pesquisa foi efetivada na forma descritiva. Na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva objetiva, principalmente, a descrever características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Na classificação da pesquisa quanto aos procedimentos utilizados, conforme Raupp e Beuren (2003), foi utilizada a pesquisa bibliográfica, complementada pela obtenção de informações em consultas aos manuais dos sistemas corporativos objeto do estudo, entrevistas nos órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos programas informatizados, consultas realizadas diretamente nos sistemas do governo federal, bem como nos sítios oficiais dos órgãos envolvidos no tratamento das informações sob análise.

Quanto aos procedimentos, foi utilizada também a pesquisa documental, por tratar da análise de relatórios gerados pelos sistemas contábeis e gerenciais estudados, manuais de procedimentos, normas governamentais, formas de acesso, operação e possibilidades de interligação entre os sistemas. Segundo Raupp e Beuren (2003, p. 89), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa”.

Com base no que definem Marconi e Lakatos (2001, p. 107), a técnica de pesquisa empregada privilegiou a observação direta intensiva, com a técnica de observação, que “utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”. Decorre da relevância na percepção de possibilidades e limitações dos sistemas governamentais, bem como com a técnica entrevista, que “é uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária”.

Foram obtidas informações diretamente na Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, que é o Órgão Central do Sistema de Administração Financeira e de Contabilidade do governo federal, responsável pelo gerenciamento e controle da utilização do SIAFI e do SIAFI Gerencial, além de normatizar a Contabilidade Pública no Brasil; no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, encarregados, respectivamente, da administração do SIDOR e do SIGPLAN.

5 A INTERNET E A DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PARA O CONTROLE SOCIAL

Para atingir os objetivos desta pesquisa, foram analisadas as páginas eletrônicas dos órgãos governamentais responsáveis pelo gerenciamento dos sistemas de informações estudados, além da obtenção de informações diretamente nas unidades envolvidas na Capital Federal, visando a verificar as possibilidades de acesso, pelo cidadão comum, aos dados da

execução orçamentária e financeira das receitas e despesas governamentais, originadas na contabilidade pública federal.

Dos sistemas de informações abordados nesta pesquisa, o SIAFI é o que apresenta maiores possibilidades na geração de informações para o controle social. Devido às dificuldades operacionais próprias do sistema, que necessita de um conhecimento relativamente aprofundado para a extração das informações, bem como pelo motivo de não ser um sistema de acesso amplo, tem havido uma considerável disponibilização dos dados gerados no SIAFI na rede mundial de computadores.

O acesso a esse sistema não é livre, dependendo de senhas fornecidas pela STN e pelos órgãos cadastradores autorizados, mas somente para os operadores vinculados às Unidades Gestoras da Administração Federal. Algumas universidades e entidades de ensino e pesquisa, por meio de convênio com a STN, podem ter acesso ao SIAFI Educacional, um módulo de treinamento que não permite visualizar a execução real do orçamento federal, mas que realizam operações semelhantes ao que ocorre nas atividades correntes dos órgãos públicos.

A *Secretaria do Tesouro Nacional* (www.tesouro.fazenda.gov.br) possibilita ao cidadão comum o acesso a diversas informações sem a exigência de qualquer habilitação: dados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, como a dotação para despesas de pessoal, despesas de custeio e investimento e execução de restos a pagar; consultas sobre a emissão de documentos como o Documento de Arrecadação Federal (DARF), Guia da Previdência Social (GPS), Guia de Salário Educação (GSE) e Guia de Recolhimento da União (GRU); informações do Balanço Geral da União (BGU); acompanhamento de convênios; plano de contas, tabela de eventos e outras informações.

O *Tribunal de Contas da União* (TCU), por força da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, criou um sítio na *Internet*, denominado de Contas Públicas (www.contaspublicas.gov.br), para divulgação da arrecadação dos tributos, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, balanço consolidado da União, Distrito Federal e Municípios, orçamentos das três esferas administrativas, resumos de instrumentos de contratos, relação de todas as compras realizadas pela administração direta e indireta, dentre outras informações.

A *Controladoria-Geral da União* (CGU), a partir de novembro de 2004, implantou o Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br), que tem por objetivo prover ao cidadão informações sobre a aplicação dos recursos federais. O sítio proporciona a consulta segregada entre as aplicações diretas pela União e os recursos transferidos para aplicação pelas demais esferas administrativas. Os dados são disponibilizados a partir do exercício de 2004. Selecionando as transferências, é possível identificar os recursos federais entregues o cada município da federação.

A *Câmara dos Deputados* (www.camara.gov.br) disponibiliza as informações sobre o PPA, LDO e LOA, bem como os relatórios resumidos das Execuções Orçamentárias anuais, por meio do *software* de banco de dados Microsoft Access, que pode ser salvo pelo usuário e permite diversas consultas e emissão de relatórios sobre os programas e ações do orçamento do governo federal. Nessa página, é possível acessar as previsões e alterações dos orçamentos, a partir de 1995, e a comparação com a execução a partir do exercício de 2000.

O *Senado Federal* implantou um sistema de consulta aos dados orçamentários denominado Siga Brasil (www.senado.gov.br), que se encontra disponível com livre acesso por meio da *internet*. Todo e qualquer cidadão poderá acessar o sistema e fazer uso das consultas ao orçamento elaboradas pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF). Poderá, ainda, pesquisar livremente o orçamento através das ferramentas de pesquisa do sistema. Conforme declarado na página, o aperfeiçoamento das ferramentas de pesquisa, a melhoria das consultas liberadas e a inclusão de novos dados serão prioridades da equipe de Informações da Subsecretaria de Sistemas Legislativos e

Orçamentários (SSDSL) do Sistema de Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen).

O "Acesso Livre" ao SIGA BRASIL do Senado Federal não requer qualquer tipo de cadastramento prévio, sendo acessível a qualquer cidadão. As informações possuem certo grau de restrição com relação ao "Acesso Especialista", que é o efetuado pelo usuário previamente cadastrado, com vários níveis de acesso. O cadastramento para o "acesso Especialista" pode ser solicitado por meio do endereço Sigabrazil@senado.gov.br.

Além das páginas corporativas dos órgãos oficiais, a entidade *Contas Abertas* (contasabertas.uol.com.br), organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, possibilita a realização de diversas consultas orçamentárias da União e Distrito Federal. Pretende oferecer subsídio para o acompanhamento das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

6 CONCLUSÕES

Este estudo desenvolveu-se no sentido de avaliar os principais sistemas de informações empregados pelo governo federal brasileiro no planejamento e controle das operações de natureza orçamentárias e financeiras, as interações, possibilidades e limitações entre os diversos sistemas, bem como a disponibilização das informações dos órgãos e entidades governamentais para acesso direto pela sociedade, por meio da *internet*. Para tanto, foram analisados os sistemas SIAFI e SIAFI Operacional, O SIGPlan e o SIDORNet.

Conforme as análises realizadas, esses sistemas podem ser considerados sistemas de informações gerenciais, na medida em que proporcionam diversas fontes de informações para o gerenciamento das atividades governamentais e auxiliam os gestores na tomada de decisões.

Além da importância dos recursos de *hardware* e *software* para o aperfeiçoamento dos sistemas de informações governamentais brasileiras, destaca-se a contribuição da Contabilidade Governamental como instrumento fornecedor das informações úteis para tomada de decisões, uma vez que o SIAFI controla toda a execução orçamentária e financeira do governo federal e transforma as entradas de dados em lançamentos contábeis. É a contabilidade que dá o mais importante suporte e a lógica para todo o funcionamento do sistema.

Pode-se concluir que o SIAFI é o principal sistema corporativo do governo federal, constituindo-se em um sistema de informações gerenciais, que serve de base para a emissão de relatórios do SIAFI Gerencial em planilhas eletrônicas. Compatibiliza-se com o SIDORNet para receber as informações da aprovação de autorizações dos limites orçamentários. Fornece informações acerca das execuções financeiras para o SIGPlan. Além disso, relaciona-se com outros sistemas informatizados, como o SPIUNet, que atualiza as informações do SIAFI sobre os valores dos imóveis controlados pela Secretaria do Patrimônio da União.

O SIAFI é a principal fonte das informações disponibilizadas para o controle social, por meio da *internet*, nos sítios dos órgãos governamentais, conforme demonstrado. Possibilita que todo e qualquer cidadão tenha acesso a uma ampla gama de informações sobre os gastos públicos, resguardando-se a limitação em termos de entendimento dos aspectos técnicos, contábeis e das classificações orçamentárias, que é notório ser incipiente mesmo entre pessoas com certo conhecimento dos aspectos inerentes a este assunto.

Os sistemas de informações corporativos empregados pelos governos representam um avanço no sentido de favorecer o acompanhamento das novas tecnologias de informática, guardadas as devidas limitações, principalmente em relação ao SIAFI Operacional, que pode ser acessado por meio da *internet*, mas ainda é executado em uma plataforma que não possibilita uma melhor interatividade com o usuário. Os demais sistemas, estruturados em tecnologias mais avançadas em recursos de *software*, permitindo melhor *interface* com o

usuário e acesso pela *internet*, estão mais adequados ao atual estágio de desenvolvimento da informática.

É necessário atentar para algumas limitações da pesquisa. O trabalho não se refere à totalidade dos programas corporativos do governo federal, apenas aos relacionados ao planejamento e execução orçamentária e financeira. Deve-se ter em conta que os sistemas corporativos não estão disponíveis para consulta por qualquer cidadão, somente para os servidores cadastrados e autorizados. Dessa forma, a verificação de itens específicos tratados neste artigo fica impossibilitada para os leitores não habilitados pelos órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos sistemas.

Tendo por base as limitações dessa pesquisa, sugere-se para o desenvolvimento de novas pesquisas: estudos que visem ampliar o controle social da gestão governamental; avaliar a utilização de modernas tecnologias aplicadas aos sistemas governamentais; buscar novos métodos e sistemas que possibilitem um melhor controle da assimetria existente entre a execução orçamentária e financeira; pesquisar o emprego dos sistemas corporativos governamentais na implementação de sistemas de apuração de custos.

Referências

BASTOS et al. Informação gerencial no orçamento público do Brasil. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 9., Madrid, 2004. *Anais...* Madrid, España, 2-5 nov., 2004.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 28 maio 2006).

BRASIL. *Secretaria do Tesouro Nacional*. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2006.

BRASIL. *Manual Técnico de Orçamento: instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2004. Orçamentos fiscal e da seguridade social*. Brasília: Imprensa Nacional, 2003.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e Dá Outras Providências.

CASTRO, Róbison G. de; LIMA, Diana Vaz de. *Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM)*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIACOMONI, James. *Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar*. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro: FGV, v. 38, nº 1, p. 80-91, jan-fev. 2004.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARAS, Klícia Maria Silva. *Uma proposta de modelo gerencial para administração pública: caso Brasil*. 2003. 308 f. Tese (Doutorado em Economia y Empresa) – Curso de Economia y Empresa, Universitat de les Illes Balears, Palma, Illes Balears, 2003.

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane P. *Sistemas de informação gerencial: administrando a empresa digital*. Tradução Arlete Simille Marques. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

LIMA, Fernanda Teles de. Presidencialismo e accountability: os controles sobre a corrupção. In: XXVII ENANPAD, 27., 2003, Atibaia (SP). *Anais ...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. CD-ROM.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOURA, F. F. M. *O sistema de contabilidade do governo federal na mensuração dos custos dos programas de governo e das unidades gestoras*. 2003. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB, UFPE e UFRN, Brasília, 2003a.

MOURA, Renilda de A. *Princípios contábeis aplicados à contabilidade governamental: uma abordagem comparativa Brasil-Estados Unidos*. 2003. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB, UFPE e UFRN, Brasília, 2003b.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade aplicada à administração pública*. 6. ed. Brasília: VESTCON, 2002.

NAKAGAWA, Masayuki. *Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação*. São Paulo: Atlas, 1995.

O'BRIEN, J. A. *Sistemas de informações e as decisões gerenciais na era da internet*. Tradução Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability no setor público. *UnB Contábil*, v. 1, n. 2, segundo semestre de 1998.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle social: reformando a administração para a sociedade*. Brasília: UNACON, 2002. v. 1.

SILVEIRA Jr., Aldery; TRISTÃO, Gilberto. SIAFI: realidade e perspectiva. v.14, n. 1, p. 31-49, set./dez. 1993. *Revista ABOP*, n. de capa 34, Brasília –DF, 1993.

SOUZA, A. A.; PASSOLONGO, Cristiani. Avaliação de sistemas de informações contábeis: estudos de casos múltiplos. *UnB Contábil*, v. 8, n. 2, p. 177-205, jul./dez. 2005.

Artigo recebido em 29/01/07 e aceito para publicação em 26/04/07.