

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCOS MACAGNAN

**CONTROLE INTERNO: ESTUDO DO FLUXO DE INFORMAÇÕES PARA VALIDAR
CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO EM ÓRGÃO DE SERVIÇO
PÚBLICO**

CURITIBA

2018

M. MACAGNAN

CONTROLE INTERNO: ESTUDO DO FLUXO DE INFORMAÇÕES PARA VALIDAR CONFORMIDADE
DE REGISTRO DE GESTÃO EM ÓRGÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

2018

MARCOS MACAGNAN

**CONTROLE INTERNO: ESTUDO DO FLUXO DE INFORMAÇÕES PARA VALIDAR
CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO EM ÓRGÃO DE SERVIÇO
PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em MBA – Auditoria Integral

Orientador: Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe

CURITIBA

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCOS MACAGNAN

CONTROLE INTERNO: ESTUDO DO FLUXO DE INFORMAÇÕES PARA VALIDAR
CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO EM ÓRGÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Especialização em Gestão de Pessoas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Blênio Cezar Severo Peixe
Departamento de Ciências Contábeis– UFPR

Prof.

Prof.

Curitiba, 30 de maio 2018.

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo validar a Conformidade de Registro de Gestão em órgão do setor público por meio da aplicação do controle interno. A metodologia foi descritiva, qualitativa com abordagem documental bibliográfica por meio de estudo de caso. A partir de algumas considerações sobre o conflito humano entre o interesse individual e o coletivo, procurou-se estabelecer relação com o controle interno, sistemas de informação, e conformidade de registro de gestão em um órgão público federal. O trabalho discorre sobre o papel da Conformidade de Registro de Gestão como forma de controle interno na gestão financeira, orçamentária e patrimonial de um órgão da Administração Pública Federal. Analisa um fluxo de informações do órgão a fim de identificar a relevância do controle exercido pela Conformidade de Registro de Gestão. Todo o trabalho é permeado pela idéia da necessidade de transparência das informações na Administração Pública como base fundamental para consolidação do sistema democrático. O resultado do trabalho aponta para o fato de que há necessidade de não só atualizar a legislação referente ao controle de gestão, mas também a cultura de controle da gestão pública.

Palavras-chave: Controle Interno. Conformidade de Registro de Gestão. Administração Pública.

ABSTRACT

The objective of this study was to validate the Management Registration Conformity in a public sector body through the application of internal control. The methodology was descriptive, qualitative with bibliographical documentary approach through a case study. Based on some considerations about the human conflict between individual and collective interest, tried to establish a relationship with internal control, information systems, and management registration compliance in a federal public agency. The paper discusses the role of Management Registration Compliance as a form of internal control in the financial, budgetary and asset management of a Federal Public Administration body. It analyzes a flow of information of the organ in order to identify the relevance of the control exercised by the Management Registration Conformity. All the work is permeated by the idea of the need for transparency of information in the Public Administration as a fundamental basis for the consolidation of the democratic system. The result of the work tried to demonstrate the necessity of not only updating the legislation of the management control, but also the culture of control of the public management.

Keywords: Internal Control. Management Registration Compliance. Public administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
1.1	CONTEXTO E PROBLEMA.....	6
1.2	OBJETIVOS.....	8
1.3	JUSTIFICATIVAS	8
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1	CONTROLE INTERNO.....	10
2.1.1	Controle Administrativo e de Gestão	11
2.1.2	Controle Financeiro.....	13
2.1.3	Controle Contábil	14
2.1.4	Controle da Segurança da Informação	16
2.2	SISTEMA DE INFORMAÇÃO	18
2.2.1	O Que é Informação	20
2.2.2	Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	22
2.2.3	Estrutura	23
2.3	CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO COMO SUPORTE.....	24
2.3.1	Legislação Suporte da Conformidade de Registro de Gestão	25
3	FLUXO DE INFORMAÇÕES SOBRE GESTÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO ..	27
3.1	CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO.....	27
3.2	FLUXO DA INFORMAÇÃO.....	29
3.3	RELATÓRIO DE GESTÃO	32
4	METODOLOGIA DA PESQUISA	35
4.1	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	35
4.2	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA..	35
4.3	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS.....	35
4.4	COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES	35
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
	REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

A tensão entre os interesses individuais e coletivos perpassa a história da humanidade. Em muitos momentos da literatura universal vemos exemplos de autores que ao se manifestarem sobre o papel do Estado ou da coletividade abordam a questão da relação entre os interesses individuais e coletivos.

Na antiguidade clássica, Aristóteles, em sua obra *A Política*, propõe que o “Estado se interponha antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte” (Aristóteles, 1988) e que sua finalidade principal é o bem estar geral.

Na era moderna, Rousseau, sugere que o ser humano estabeleceu um pacto social, em que abriu mão de seu poder individual em prol de um poder maior: o coletivo. Mesmo assim manteve sua liberdade individual, pois não se submete a um homem, mas a um ente racional, que em alguns momentos é chamado pelo autor de Estado. Este ente representa a vontade geral dos indivíduos e fará cumprir essa vontade. As liberdades individuais são garantidas graças ao poder de sanção desse ente em manter a vontade geral. Nesse sentido, o autor deixa clara a necessidade de sanções aos indivíduos que neguem obediência a essa vontade:

A fim de que não constitua, pois, um formulário inútil, o pacto social contém tacitamente esta obrigação, a única a poder dar forças às outras: quem se recusar a obedecer à vontade geral a isto será constrangido pelo corpo em conjunto, o que apenas significa que será forçado a ser livre. Assim é esta condição: oferecendo os cidadãos à pátria, protege-os de toda dependência pessoal; condição que promove o artifício e o jogo da máquina política e que é a única a tornar legítimas as obrigações civis, as quais, sem isso, seriam absurdas, tirânicas e sujeitas aos maiores abusos. (ROUSSEAU, 1762, p. 11).

Na contemporaneidade, Foucault (1979) apresenta o poder como algo difuso, distribuído nas diversas esferas da sociedade e que é estabelecido por relações que dão fundamento ao corpo social. Nesse jogo de poder, sendo o Estado um dos pilares de força, Foucault, expressa a importância da arte de governar em prol do bem comum. Analisa o papel do governante de forma ascendente e descendente. De forma

ascendente ele expõe que “aquele que quer governar o Estado deve primeiro saber se governar, governar a sua família, seus bens, seu patrimônio”. Em sentido descendente, “quando o Estado é bem governado, os pais de família sabem governar suas famílias, seus bens, seu patrimônio e por sua vez os indivíduos se comportam como devem”. Afirma também que:

Governar um Estado significará, portanto, estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto ao pai de família. (FOUCAULT, 1979, p. 281).

O equilíbrio da relação entre os direitos individuais frente aos coletivos é uma questão que ainda não está solucionada e que ainda gerará muita discussão. No entanto, uma questão parece clara: enquanto houver agrupamentos em sociedade, haverá mecanismos de controle a fim de que prevaleça a vontade de um grupo.

O papel do Estado representa uma tentativa da materialização da vontade coletiva, e como tal deveria achar mecanismos para reconhecer essa vontade e preservá-la.

As instituições públicas são o instrumento que o Estado se utiliza para realizar suas diversas funções. Considerando a complexidade do Estado e a grandiosidade de suas operações, a fim de que não prevaleça a vontade individual sobre a coletiva, esse Ente público deve ter transparência em seus objetivos e controle dos atos e fatos por ele gerado.

Nesse sentido, um controle interno das atividades aliado a um sistema de informação seguro e transparente dá ao Estado ferramentas eficiente de gestão. Este controle, em níveis patrimoniais, é, em parte, exercido pelo controle interno dos órgãos que possuem como uma das ferramentas a conformidade contábil e de gestão.

Nesse sentido, a problemática que se impõe é como validar a Conformidade de Registro de Gestão em órgão do setor público por meio da aplicação do controle interno?

1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral

Este trabalho tem o objetivo de validar a Conformidade de Registro de Gestão em órgão do setor público por meio da aplicação do controle interno.

- Objetivos Específicos:

- (i) Levantar os principais pontos de controle a serem considerados para validar uma proposta de fluxo para a conformidade de gestão;
- (ii) Identificar o fluxo de documentos para aplicar o controle interno;
- (iii) Consolidar as informações levantadas e identificadas para propor a validação da Conformidade de Registro de Gestão.

1.3 JUSTIFICATIVAS

Dentre as prerrogativas da Administração pública está o atendimento eficiente e eficaz dos interesses coletivos. Nesse sentido, Attie (1992), nos coloca que o controle interno, quando bem definido e adequadamente implantado, assegura a fluidez e a organização necessária para a obtenção de algo palpável, tornando a administração pública mais eficiente e ágil. Sendo assim, o controle interno tem grande importância no sentido de atingir sua meta geral.

A conformidade contábil visa basicamente a padronização dos procedimentos contábeis e garantir que todos os registros sejam realizados em observância às normas vigentes. De acordo com a Instrução Normativa nº 06 de 31 de outubro de 2007 da Secretaria do Tesouro Nacional, nos incisos I e II do seu art. 7º:

A Conformidade dos Registros de Gestão tem como finalidade:

- I – verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados em observância às normas vigentes; e

II – a existência de documentação que suporte as operações registradas. (BRASIL². Ministério do Planejamento, 2007).

Na prática há a necessidade de controle do patrimônio público, pois é um direito da sociedade que é a detentora da propriedade coletiva, sendo os administradores da máquina pública meros servidores da vontade social. Para além dessa necessidade, a Administração Pública tem o dever de gerir bem o patrimônio da sociedade. Para que essa vigilância seja possível se faz necessário controle das ações dos servidores e maior transparência na aplicação dos recursos públicos. Essa transparência tem como grande aliada a auditoria, seja ela interna ou externa.

Um eficiente controle interno na gestão pública dificultaria bastante as manifestações de primazia dos interesses particulares sobre o público, trazendo à sociedade em geral os benefícios esperado de um Estado eficaz e eficiente.

Este trabalho tem a intenção de analisar o fluxo de informações contábeis em um caso prático e localizado da administração pública de Conformidade de Registro de Gestão e verificar se há a presença da finalidade de contribuição à sociedade.

Tem também o objetivo de levar o pesquisador a compreender com maior profundidade os processos e fluxos das informações contábeis em um órgão público, bom como, verificar a importância do procedimento de Conformidade de Registro de Gestão.

Este estudo foi estruturado com esta introdução, fundamentação teórica, fluxo de informações sobre gestão de órgão público e metodologia da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta fundamentação teórica foi abordado os conceitos de controle interno, controle administrativo e de gestão, controle financeiro, controle contábil, controle da informação, bem como noções de sistema de informação, do que é informação, Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a legislação da Conformidade de Registro de Gestão.

2.1 CONTROLE INTERNO

A partir do momento que o ser humano passou a viver em sociedade deixou para trás as formas de vida selvagem e os controles definidos pela natureza. As sociedades complexas, por serem uma invenção humana, exigem formas de controles também criadas ou aprimoradas por eles mesmos. Nesse sentido, os seres pertencentes a essas sociedades precisam se organizar para administrar tanto os limites naturais como os limites culturais, econômicos e sociais do grupo em que estão inseridos.

Pode-se considerar que o controle de um objeto se dá a partir do momento em que se começa a influenciar seu comportamento a fim de obter algum resultado desejado. Quando se trata de objeto físico, material o controle é mais eficiente pois é mais previsível, no entanto, quando se trata de pessoas o controle não é tão eficiente porque há o fator da imprevisibilidade.

Na prática, o controle efetiva-se na incursão de um agente corretivo no fluxo do processo a fim de regular seu comportamento para que o processo siga os padrões pré-definidos.

A estrutura do controle deve ser estabelecida a partir de variáveis que derivam do contexto social e da estratégia organizacional, considerando a responsabilidade de cada ente participativo por competência com sistema de informação e incentivos.

Um controle pode ser externo ou interno à instituição ou processo. O controle interno está mais voltado para a ação preventiva, maior proximidade com a operação e menor impacto à entidade.

Segundo o Comitê of Sponsoring Organizations of the Treadway commission (COSO) 2013,

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. (COSO. 2013).

Desse conceito depreende-se que o Controle interno é um processo, portanto há uma continuidade, para atingir objetivos da entidade, e permite uma segurança razoável do processo levando em consideração as características da empresa e do ambiente.

No Brasil, o controle interno da administração pública federal está a cargo da Controladoria Geral da União, que apenas muito recentemente vem desenvolvendo um papel amplo de controle e combate a corrupção.

A estrutura atual da Controladoria, com a multiplicidade de atividades descrita acima, surgiu de forma incremental. No primeiro momento, entre 1994 e 2000, ainda antes do próprio surgimento da CGU, constituiu-se pela reorganização do controle interno e sua ampliação para o monitoramento das políticas públicas. A partir do governo Lula, emerge a visão da CGU como instituição catalizadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção, como será indicado a seguir. (LOUREIRO et al., 2012, p. 55).

Nesse sentido, considerando que o Brasil já tem mais de 500 anos de história, a Administração Pública brasileira está começando a engatinhar na sua trajetória de efetivo controle interno.

2.1.1 Controle Administrativo e de Gestão

Um processo relativamente recente que vem ganhando corpo na forma de gerir o ente público é a amenização da burocracia normativa em troca de uma visão mais voltada a resultados, redução de déficit dos serviços públicos, melhorias de gestão. Esse processo no Brasil ocorre a passos lentos, pois trata-se de uma mudança estrutural que envolve toda a sociedade.

Segundo Marques e Almeida (2004),

Nos últimos anos, na maioria dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), na qual o Brasil ainda não é membro, coloca-se em prática um programa abrangente de reformas direcionado a introduzir melhorias nos serviços prestados pela administração pública, tentando ir ao encontro das necessidades da população e assegurar a eficiência e a qualidade desses serviços, sem desconsiderar a aproximação aos cidadãos. (MARQUES; ALMEIDA, 2004, p.85)

Apesar do serviço público, em administrações democráticas, estar pautado pela normatização que rege sua atividade, bem como o controle dessas atividades, ele deve mirar o objetivo maior da atividade que é atender o bem estar da população. Dessa forma, há que se considerar as recorrentes críticas ao excesso de burocratização no serviço público brasileiro. Sendo assim, é apropriado o apontamento feito por Marques e Almeida (2004) de que o controle deve mirar o cumprimento das metas e objetivos da entidade.

As entidades de controle não podem apenas quedar-se pelo controle do estrito cumprimento da legalidade por parte das administrações públicas, devem tender cada vez mais para o controle da gestão, no qual se avalia o cumprimento de metas e objetivos. (MARQUES; ALMEIDA, 2004, p.86).

Nessa perspectiva, a gestão de processos e pessoas assume papel de grande relevância, notadamente, no serviço público, como bem aponta Picolli (2018), além de seguir o princípio da legalidade há que se nortear as ações pelas metas e objetivos da instituição.

Considerando que a gestão pública em sociedades democráticas tem como finalidade principal atender às necessidades da população como um todo, o controle da administração possui como meta inerente a transparência dos atos dos agentes públicos. Nessa busca, da legalidade e cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pela sociedade, os gestores e operadores públicos executam um verdadeiro malabarismo, pois,

De um lado encontram-se a sociedade que cobra cada vez mais resultados dos seus governantes e, do outro estão os gestores, obrigados pela legislação a prestarem contas de seus atos administrativos públicos. (PICOLLI, 2018, p. 2104).

Segundo Marque e Almeida (2004) há muito tempo que a idéia de controle e gestão da Administração Pública baseada na legalidade entrou em crise. Há que se buscar desenvolver nova cultura de gestão e controle que possibilitem a prestação de melhores serviços aos cidadãos.

2.1.2 Controle Financeiro

De acordo com Wassaly et al. (2009), o controle financeiro exercido sobre a Administração Pública se deve fundamentalmente porque o patrimônio público não pertence à Administração e nem aos seus agentes, pertence, ao menos em teoria, ao povo. A administração tem apenas a função de administrar os bens de toda a sociedade.

A população exerce esse controle elegendo seus principais gestores: presidentes, governadores e prefeitos e os fiscais desses gestores: senadores, deputados e vereadores. Esse grupo, das principais lideranças do país, colocaria em execução a vontade da população.

No entanto, nessa estrutura, há a forte tendência de ocorrer desvio de função com o objetivo de obtenção de vantagens particulares com o patrimônio público ou relações advindas do poder público, por meio da corrupção dos agentes. Obviamente que a sociedade tenta combater essas distorções criando instituições e sistemas de controle com o objetivo de ajustar a ação dos agentes públicos.

Nesse sentido, destaca Wassaly et al. que:

Dentro da composição político-administrativa, são criados vários arranjos institucionais para atuar no controle financeiro e patrimonial dos recursos públicos (...) os elementos centrais são: primeiro, instituições internas da Administração Pública criadas para detectar falhas e perdas de eficiência; segundo, comissões parlamentares específicas para o controle da execução orçamentária; e, terceiro, instituições técnicas, de natureza especializada, externas à administração e ao parlamento. Tradicionalmente, o terceiro grupo (...) era formado por órgãos colegiados com poder judicante, denominados de Tribunais de Contas, (...) Controladorias ou Auditorias-Gerais. (WASSALY et al., 2009, p. 4)

Portanto, a Administração Pública sofre controle financeiro tanto externo por meio do Poder Legislativo em conjunto com Tribunais de Contas quanto interno, exercido por ela mesma por meio de Controladorias e sistemas internos de controle.

2.1.3 Controle Contábil

O sistema contábil é a estrutura de informações para identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social. (BRASIL⁴, Ministério do Planejamento, 2018)

Apesar do Brasil estar continuamente avançando na direção dos ajustes na contabilidade aplicada ao setor público para a normatização internacional e do controle patrimonial, ainda, como bem pontua o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ela efetua de modo eficiente o registro dos atos e fatos relativos ao controle da execução orçamentária e financeira, no entanto, muito ainda se pode avançar no que se refere à evidenciação do patrimônio público (BRASIL⁴, Ministério do Planejamento, 2018).

Para que o controle seja mensurável e efetivo é fundamental que todos os órgãos e esferas governamentais dialoguem por meio da mesma linguagem. Tendo em vista a divulgação e compreensão dessa linguagem contábil pública, mirando a transparência informacional, o MCASP coloca como

Fundamental que o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) possibilite a elaboração padronizada de relatórios e demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além das demais demonstrações contábeis. O objetivo é reduzir divergências conceituais e procedimentais, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social (BRASIL⁴, Ministério do Planejamento, 2018).

Dentre as diretrizes do PCASP destaca-se para este trabalho o Controle do patrimônio e dos atos de gestão que possam afetá-lo, assim como do orçamento

público, demonstrando a situação econômico-financeira da entidade.(BRASIL⁴. Ministério do Planejamento, 2018).

Num governo democrático, o controle das contas públicas por parte de toda a população é fundamental, para isso, a transparência e facilidade de acesso às informações relevantes ao público em geral devem assumir valor de alta importância pela administração pública a fim de garantir a estrutura democrática. Nesse sentido, Morás e Klann citando Rossi e Trequattrini consideram que

Os pilares da reforma da contabilidade pública são as coordenações das finanças públicas e a harmonização dos sistemas de contabilidade, bem como a implementação de medidas que visam à transparência dos gastos públicos e o controle sobre eles. A adoção das novas normas contábeis permite a consolidação e o monitoramento das contas públicas.(MORÁS; KLANN, 2016, p.1146)

A história brasileira não possui extensa tradição democrática, mas paulatinamente vem galgando espaço nesse sentido. Um desses passos, foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que garantiu melhor controle e transparência nas contas públicas. De acordo com Gama e Rodrigues,

A relação da contabilidade governamental com a transparência pública ganhou notoriedade a partir de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tratou o assunto da escrituração e consolidação contábil na Seção II do capítulo XI de Transparência, Controle e Fiscalização traduzindo, dessa forma, a contribuição da contabilidade para a efetiva transparência das contas públicas. (GAMA; RODRIGUES, 2017. p. 237)

Além desse controle social, possibilitado pela transparência nas contas públicas que possibilitou o acesso à informação pela população, a Administração pública, e por consequência sua contabilidade, também é vistoriada por vários órgãos reguladores conforme salienta Lino e Aquino.

No contexto brasileiro, os 33 Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (TCs) compõem a rede de controle sobre a administração pública, que é formada também por Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunal Superior Eleitoral, Controladoria Geral da União e TCU. (LINO; AQUINO, 2018, p. 27)

Ainda Lino e Aquino, citando Santiso, destacam que

A literatura existente identifica três tipos de procedimentos de auditoria desempenhados por organizações de auditoria em governos, sendo (i) financeira: sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis; (ii) de legalidade: sobre a conformidade com as leis; e (iii) desempenho ou operacional: sobre a eficiência da gestão de recursos públicos. (LINO; AQUINO, 2018, p. 29)

De acordo com Lino e Aquino (2018), o Brasil ainda segue o modelo Napoleônico de auditoria, cujo foco principal do trabalho de auditoria é verificar a legalidade das operações que o governo executou; pouca atenção é dada à excelência das ações.

2.1.4 Controle da Segurança da Informação

Os setores de Tecnologia da Informação estão cada vez mais assumindo papéis estratégicos dentro das organizações. De forma confiável, esses setores precisam permitir a apresentação compreensível, trânsito, compilação, armazenagem da informação de forma concisa, precisa e no momento oportuno a fim de auxiliar nas tomadas de decisões. Nesse sentido, faz-se necessário que as

Áreas que respondem pelas informações nas organizações, adotem procedimentos sistemáticos de avaliação dos processos relacionados aos seus sistemas de informações, com o intuito de minimizar possíveis impactos na qualidade e tempestividade das informações que possam comprometer o processo decisório. (SCHNEIDER et al., 2014, p. 70)

O controle interno no setor público possui íntima relação com os setores responsáveis pelos sistemas de informações como sugere Picolli e Prado (2018) ao emparelhar o NBC T 16.8 que trata do controle interno e o Decreto 7.185 que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no ente federativo.

Conforme a NBC T 16.8, o controle interno adotado pela entidade do setor público, tem como principal finalidade:

- (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
- (d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
- (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

(...)

Conforme o art. 4º do Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, as características dos sistemas utilizados pelos entes públicos devem seguir os seguintes padrões:

Art. 4o Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.(PICOLLI; PRADO, 2018, p. 2100-2101).

De acordo com Rios, Teixeira Filho e Rios (2017, p. 63) a Administração Pública deve considerar a segurança da informação como um direito dos cidadãos, mantendo as informações íntegras e disponibilizando-as apenas àqueles que podem acessá-las no momento em que delas precisarem.

Ainda Rios, Teixeira Filho e Rios (2017) destacam que no

Processo de segurança da informação, as organizações necessitam ser direcionadas para a elaboração e implantação de uma Política de Segurança da Informação e Comunicação - PoSIC, descrevendo os procedimentos necessários para a proteção de seus recursos de informação contra a divulgação indevida de forma intencional ou não intencional, modificação não autorizada, destruição não desejada ou negação de serviço através da implantação de controles de segurança. (RIOS et al. 2017, p. 51)

Rios, Teixeira Filho e Rios (2017, p. 51) destacam ainda que “faz parte das boas práticas da segurança da informação que qualquer organização tenha sua PoSIC para que o processo de segurança da informação possa ser elaborado, implantado e mantido”.

2.2 SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Em sociedades complexas a posse das informações relevantes está ligada a detenção de poder. Na esfera pública a ausência de transparência das informações relevantes coloca em cheque a própria estrutura democrática. De acordo com Lopes (2007), quando algo de importância pública acontece e essa informação não chega a ser de acesso público, este silêncio é uma arma de poder daquele que omite o dado. Por isso a importância de se possuir em ambientes públicos sistemas de informação seguros, eficientes e transparentes, a fim de que possam permitir à população ter acesso às informações de seu interesse de maneira fácil e segura.

De acordo com Beuren e Martins (2001, p.6) “as empresas perceberam que pela gestão da informação tornam-se competitivas, organizadas e aptas a responder às mudanças exigidas pelo cenário mundial”.

O que ocorre é a íntima relação entre o desenvolvimento da consciência social e a necessidade de maior acesso à informação com o desenvolvimento do aparato tecnológico informacional que acompanha esse desenvolvimento. Conforme observam Torres Junior e Silva (2003)

As mudanças organizacionais, decorrentes dos diversos processos de desenvolvimento social, político, econômico, institucional e educacional, é que propiciaram o aperfeiçoamento, a evolução e a criação de novos sistemas, e estes estão relacionados com as mais diversas atividades do conhecimento humano. (TORRES JUNIOR; SILVA, 2003, p. 27)

Ainda segundo Torres Junior e Silva (2003) um sistema, é um mecanismo de introdução de dados, processamento e saída de informações, e deve proporcionar a interação com o todo organizado e à interdependência das partes para alcançar a eficácia, em face do objetivo a ser atingido.

Desse modo, podemos concluir que um bom sistema de informações, captura os dados dispersos, os organiza em informações, e estas serão transformadas em conhecimento pelos técnicos e analistas. Este conhecimento será apresentado aos gestores para tomarem decisões, e no caso dos entes governamentais também ao

público, de forma simples para que todos possam compreender e controlar as ações da Administração Pública na medida do possível.

De acordo com Beuren e Martins (2001, p.10) “o sistema deve ser criado de maneira que sua operação seja intuitiva e dê legibilidade e compreensão dos resultados de forma instantânea”.

Portanto, um sistema de informação público deve ser seguro, permitir a transparência das informações, gerar informações tempestivas e relevantes para tomada de decisões e também de fácil compreensão para que todos possam compreendê-las.

Apesar da extensa literatura, e até mesmo legislação brasileira, destacando a importância de eficientes sistemas de informação para o desenvolvimento das entidades e aprimoramento democrático percebe-se que a questão cultural de se manter informação privilegiada para poucos ainda atravança o pleno exercício governamental e democrático, conforme salienta Picolli e Prado (2018, p. 2102) dentre outros fatores que influenciam diretamente na execução das atividades do serviço público são os valores, crenças, hábitos e comportamento da sociedade onde está situado o poder público.

Picolli e Prado (2018) salientam ainda que apesar do Brasil possuir uma legislação que esteja alinhada com as perspectivas internacionais, no tocante a sistemas de informação eficazes, ela ainda não é cumprida plenamente pela maioria das entidades públicas.

Mesmo possuindo normas que exijam um sistema de informações eficaz e que proporcione um controle interno com dados tempestivos, as entidades públicas apresentam certa dificuldade em cumprir as normas básicas de transparência da gestão.(PICOLLI; PRADO, 2018, p. 2101).

Nessa perspectiva, percebe-se que ainda não há no imaginário e na ação padrão nacional a cultura de controle das informações e nem a transparência da gestão, o que leva a concluir que ainda não ha um sistema democrático plenamente implantado.

2.2.1 O que é Informação

Não é incomum que autores enalteçam determinados conceitos ou até mesmo escolham diferentes nomenclaturas como os mesmos significados a fim de dar importância a seus estudos e impressionar outras pessoas, o que Capurro e Hjørland (2007) chamam de definições persuasivas.

No entanto, o conceito dado a algum ente somente terá relevância quando ele se aproximar do uso dado pelas pessoas falantes de determinada língua. Sendo a língua em uso um organismo vivo, ela se modifica acompanhando as mudanças culturais e setoriais das sociedades complexas. Assim, também os conceitos, apesar de estarem atrelados aos seus significados etimológicos, se modificam a fim de se ajustarem-se às mudanças sociais. Neste sentido, “as definições não são verdadeiras ou falsas, mas sim, mais ou menos produtivas.” (CAPURRO E HJORLAND, 2007, p. 151)

O fluxo de informações sempre esteve presente nas sociedades humanas, no entanto, de acordo com Capurro e Hjørland (2007), a partir do advento das tecnologias de computadores em redes, a partir da década de 50, ele passa a se tornar um ponto central nas sociedades contemporâneas caracterizando-as como sociedades da informação.

É lugar comum considerar-se a informação como condição básica para o desenvolvimento econômico juntamente com o capital, o trabalho e a matéria-prima, mas o que torna a informação especialmente significativa na atualidade é sua natureza digital. (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 149)

O conceito de informação, para Capurro e Hjørland (2007, p.150), “inclui características como novidade e relevância”, isto é, refere-se a um processo de transformação do conhecimento e, particularmente, à seleção e interpretação dentro de um contexto específico.

Pode-se concluir que o conceito de informação não é único. Cada época e área do conhecimento atribuem um significado relevante específico ao conceito de informação, nem sempre convergente. Nesse sentido, nos alerta Capurro e Hjørland (2007) que

Todos os tipos de sistemas de informação têm políticas e objetivos mais ou menos explícitos. O que consideramos como informação deveria também ser um reflexo da função social do sistema de informação. (CAPURRO; HJORLAND, 2007, p. 194)

Conforme os sistemas de informação se ampliam e se universalizam, as particularidades culturais se diluem, o que torna um desafio para a Ciência da Informação as diferentes interpretações dadas pelos receptores de uma mesma informação. Nesse sentido, nos alerta Capurro e Hjørland (2007),

A medida que os sistemas de informação tornam-se mais globais e interconectados, a informação implícita é, muitas vezes, perdida. Esta situação desafia a CI a ser mais receptiva aos impactos sociais e culturais dos processos interpretativos e, também, às diferenças qualitativas entre diferentes contextos e mídias. Esta mudança significa a inclusão dos processos interpretativos como uma condição sine qua non dos processos de informação. A construção de redes é basicamente um processo de interpretação. A construção de uma rede científica como uma atividade auto-reflexiva pressupõe o esclarecimento de conceitos comuns. (CAPURRO E HJORLAND, 2007, p. 194)

A informação em sistemas democráticos de governo ganha volume em importância, pois ela é de domínio público, não seria concebível tratá-la de outra forma. Dessa forma, não faz sentido falar-se em sistema de informação se as partes interessadas não conseguem compreender essa a informação transmitida. Nesse sentido,

Ressalta-se (...) que um dos pressupostos para se alcançar a transparência e a accountability é a gestão da informação que será divulgada pela administração pública. O processo de geração da informação até o seu uso pelos usuários internos e externos faz parte de um ciclo de atividades muitas vezes negligenciado pelo gestor público, ou seja, que apresenta diversas falhas. Entretanto, é na gestão da informação que os problemas levantados são analisados e as soluções, identificadas (GAMA e RODRIGUES, p. 236)

Nesse diapasão, a Administração Pública Federal implantou um sistema de controle da execução orçamentária, patrimonial, financeira e contábil dos órgãos da União, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

2.2.2 Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

No Brasil, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) é o sistema que processa e controla a execução orçamentária, patrimonial, financeira e contábil dos órgãos da União desde 1987, sendo desde então continuamente aperfeiçoado.

De acordo com Torres Junior e Silva (2003),

A Administração Pública Federal, (...) utiliza-se do SIAFI para o registro dos atos e fatos administrativos. É um sistema integrado de administração financeira, onde registros automáticos são efetuados, integrando os quatro sistemas de contas: orçamentário, financeiro, patrimonial e compensado. (TORRES JUNIOR; SILVA, 2003, p. 27)

O SIAFI surgiu da necessidade que a União tinha de resolver diversos problemas de natureza administrativa com relação à gestão dos seus recursos.

O SIAFI foi criado com a finalidade precípua de suprir a Administração Pública Federal de informações on-line, em tempo real, de todos os registros efetuados pelas Unidades Gestoras. Os lançamentos são registrados de forma automática e todos os relatórios e demonstrações contábeis, emitidos pelo próprio sistema, são atualizados no mesmo instante em que a transação é efetuada (on-line). (TORRES JUNIOR; SILVA, 2003, p. 12)

O SIAFI é alimentado diretamente ou por meio de outros sistemas controlados localmente por cada órgão.

O SIAFI só evidencia os itens monetários, resultado das operações executadas online, através da estrutura dos eventos. Os itens não-monetários (quantidade física) são demonstrados através de sistemas paralelos de controle, inexistindo, na grande maioria dos casos, uma integração entre os mesmos. (TORRES JUNIOR; SILVA, 2003, p. 27)

Desde que siga a legislação vigente, cada órgão define uma série de sistemas que irão alimentar o SIAFI com as informações necessárias. Nesse sentido, há um conjunto estruturado de sistemas, que muitas vezes não se comunica automaticamente com o SIAFI, que cada órgão se utiliza para registrar a informação contábil, financeira e patrimonial.

2.2.3 Estrutura

Há diversos sistemas que alimentam o SIAFI no órgão estudado. Dentre os quais, citamos o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), o sistema E-Log, o Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União (SPIUnet).

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Nesse sistema são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). (BRASIL, Ministério do Planejamento). Também permite a consulta regular do cronograma físico-financeiro que auxilia na Conformidade de Registro de Gestão. Nele, é possível extrair informações correlatas ao saldo do contrato; valores desembolsados por exercício; período de vigência contratual; tipo de garantia, respectivo valor e validade; parcelas do contrato que foram realizadas; histórico dos aditivos, etc.

Outro sistema que alimenta o SIAFI, é o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). O próprio nome do sistema o define. Ele promove a tramitação eletrônica dos documentos relativos às atividades de concessão, gestão e controle das diárias e passagens de viagens realizadas no interesse da Administração Pública Federal.

Também alimenta o SIAFI o sistema E-Log, responsável pelo controle individual e físico dos bens móveis e de consumo utilizados na Unidade Gestora acompanhada.

Há ainda o Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União (SPIUnet), responsável pelo controle e gerenciamento da utilização dos imóveis da União, de caráter de usos especial.

O órgão faz também uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Esse sistema atua na movimentação eletrônica da documentação. Permite a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos no próprio sistema, possibilitando que um processo seja inserido na sua totalidade de forma virtual, e atualizado concomitantemente por diferentes usuários. Apesar de não ter reflexo direto no sistema SIAFI é de grande importância para atividade de Conformidade de Registro de

Gestão, pois permite acompanhar toda a inclusão e movimentação de documentos dentro de cada processo gerado pelos demais sistemas que geram reflexo no SIAFI.

O SEI funciona como uma rede de informação que comporta todos os processos administrativos gerados no âmbito do órgão, permitindo agilidade, praticidade, segurança da informação e principalmente a transparência dos processos gerados.

2.3 CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO COMO SUPORTE

A Conformidade de Registro Contábil e de Registro de Gestão tem grande relevância no processo de execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como é suporte aos registros da conformidade contábil.

No entanto, não se pode confundir a Conformidade contábil com a Conformidade de Registro de Gestão. Esta é suporte para aquela.

De acordo com o Manual do SIAFI, macrofunção 020315, item 2.1.1,

A Conformidade Contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). (BRASIL¹. Ministério do Planejamento, 2018).

Ainda de acordo com o Manual SIAFI, macrofunção 020315, item 2.1.3.1,

A Conformidade dos Registros de Gestão, suporte ao registro da Conformidade Contábil, é o procedimento voltado para a averiguação da adequabilidade dos documentos emitidos no SIAFI com a documentação suporte, não se confundindo com a análise da legalidade do ato, cuja responsabilidade é de quem o ordenou. (BRASIL¹. Ministério do Planejamento, 2018).

Segundo a Lei nº 4320/64, a despesa pública compreende as seguintes fases: Empenho, Liquidação e Pagamento. Vale ressaltar que a atuação do conformista de registro de gestão inicia-se antes mesmo da realização dessas fases, pois envolverá análise da documentação suporte referente à programação e movimentação orçamentária e financeira como: emissão de Notas de Créditos (NC), Notas de

Dotação (ND) e da Programação Financeira (PF). Tais documentos dão início à execução orçamentária e financeira na Administração Pública, e conseqüentemente também geram reflexos no Relatório de Conformidade de Registro de Gestão, portanto objeto de análise do Conformista.

O papel do conformista, dentre outros, é o de observar a existência e a fidedignidade da documentação comprobatória dos atos e fatos contábeis realizados; observar se os registros nos sistemas de informação dos atos e fatos contábeis espelham a realidade executada pelos responsáveis; reconhecer a autorização para execução dos atos e fatos contábeis da autoridade competente.

A Conformidade dos Registros de Gestão tem um papel de suporte para a Conformidade Contábil atuando com maior proximidade da documentação gerada pela operacionalização do sistema SIAFI.

A Conformidade Contábil terá como base os Princípios e Normas Contábeis aplicáveis ao setor público, o Plano de Contas da União, a Conformidade dos Registros de Gestão, o Manual SIAFI, e outros instrumentos que subsidiem o processo de análise realizada pelo responsável pelo seu registro. (BRASIL¹. Ministério do Planejamento, 2007).

Devido a sua proporção e resquícios culturais, a Administração Pública ainda é lenta na aplicação prática de seu normativo. Apesar da legislação suporte que implantou a Conformidade de Registro de Gestão ter sido promulgada há mais de uma década ainda não foi completamente implantada.

2.3.1 Legislação Suporte da Conformidade de Registro de Gestão

A Conformidade do Registro de Gestão possui sua origem fundamentada no Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. O artigo 77 desse decreto determina que todo ato de gestão financeira deve ser realizado por força do documento que comprove a operação e registrado na contabilidade, mediante classificação em conta adequada. (BRASIL⁵. Ministério do Planejamento, 1967).

Posteriormente temos a Lei 10.180, de 06 de fevereiro 2001 que define a necessidade de se manter o arquivo da documentação comprobatória da execução

orçamentária, financeira e patrimonial afim de possibilitar o controle interno e externo nos prazos e condições dessas operações.

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

(...)

Art. 18. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:

(...)

II - estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal;

(...)

Art.37. A documentação comprobatória da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades da Administração Federal direta permanecerá na respectiva unidade, à disposição dos órgãos e das unidades de controle interno e externo, nas condições e nos prazos estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal. (BRASIL⁶. Ministério do Planejamento, 2001).

Em 2007, o STN emite a Instrução Normativa 06, na qual disciplina os procedimentos relativos ao registro das Conformidades Contábil e de Registro de Gestão. (BRASIL⁹. Ministério do Planejamento, 2007)

Com o Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009 é regulamentado o papel da Conformidade dos Registros de Gestão,

Art. 8^º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

(...)

II - verificar a conformidade de gestão efetuada pela unidade gestora;

(...)

§ 1^º A conformidade dos registros de gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no SIAFI e da existência de documentos hábeis que comprovem as operações. (BRASIL⁷. Ministério do Planejamento, 2009)

Como pode-se observar, apesar da conformidade de registro de gestão ser prevista desde a década de sessenta só foi disciplinada recentemente.

3 FLUXO DE INFORMAÇÕES SOBRE GESTÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO

No fluxo de informações sobre gestão de órgão público foi abordado o tema da conformidade do registro de gestão, bem como desenvolvido o fluxo da informação orçamentária e contábil, e por fim, tratou-se do relatório de gestão.

3.1 CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

Para Garcia Filho et al. (2013)

O procedimento da Conformidade de Registro de Gestão é um importante instrumento de controle preventivo no ciclo orçamentário, haja vista confirmar, de forma tempestiva, se os registros efetuados no SIAFI por todos os órgãos estão respaldados sob a égide das normas e dos documentos. (GARCIA FILHO et al., 2013, p.6).

Nessa ótica, a Conformidade de Registro de Gestão é uma atitude arrojada da Administração Pública em busca da afirmação da perspectiva da ação preventiva. Nesse intuito, busca-se detectar falhas, erros ou fraudes antes delas acontecerem com o objetivo de minimizar os riscos na gestão dos recursos públicos.

A Conformidade de Registro de Gestão, por ocorrer concomitantemente à realização dos atos e fatos de gestão, além de ser um instrumento de controle interno, exerce papel fundamental de atuar como controle preventivo à prestação de contas. Desta forma, o aperfeiçoamento do controle primário torna o processo de execução mais coeso e harmônico, permitindo maior transparência e redução dos riscos na gestão dos recursos públicos. (GARCIA FILHO et al., 2013, p.4).

Assim sendo, a Conformidade de Registro de Gestão atua quase que concomitantemente com os Administradores no controle dos atos e fatos de gestão públicos, na proximidade e tempestividade dos acontecimentos das operações. Dessa forma, o controle ocorre ainda na fase da execução operacional, o que seria uma excelente ferramenta de controle interno.

Nesse sentido o artigo 10 da Instrução Normativa STN nº 06 estabelece que a Conformidade dos Registros de Gestão deverá ser registrada em até 3 dias úteis a contar da data do registro da operação no SIAFI, podendo ser atualizada até a data fixada para o fechamento do mês. Dessa forma garantindo a tempestividade e o caráter preventivo da informação.

De acordo com Garcia Filho et al. (2013, p. 6) “essa proximidade com a execução dos atos e fatos da gestão, permite à Conformidade do Registro de Gestão avaliar e apontar possíveis erros em tempo hábil para tomada de possíveis ações corretivas”.

De forma simplificada, o Conformista de Registro de Gestão irá acompanhar e analisar o fluxo documental gerado pelos processos que geram as informações no sistema SIAFI.

De acordo com o Manual do SIAFI (2018), o conformista de registro de gestão segue uma rotina na qual ele efetua as seguintes ações: (i) Consultar diariamente o relatório de Conformidade dos Registros dos Registros de Gestão do dia anterior, no qual constam todos os registros do dia, obtido por meio da transação no sistema SIAFI IMPCONFREG (Imprime Conformidade dos Registros de Gestão); (ii) Solicitar ao Setor de Execução Orçamentária e Financeira e aos demais setores da logística os documentos referentes ao movimento no SIAFI do dia anterior, para análise; (iii) Identificar e realizar a conferência da documentação gerada juntamente com outros materiais suportes. (iv) Após as análises do relatório impresso através da transação IMPCONFREG e da documentação correspondente, o servidor responsável deverá registrar no SIAFI a Conformidade de Registro de Gestão por meio da transação ATUCONFREG; (v) Realizar o arquivamento da documentação; (vi) Mensalmente, verificar o Relatório de Movimentação de Material de Almoxarifado de Bens Móveis e Imóveis; (vii) Encaminhar, mensalmente, ao Ordenador de Despesas, Relatório de Conformidade de Gestão.

É sabido que o trabalho administrativo da Administração Pública deve ser racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco. No entanto, a conformidade de registro de gestão, se bem empregada, não se

enquadra nesse rol, pois ela é uma forma de baixo custo e alta eficiência de controle de qualidade dos processos e de descentralizar os trabalhos da conformidade contábil, além de possibilitar e um ponto de controle preventivo no processo, como explanado por Garcia Filho et al. (2013).

A Conformidade de Registro de Gestão é uma ferramenta de controle prévio e – quando bem executada – provoca o sistema de controle para os futuros trabalhos de auditoria e reduz significativamente os riscos de erros e impropriedades. (GARCIA FILHO et al., 2013, p.7).

Talvez por ser uma iniciativa recente no órgão estudado, ainda não é dada a devida importância à Conformidade de Registro de Gestão.

Até a data deste trabalho apenas um servidor está lotado na área de Conformidade, o que demonstra pouco interesse da Administração local neste controle.

Importante ressaltar, mesmo que superficialmente, que o trabalho de registro de gestão não estava sendo implantado na sua totalidade, talvez por não haver uma cultura de fiscalização nos setores, e o trabalho do conformista ser visto com certo descaso e sem importância. Desse modo, o trabalho da análise da documentação nos setores relacionados ao controle financeiro, patrimonial e orçamentário fica prejudicado pelo conformista para evitar animosidades com colegas.

Outro fato curioso a se relatar é o de que nenhuma restrição foi emitida pela conformidade de registro de gestão desde que foi implantada. O que implicaria um fluxo perfeito das operações e documentação informacional.

3.2 FLUXO DA INFORMAÇÃO

A informação analisada pela Conformidade de Registro de Gestão começa com a abertura de um processo no SEI pelo setor solicitante com o pedido e motivação para a aquisição de bem ou serviço ao Setor de Logística (SELOG). O setor de Logística verifica a viabilidade orçamentária e também a coerência do pedido. Nesse ponto é efetuado o primeiro ponto de controle, se há possibilidade de ser compreendido e se o pedido está dentro da normalidade.

Passado esse crivo, o processo é encaminhado ao Ordenador de Despesa que também analisa e autoriza ou nega o pedido (2º ponto de controle). Após, o processo volta para o Setor de Logística que o distribuirá de acordo com o valor: Até 8.000 emite o empenho. Se o valor é maior que R\$ 8000, o processo é destinado ao setor de licitações. Neste setor, dá-se preferência à modalidade de compra por pregão eletrônico.

No caso da compra assumir valores de alta monta, em torno de R\$ 70.000,00 ou mais alto, o processo é encaminhado para o setor de contratos para que seja montado o documento contratual. Nesses casos que são montados contrato, após a redação do mesmo, deve ser encaminhado para a Advocacia Geral da União (AGU) para verificar a legalidade dos termos contratuais (3º ponto de controle).

Na sequência, o processo é devolvido e se aprovado, encaminhado ao setor financeiro para emitir o empenho. Após a emissão do empenho é solicitada a mercadoria ou serviço ao prestador.

O setor de material efetua o recebimento da mercadoria e o setor solicitante atesta a nota fiscal certificando que os serviços e materiais foram entregues conforme solicitado (4º ponto de controle). Neste ponto verifica-se se a aquisição confere com o que foi entregue.

Após, a nota ser atestada pelo demandante, ela é encaminhada ao setor financeiro que apropria a despesa no SIAFI e encaminha para o Ordenador de Despesa autorizar o pagamento.

Retornado o processo ao setor financeiro com a autorização do ordenador de despesa, este setor efetua o pagamento no SIAFI e despacha para a Conformidade de Registro de Gestão.

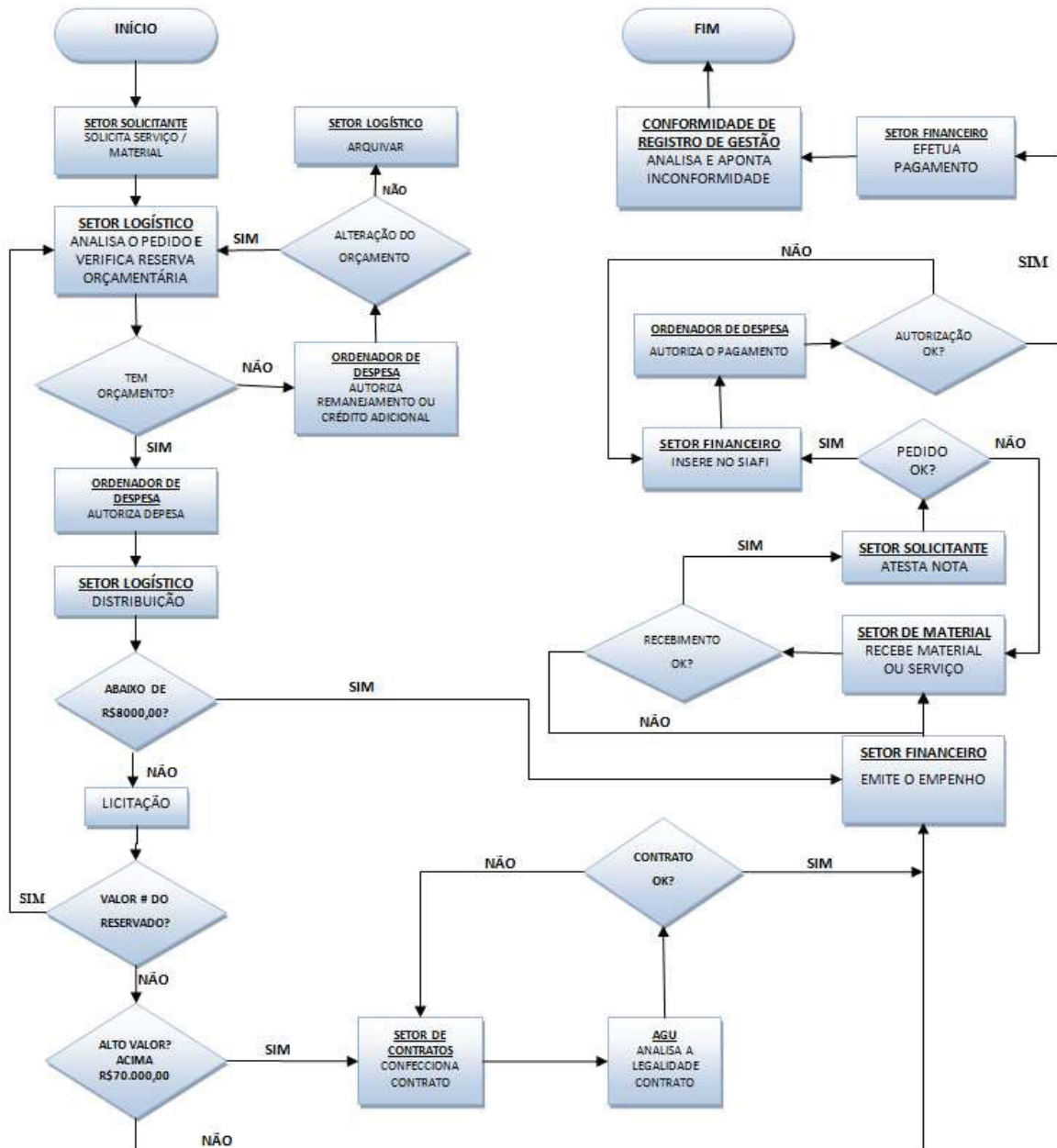
A conformidade de Registro confere a documentação gerada no SIAFI e a confronta com a documentação comprobatória anexa aos processos (5º ponto de controle).

O fluxo de documentação é feito em meio eletrônico por intermédio do sistema SEI.

Abaixo é apresentado, de forma esquemática (FIGURA 1), um fluxo da informação relevante para a conformidade de Registro de Gestão do órgão estudado.

Por não haver fluxo previamente desenvolvido no órgão, ele foi desenvolvido a partir da legislação e informações coletadas junto aos setores envolvidos.

FIGURA 1 - FLUXO DA INFORMAÇÃO ESQUEMATIZADO



FONTE: AUTOR (2018)

3.3 RELATÓRIOS DE GESTÃO

De acordo com o Manual SIAFI, a transação >IMPCONFREG, permite a impressão do Relatório da Conformidade de Registros de Gestão registrada pela UG na data de sua solicitação.

A finalidade do Relatório é evidenciar os documentos gerados no SIAFI, que deverão ser analisados pelo Conformista de Registro de Gestão. Os documentos que constam no relatório de Conformidade de Gestão são: (i) NC – Nota de Crédito, (ii) ND- Nota de Dotação, (iii) PF – Nota de Programação Financeira, (iv) NE – Nota de Empenho, (v) NL/NS – Nota de Lançamento/Nota de Sistema, (vi) OB - Ordem Bancária, (vii) DF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), (viii) GP - Guia da Previdência Social (GPS), (ix) DR - Documento de Arrecadação dos Estados e Municípios (DAR), (x) GR – Guia de Recolhimento da União.

Uma vez publicada a LOA, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por meio da geração automática do documento Nota de Dotação (ND), cria-se o Crédito Orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Após o recebimento da dotação, as Unidades Setoriais de Orçamento podem dar início ao processo de descentralização, por meio de Nota de Movimentação de Créditos (NC), para possibilitar a realização da execução da despesa.

As Cotas Orçamentárias, limitadas para cada UG por Portaria específica, serão descentralizadas para a UG. Compete ao Conformista de Gestão tanto da Unidade conferir as informações das contas orçamentárias liberadas com as informações registradas nas respectivas portarias.

As Notas de Créditos recebidas pelas Unidades Gestoras servem de suporte para o registro das Programações Financeiras (PF) e Notas de Empenho (NE), pois os lançamentos desses documentos devem ter como base a data, o valor e a célula da despesa da NC.

A Nota de Dotação (ND) é o primeiro documento que deve ser registrado no Sistema para dar início à execução orçamentária e financeira na Administração Pública Federal, pois é por meio dela que as Unidades Orçamentárias (UO), recebem

os registros referentes ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), antecipação de dotação, autorizada pela LDO e a dotação inicial e as suplementações consignadas para o Orçamento Geral da União.

A transferência de recursos financeiros gera a Programação Financeira (PF), que é o documento utilizado para descentralização de recursos financeiros, também é analisado pelo Conformista de Registro de Gestão.

A Nota de Empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente, ou não, de implemento de condição.

A Nota de Lançamento (NL) é o documento que permite ao usuário fazer diretamente registro de atos e fatos contábeis. A Nota de Sistema (NS) é uma Nota de Lançamento gerada a partir de rotinas automáticas do próprio SIAFI. Considerando estes aspectos, alguns itens podem ser observados quando da análise destes documentos para a Conformidade de Gestão. Serão conferidas as NLs de variação patrimonial de bens de estoque e de bens moveis e imóveis (imobilizado) relacionadas com a incorporação e desincorporação de ativos.

A Ordem Bancária é o documento de pagamento emitido no SIAFI

O DARF é o documento gerado no SIAFI para recolhimento das retenções estabelecidas pela Receita Federal do Brasil, exceto as relativas à contribuição previdenciária.

Para análise do DARF o conformista deve acessar o sistema SIAFI e realizar os passos discriminados, conforme ANEXO V, deste Manual

A Guia de Recolhimento da Previdência SocialGPS é o documento gerado no SIAFI para recolhimento da Contribuição Previdenciária.

O Documento de Arrecadação Municipal (DAR) é o documento gerado no SIAFI para recolhimento do Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). É utilizado quando a prestação de serviço é realizada por empresas sediadas em municípios, cujas prefeituras têm convenio com a STN para recolhimentos municipais via SIAFI.

A Guia de Recolhimento de Receitas da União (GRU) é o documento utilizado pelos órgãos do Governo Federal para arrecadação de receitas, excetuando-se as

receitas do INSS, as recolhidas mediante GPS e as receitas recolhidas por meio de DARF.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

A pesquisa será descritiva dos fluxos e processos adotados por órgão público na atividade de controle interno especificamente da conformidade de registro de gestão, baseada na consulta dos manuais internos do órgão e na observação dos fluxos adotados.

4.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa será qualitativa. Considerando o conceito do COSO 2013 de controle interno, bem como dos contidos na IN 03/2017 – CGU e da observação dos fluxos documentais, objetiva-se verificar a importância da Conformidade de Registro de Gestão executada no órgão como auxílio no controle interno de seu patrimônio.

4.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS

A pesquisa será documental, bibliográfica e de estudo de caso, baseada em pesquisa teórica, bem como na observação da documentação gerada pelo sistema SIAFI e analisados pela Conformidade de Registro de Gestão de órgão público. A partir dessas informações, analisar se os fluxos e processos adotados pela conformidade estão de acordo com o proposto pela organização e contribuindo, dessa forma, com o controle interno da unidade e a transparência da informação.

4.4 COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES

Os objetivos específicos serão abordados pela técnica da pesquisa bibliográfica, observação e análise dos fluxos do processo documental e informacional relacionados à Conformidade de Registro de Gestão da unidade estudada.

O trabalho será desenvolvido considerando o conflito entre interesse particular e interesse público, e como essa tensão se dá em órgão público federal, especificamente no controle interno, através da atividade da atuação da Conformidade de Registro de Gestão.

Considerando o conceito de controle interno abordado pelo COSO 2013, e das noções contidas no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e na observação do fluxo informacional, por meio dos sistemas SIAFI, SEI e outros sistemas utilizados pelo órgão que alteram o SIAFI, verificar se a Conformidade de Registro de Gestão contribui para utilidade da informação do órgão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde que a humanidade passou a viver em sociedade se defrontou com o dilema de como se relacionar com o que é público com o que é privado. Esse equilíbrio fino entre o direito de todos e as liberdades individuais ainda será palco de acaloradas discussões. No entanto, longe de parecerem lados opostos, as duas posições são complementares. Não há como se pensar em liberdade individual sem que haja um controle público garantindo o direito de todos a essas liberdades. Tampouco, não faz sentido, em democracias, o controle público se ele não concorrer para a proteção eo bem estar individual de toda a população.

Os principais pontos de controle a serem considerados para validar uma proposta de fluxo para a conformidade de gestão foram a checagem da documentação comprobatória juntamente com os lançamentos no SIAFI com as assinaturas e atestes necessários, e também o correto fluxo informacional e processual.

O fluxo de documentos para aplicar o controle interno no órgão, apesar de estar relativamente claro junto aos operadores, não estava formalizado em documento.

As informações levantadas e identificadas para propor a validação da Conformidade de Registro de Gestão são compiladas no relatório de gestão. Toda a documentação relacionada às informações no SIAFI é verificada e consolidada no relatório.

A conformidade de Registro de Gestão em órgão do setor público por meio da aplicação do controle interno está relacionada à iniciativa de controle que caminha na direção de garantir clareza e proximidade aos processos relacionados à gestão patrimonial, financeira e orçamentária.

Nesse panorama, o controle interno, dentro da administração pública, é fundamental para garantir que os serviços à população sejam executados de acordo com o previsto. Aliado a isso, há que se desenvolver sistemas de divulgação da informação que permitam a transparência das informações relevantes produzidas pela Administração Pública visando atingir não só o grupo populacional técnico, mas todos os administrados.

No entanto, apesar da legislação estar afinada aos conceitos modernos de controle interno, detecta-se, que na prática, falta uma cultura de encarar o controle interno, a transparência da informação e a fiscalização como algo benéfico para o desenvolvimento da sociedade e o alcance de seus objetivos de proporcionar o bem estar geral de sua população.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. 15. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1988.

ATTIE, W. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

ATTIE, W. **Auditoria Conceitos e Aplicações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BEUREN, I. M.; MARTINS, L. W. **Sistema de Informações Executivas: Suas Características e Reflexões sobre sua Aplicação no Processo de Gestão**. Revista Contabilidade & Finanças FIPECAFI - FEA – USP. v.15, n.26, p. 6-24, mai/ago/2001.

BRASIL¹. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual do SIAFI**. Disponível em <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Último acesso em 06jun de 2018.

BRASIL². SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Instrução Normativa 06**. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/040000/042700/042706>> Último acesso em 30 abr de 2018.

BRASIL³. MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa 03**. Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Junho 2017.

BRASIL⁴. SETOR DE CONTABILIDADE. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. Disponível em: <[HTTP://tesouro.fazenda.gov.br/mcasp](http://tesouro.fazenda.gov.br/mcasp)>. Último acesso em 16mai de 2018.

BRASIL⁵. **Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. > Último acesso em 15 abr de 2018.

BRASIL⁶. **Lei nº 10.180 de 06 de fev de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm.> Último acesso em 16 abr de 2018.

BRASIL⁷. **Decreto 6.976 de 07 de out de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm> Último acesso em 20 abr de 2018.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. **O Conceito de Informação**. Tradução de Ana Maria Pereira Cardoso; Maria da Glória Achtschin e Marco Antônio de Azevedo. Revista Perspectivas em Ciência da Informação. V.12, n.1, p. 148-207, jan/abr, 2007.

COSO. Disponível em:
<http://www.iiabrasil.org.br/new/2013/downs/coso/coso_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. > Último acesso em 10 mar de 2018.

FOUCAUT, M. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. **A Transparência das Contas Públicas e o Novo Padrão Internacional da Informação Contábil Governamental**. Revista Informação & Informação. V. 22, n. 3, p. 234-268, set/out, 2017.

GARCIA FILHO, R. C.; MELLO, E. J. C.; RESENDE, A. L. O Papel da Conformidade de Registro de Gestão no Controle Preventivo do Ciclo Orçamentário: Um importante instrumento de sinalização para a auditoria e redução de riscos de impropriedades ou irregularidades na gestão pública federal. XXXVII ENCONTRO DA ANPAD, 7 -11 set, 2013, Rio de Janeiro, RJ.

LINO, A. F.; DE AQUINO, A. C. B. **A Diversidade dos Tribunais de Contas Regionais na Auditoria de Governos**. Revista Contabilidade & Finanças. V. 29, n. 76, p. 26-40, jan/abr, 2018.

LOPES, A. L; **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. Caderno de Finanças Públicas. n.8, p. 5-179, dez, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. **Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 17, n. 60, p. 54 – 67, jan/jun – 2012.

MORAS, V. R.; KLANN, R. C. **Contabilidade do Setor Público: Um Estudo das Redes Sociais Publicadas em Periódicos Internacionais**. v. 15, n. 3, p. 1143-1168, set/dez, 2016.

PICCOLI, M. R.; DO PRADO, G. H. **Controle Interno Municipal: Uma Análise nas Prestações de Contas dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – AMMOC**. v.12, n.31, p. 2096-2120, jan/abr, 2018.

RIOS, O. K. L.; TEIXEIRA FILHO, J. G. A.; RIOS, V. P. S. **Gestão de segurança da informação: práticas utilizadas pelas instituições federais de ensino superior para implantação de política de segurança da informação**. Navus. v.7, n.2, p. 49-65, abr/jun, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Disponível em <[HTTP://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=164](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=164)>. Último acesso em 11 out de 2017.

TORRES JUNIOR, F.; SILVA, L.D.L.M.; **A Importância do Controle Contábil e Extracontábil dos Bens Permanentes Adquiridos pela Administração Pública Federal**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ. v.8, n.2, p.11-38, 2003.

WASSALLY, L. P. M. P.; SILVA, A. P.; DA SILVA, R. M. P.; FERNANDES, B. V. R. **Controle Financeiro Governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança. v.12, n.2, p. 3 – 14, mai/ago, 2009.