

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.

Autoria: Ronaldo Cardoso Garcia Filho, Eduardo Jose Costa Mello, Alex Laquis Resende

Resumo

A Conformidade de Registro de Gestão é um procedimento que visa confirmar se a execução orçamentária e financeira efetuada no Sistema SIAFI está respaldada por documentos comprobatórios. Neste artigo realiza-se um diagnóstico deste processo no âmbito do Governo Federal. O principal objetivo foi verificar se a conformidade de gestão está, ou não, sendo realizada de forma criteriosa e eficiente. Concluiu-se que a conformidade de registro de gestão não está cumprindo o seu papel, haja vista o baixo número de unidades gestoras que apontaram, no período de 2008 a 2012, documentos com alguma falha, erro ou irregularidades na execução.

1. Introdução

O Brasil avançou no processo econômico nos últimos 50 anos e, desde a criação do Plano Real em 1994, com a extinção da inflação galopante, entre outros fatores, o Estado pôde melhorar a implementação de políticas públicas e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades sociais. Sabe-se que o volume de recursos públicos aplicados pela União é cada vez maior e ainda hoje ocorre aplicação ineficiente desses recursos, o que prejudica o oferecimento de melhores serviços à sociedade. Nesse contexto, surge a necessidade de implementar metodologias de controle que verifiquem se os recursos estão sendo aplicados segundo o que estava previsto, aprimorando dia a dia o controle, pois a corrupção e a malversação dos recursos públicos impactam diretamente no bem-estar da população.

Para assegurar a correta aplicação dos recursos os setores de controle dos processos internos dos órgãos têm papel fundamental para que o gerenciamento dos recursos públicos possa ser aperfeiçoado. O controle preventivo é o mais relevante no atual contexto, uma vez que permite o acompanhamento tempestivo de todas as funções - administrativa, jurídica, orçamentária, contábil, financeira, patrimonial, de recursos humanos, dentre outras - e o alcance dos melhores resultados. Um dos métodos de controle é a Conformidade de Registro de Gestão - cuja utilização é obrigatória para todas as instituições do governo federal, que utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira - que exerce papel relevante no controle da função orçamentária e financeira do governo. Tal ferramenta gera fonte importante de informação para os gestores, bem como para o desenvolvimento de futuros trabalhos do Controle Interno e Externo. A ineficiência do procedimento da Conformidade de Registro de Gestão proporciona fragilidade no controle e risco na aplicação dos recursos públicos. Além disso, a sistemática de registro da conformidade de gestão no Sistema Integrado de Administração Financeira deve estar compatível com a responsabilidade da função e de acordo com a formação técnica para melhor desenvolvê-la.

Assim, o objetivo geral do presente artigo é verificar se a conformidade de registro de gestão está sendo realizada de forma eficiente quanto ao controle preventivo e se a forma como está ocorrendo a sua aplicabilidade representa algum risco para a gestão dos recursos públicos. Ademais, como objetivo específico, espera-se constatar se a atual sistemática de registro no SIAFI é a mais adequada para apontar a regularidade ou não da execução orçamentária e financeira no SIAFI.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos Legais

A Lei Complementar 101, de 05 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, estabelece em seu art. 50, VI, § 2º, que ao órgão central de contabilidade da União cabe a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o conselho de gestão fiscal. Além disso, a Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, artigos 14 e 16, esclarece que a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal e **compreende as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União**, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis (grifado)

Por conseguinte, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Instrução Normativa STN nº 06, de 31 de outubro de 2007, detalhada pela Macrofunção SIAFI nº 02.03.14, criou a Conformidade de Registro de Gestão, que consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e na comprovação de documentos hábeis que suportem as operações. A Instrução estabelece que a Conformidade de Registro de Gestão tem a finalidade de “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 a existência de documentação que suporte as operações registradas.”

Destaca-se, ainda, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.15, que trata da Conformidade Contábil - procedimento de certificar se os demonstrativos contábeis estão condizentes com os Princípios e Normas Contábeis aplicáveis ao Setor Público – que apresenta a Conformidade de Registro de Gestão como uma das bases que suportam a conformidade contábil. Ademais, os dispositivos constantes da Instrução Normativa nº 06, de 31/10/2007, devem ser avaliados por ocasião das auditorias do sistema de controle interno, conforme dispõe o artigo 19 da referida instrução.

Cabe ressaltar o que dispõe o Acórdão nº 984/2011 - TCU – Plenário, publicado no Diário Oficial da União de 28/04/2011, página 129, em que os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão ordinária do Plenário, acordaram por responsabilizar servidores públicos de um determinado órgão, dentre esses, o Chefe do Setor de Registro de Conformidade de Gestão, cuja decisão foi a seguinte:

“...1.5.2. cautelarmente a indisponibilidade, pelo período de 1 (um) ano, dos bens dos servidores lotados no Departamento-Geral do Pessoal do Ministério do Exército e da empresa arrolados no subitem 1.1. retro, devendo a medida alcançar tantos bens quantos bastantes para garantir o ressarcimento do débito pertinente à tomada de contas especial determinada no subitem anterior, em valores atualizados até a data da presente deliberação, considerando, como termo inicial para contagem do prazo ora fixado, a data de averbação da medida cautelar nos respectivos órgãos de registro dos bens.”

2.2. Controle interno e a eficiência da gestão pública

Segundo Ratclife e Landes (2009), por meio de Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria, definem o controle interno como sendo *o plano da organização e todos os métodos e medidas coordenados, aplicados a uma empresa, a fim de proteger seus bens, conferir a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, promover a eficiência e estimular a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas. (grifado)*

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* (2004), define o controle interno como um processo levado a cabo pelo Conselho de Administração, Direção e outros membros da organização com o intuito de proporcionar um grau de confiança razoável na concretização dos seguintes objetivos: Eficácia e eficiência dos recursos; Confiabilidade da informação financeira; Cumprimento das leis e normas estabelecidas.

Schmidt e Santos (2010), acrescentam que o controle interno caracteriza-se como uma atividade que mede, avalia e indica, caso seja necessário, a correção dos rumos buscando o atingimento dos objetivos e dos planos de negócio.

Para Attiê (2010), controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Outro elemento relevante da gestão pública é o Princípio da Eficiência, que foi incorporado à Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Todavia, esse princípio já fazia parte da seara administrativa uma vez que a Administração Indireta deveria assegurar essencialmente a eficiência administrativa, conforme disposto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Para Meirelles (2013), eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada com legalidade,

exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Neste contexto, Chiavenato (2009) colaciona que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, simultaneamente, sendo a eficiência relacionada à maneira correta de executar os processos de trabalho e otimizar os recursos disponibilizados, enquanto que a eficácia tem a finalidade de verificar se os objetivos foram realmente alcançados.

Logo, aduz-se que a Conformidade de Registro de Gestão está inserida no Controle Interno, servindo de um relevante instrumento para busca da eficiência da gestão dos recursos públicos, pois visa conferir documentos diante de registros, indicar erros, propiciar proteção aos bens.

2.3. Controle de Procedimentos de Registro

Não se pode, no entanto, deixar de frisar o aspecto preventivo dos instrumentos de controle interno na Administração Pública. Para Cruz e Glock (2008, p.24), as atividades de controle interno devem, preferencialmente, ser exercidas de forma permanente e estar voltadas para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, como instrumento auxiliar de gestão. O procedimento de antever impropriedades e irregularidades na gestão permite que a gestão pública se torne mais eficiente e transparente. Logo, o controle preventivo é um instrumento gerencial capaz de reduzir erros/falhas inerentes ao processo de execução, além de prevenir eventuais riscos à gestão dos recursos públicos.

Nesse cenário de prevenção no controle, a Controladoria-Geral da União - CGU tem destacado a importância do Controle Primário, que consiste nos procedimentos administrativos realizados pelos gestores na fase da execução. Ou seja, ainda que existam órgãos de controle institucionalizados (Controle Interno e Externo) é responsabilidade também dos gestores públicos o exercício de atividades de controle.

Com esse enfoque - de que antes mesmo dos órgãos de controle, o próprio gestor deve estar atento à gerência e administração do seu dia a dia -, Braga assim se posiciona:

“Assim como o engenheiro, na elaboração do projeto de um prédio, não se preocupa somente com vergalhões e concreto, tendo de pensar também na segurança patrimonial, na acessibilidade, na prevenção de incêndios e na iluminação, **o gestor de recursos públicos se preocupa com o controle no seu cotidiano, de forma preventiva e permanente** (BRAGA, 2010).”
(grifado)

Por conseguinte, 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.

3. METODOLOGIA

3.1 As séries de dados utilizadas

O presente artigo foi elaborado após pesquisa da legislação federal que trata da conformidade de registro de gestão, bem como dos demais dispositivos legais que suportam esse instrumento, além da análise das séries históricas disponíveis sobre o assunto. O objetivo é avaliar a eficiência do processo de conformidade de gestão, validando se este instrumento é relevante para o controle prévio de auditorias e verificações, capaz de gerar indicadores para o Controle Interno e Externo, além de reduzir os riscos de impropriedades ou irregularidades na gestão pública federal.

Como fonte de pesquisa buscou-se no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, SIAFI, o universo de documentos gerados e órgãos públicos envolvidos no procedimento de Conformidade de Registro de Gestão. A relevância deste sistema para Administração Pública advém da obrigatoriedade de utilização por todos os órgãos da Administração Direta, registrando os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União. Serão também utilizadas as séries de dados referentes aos resultados dos procedimentos de conformidade de registro de gestão, extraídos do sistema SIAFI por meio da transação CONCONFREG.

Os resultados apresentados serão obtidos a partir de comparações entre os dados dos levantamentos realizados sobre as atividades de conformidade de registro de gestão e o universo de documentos registrados no SIAFI, possibilitando desta forma avaliar a eficiência deste processo para o controle preventivo dos atos de gestão.

3.2. Sistema de Administração Financeira – SIAFI

Na década de 1970, o Governo Federal convivia com muitas dificuldades de natureza administrativa e isso dificultava a gestão dos recursos públicos e na fidedignidade das informações. Porém, em 1987, o Governo Federal criou o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI – o que representou um grande marco na contabilidade pública e no controle do orçamento.

O SIAFI é um sistema de teleinformática que processa a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos e entidades da administração federal, com utilização de técnicas eletrônicas de tratamento de dados, proporcionando à Contabilidade Pública Federal informações atualizadas, tempestivas e padronizadas, garantindo a observância, dentre outros, do Princípio da Oportunidade. Isso porque antes da sua criação as informações produzidas pelos órgãos públicos eram intempestivas, havendo descompasso entre a ocorrência do fato gerador e a contabilização, os dados eram inconsistentes, não havia padronização quando dos registros e havia número excessivo de contas bancárias que inviabilizava o controle e aplicação dos valores depositados.

Após pesquisa na página da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/consultas/estatisticas-de-uso/siafi-operacional>, por meio das consultas de estatística de uso, verificou-se as quantidades de documentos emitidos no SIAFI que nos últimos cinco anos totalizaram 163.784.137, conforme discriminado na tabela 1:

Tabela 1 – Quantidade de Documentos Gerados pelo SIAFI nos últimos cinco anos

Ano	Quantidade de Documentos Gerados pelo SIAFI
2008	31.268.086
2009	31.461.897
2010	35.507.457
2011	32.872.335
2012	32.674.362
Total Geral	163.784.137

Fonte: SIAFI – extraído da internet na página da STN

Assim, a média anual é de 32.756.827, perfazendo uma média diária de 131.554 documentos gerados pelo SIAFI. Por outro lado, observa-se que a utilização do SIAFI vem crescendo significativamente nos últimos cinco anos, tornando-se cada vez mais importante para a gestão orçamentária, financeira e patrimonial na Administração Pública. Ao final de 2012, já havia 524 órgãos cadastrados, 32.705 unidades gestoras e 70.857 usuários ativos, conforme apresentado na tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade de Órgãos x Unidades Gestoras x Usuários do SIAFI

	2012	2011	2010	2009	2008	Variação 2008-2012
Quantidade de Órgãos	524	519	511	505	468	12%
Quantidade de Unidades Gestoras	32.705	31.224	29.417	24.008	20.021	63%
Executoras	17.109	16.419	14.933	10.278	7.343	133%
Credoras	8.883	8.843	8.933	9.012	8.721	2%
Controle	6.713	5.962	5.551	4.718	3.957	70%
Quantidade de Usuários Ativos	70.857	70.720	67.218	63.492	59.009	20%

Fonte: SIAFI – extraído da internet na página da STN

A Tabela 2 demonstra que nos últimos cinco anos a quantidade de unidades gestoras cadastradas no SIAFI aumentou 63%, destacando-se as unidades gestoras executoras, que são aquelas responsáveis pela execução orçamentária e financeira, variando 133% de 2008 a 2012.

3.3. O Processo de Conformidade de Registro de Gestão

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.

De acordo com o artigo 11, da Instrução Normativa STN nº 06, de 31/12/2007, o servidor formalmente designado pelo titular do órgão deve proceder no SIAFI o registro da conformidade de gestão que pode ser seguinte forma:

- “- Sem Restrição – quando a documentação comprovar de forma fidedigna os atos e fatos de gestão realizados.
- Com Restrição – nas seguintes situações:
 - I – quando a documentação não comprovar de forma fidedigna os atos e fatos de gestão realizados;
 - II – quando da inexistência da documentação que dê suporte aos registros efetuados;
 - III – quando o registro não espelhar os atos e fatos de gestão realizados, e não for corrigida pelo responsável; e
 - IV – quando ocorrerem registros não autorizados pelos responsáveis por atos e fatos de gestão.”

Ressalta-se que o servidor público responsável pela Conformidade de Registro de Gestão não deve emitir documento, a fim de atender o Princípio da Segregação de Funções. Caso isso não seja possível, o registro deve ser realizado pelo próprio Ordenador de Despesas como determina os itens 3.3 e 3.4 da Macrofunção SIAFI nº 02.03.14.

Quanto ao prazo para lançar a conformidade de gestão, o artigo 10, da Instrução Normativa STN nº 06, de 31/10/2007, estabelece o período de até 03 (três) dias úteis, após a data do registro no SIAFI, para que o servidor nomeado indique o tipo de conformidade de gestão (com ou sem restrição), cuja ausência desse procedimento acarreta ocorrência contábil 315 – Falta/Restrição Conformidade Registro de Gestão.

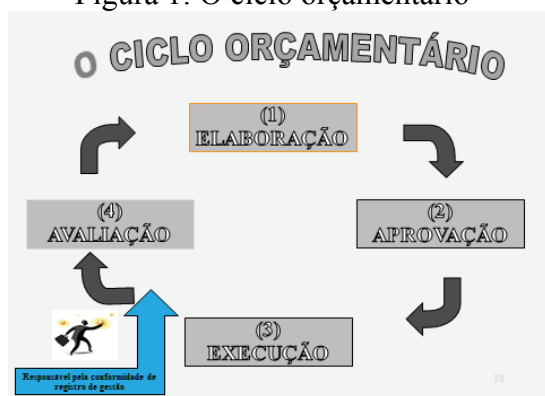
Acrescenta-se ainda que uma das virtudes da conformidade de registro de gestão, além de certificar os registros diante do suporte documental, é atender ao princípio da oportunidade, pois ocorre de forma muito próxima da execução. Além disso, o processo de avaliar e apontar possíveis erros possibilitam futuras medidas corretivas. Isso representa o controle primário que é de grande valia para os demais sistemas de controle (interno e externo), pois envolve os gestores no controle e sinalizam os trabalhos que normalmente são realizados em exercícios subsequentes.

Como observa-se somente um servidor por unidade gestora concentra as atividades de conformidade de registro de gestão, acarretando sobrecarga de trabalho, responsabilidade, influenciando negativamente a qualidade dos serviços.

Por exemplo, ao se considerar a despesa empenhada no exercício de 2012 totalizou R\$1.839.795.521.636,99, no âmbito de 4337 unidades gestoras, cada servidor responsável pela conformidade de gestão responde solidariamente por R\$424.209.251,01, em média.

A figura 1 apresenta a conformidade de registro de gestão no cenário do ciclo orçamentário o que facilita a visualização e a importância da sistemática.

Figura 1: O ciclo orçamentário



Fonte: adaptado de ESAF

Conseqüentemente, entende-se que 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. Nesse contexto, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, (2010) esclarece:

“..Finalmente, uma vez que o controle interno é uma atividade dinâmica que deve ser aperfeiçoada continuamente, em função das mudanças e dos riscos que a entidade enfrenta, o monitoramento do sistema de controle interno é necessário, de modo a assegurar que o controle interno esteja em sintonia com os objetivos, o ambiente, os recursos e os riscos.

Esses componentes definem um enfoque recomendável para o controle interno no setor público e fornecem as bases a partir das quais ele pode ser avaliado. Esses componentes se aplicam a todos os aspectos operacionais de uma organização.”

Além disso, a INTOSAI esclarece também que a informação e comunicação eficazes são vitais para que uma entidade conduza e controle suas operações. A gerência de uma entidade necessita de comunicação relevante, confiável, correta e oportuna, relacionada tanto aos eventos internos, quanto aos eventos externos. Ademais, a informação é necessária a toda a entidade para que ela alcance seus objetivos.

Os levantamentos realizados no SIAFI demonstram que no período de 2008 a 2012 foram efetuados 3.557.320 registros de conformidade de gestão, sendo que 99,36% referem-se a lançamento sem conformidade ou sem restrição, conforme a seguir discriminado:

Tabela 3 - Quantidade de ocorrências por Tipo de Conformidade de Registro de Gestão

Tipo de Registro	Ano										Totais	
	2008		2009		2010		2011		2012		Qtde	%
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%		
1 - Sem conformidade	71.037	10,59%	57.830	8,48%	73.190	10,20%	64.174	8,73%	63.432	8,44%	329.663	9,27%
2 - Conformidade sem restrição	595.948	88,83%	620.372	90,96%	640.525	89,23%	665.653	90,53%	682.403	90,84%	3.204.901	90,09%
3 - Conformidade com restrição	3.924	0,58%	3.801	0,56%	4.159	0,58%	5.482	0,75%	5.390	0,72%	22.756	0,64%
Total Geral	670.909	100,00%	682.003	100,00%	717.874	100,00%	735.309	100,00%	751.225	100,00%	3.557.320	100,00%

Fonte: SIAFI - Conconfreg

A Tabela 3 demonstra que apenas 22.756 do total de registros tiveram algum tipo de restrição, representando somente 0,64% do universo que deveria ser analisado no processo de conformidade de registro de gestão.

No período de 2008 a 2012, foram registrados 175 tipos de restrição, sendo que as 10 principais ocorrências representam 65% do universo de 58.645 documentos com restrição, conforme disposto a seguir:

Tabela 4 - Quantidade de ocorrências por Tipo de Restrição

Tipo de Restrição	2008	2009	2010	2011	2012	Total Geral	% Total
ANULACAO DA NE (DO EXERCICIO)	1.738	1.922	1.754	1.670	1.601	8.685	15%
ESTORNO DE NL/NS	1.940	1.451	1.462	1.444	1.087	7.384	13%
ERRO/INSUFICIENCIA NO CAMPO OBSERVACAO -NL/NS	736	791	882	1.374	1.044	4.827	8%
FALTA DE TEMPESTIVIDADE NA REMESSA DOCUMENTO	303	871	703	766	2.003	4.646	8%
DOCUMENTACAO NAO ANALISADA	263	978	512	1.261	904	3.918	7%
ERRO DE VALOR CONTABILIZADO POR EVENTO -NL/NS	566	447	442	568	407	2.430	4%
FALTA DE DOCUMENTAÇÃO - CONFORMIDADE DE REG. DE GESTAO	582	345	375	376	635	2.313	4%
ERRO/INSUFICIENCIA NO CAMPO OBSERVACAO - OB	217	297	262	670	605	2.051	3%
ERRO NO PREENCHIMENTO CAMPO INSCRICAO1 -NL/NS	249	200	202	201	219	1.071	2%
ERRO NO NUMERO DO PROCESSO - OB	66	122	177	212	338	915	2%
Outras 165 tipos de restrição	4.444	3.744	3.427	4.529	4.259	20.405	35%
Total Geral - 175 tipos de restrição	11.106	11.168	10.198	13.071	13.102	58.645	100%

Fonte: SIAFI - Conconfreg

Ressalta-se que do universo apresentado na Tabela 4 somente 2.313 documentos, ou seja, 4% do total estão sinalizando a ausência de documentação que respalde os registros efetuados. Portanto, entendemos que devem ser verificados durante os trabalhos de auditoria, uma vez que foi informada pelo gestor a ausência de análise o que representa risco à gestão. Para melhor compreensão dos registros apresentados anteriormente, consolidamos os 175 tipos de restrição em 04 grupos, apresentados na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 - Quantidade de registros por Grupo de Restrição

Grupo da Restrição	Ano								Totais			
	2008		2009		2010		2011		2012		Qtde	%
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%		
ERRO DE PREENCHIMENTO	5.711	51,42%	5.159	46,19%	4.944	48,48%	6.952	53,19%	6.300	48,08%	29.066	49,56%
ANULAÇÃO/ESTORNO	3.937	35,45%	3.563	31,90%	3.377	33,11%	3.233	24,73%	2.780	21,22%	16.890	28,80%
FALTA DE TEMPESTIVIDADE OU AUSÊNCIA DE ANÁLISE	566	5,10%	1.849	16,56%	1.215	11,91%	2.027	15,51%	2.907	22,19%	8.564	14,60%
ÍNDICIOS DE IRREGULARIDADES	892	8,03%	597	5,35%	662	6,49%	859	6,57%	1.115	8,51%	4.125	7,03%
Total Geral	11.106	100,00%	11.168	100,00%	10.198	100,00%	13.071	100,00%	13.102	100,00%	58.645	100,00%

Fonte: SIAFI - Conconfreg

A análise dos dados revela que apenas 7,03% dos registros decorrem de indícios de irregularidades, isto é, 4.125 documentos representam algum tipo de risco à Administração Pública. Os demais registros são restrições inerentes à falta de tempestividade ou ausência de análise, além de erros/falhas no processo de execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos.

Com relação aos indícios de irregularidades, verificamos que a maioria dos registros refere-se à falta de documentação na conformidade de registro de gestão, representando 56,07% das ocorrências, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Quantidade de registros com Indícios de Irregularidades

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES Tipo de Restrição	Ano								Totais			
	2008		2009		2010		2011		2012		Qtde	%
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%		
FALTA DE DOCUM.CONFORMIDADE DE REG. DE GESTAO	582	65,25%	345	57,79%	375	56,65%	376	43,77%	635	56,95%	2.313	56,07%
DOCUMENTO COMPROBATORIOS/O "ATESTTE" DEVIDO	15	1,68%	16	2,68%	57	8,61%	90	10,48%	89	7,98%	267	6,47%
DOCUMENTO NAO COMPATIVEL COM A OPERACAO	21	2,35%	90	15,08%	76	11,48%	44	5,12%	25	2,24%	256	6,21%
REALIZACAO DE DESPESA SEM PREVIO EMPENHO	16	1,79%	31	5,19%	24	3,63%	105	12,22%	68	6,10%	244	5,92%
FALTA DE RETENCAO DE TRIB.E/OU CONTRIB.-NL/NS	27	3,03%	24	4,02%	27	4,08%	48	5,59%	91	8,16%	217	5,26%
APROP. DESPESA VALOR INDEVIDO	38	4,26%	42	7,04%	28	4,23%	31	3,61%	58	5,20%	197	4,78%
APROP. DESPESA SEM DOCUMENTO COMPROBATORIO	30	3,36%	37	6,20%	42	6,34%	32	3,73%	43	3,86%	184	4,46%
DOCUMENTO COMPROBATORIO S/AUTORIZACAO PAGTO	41	4,60%	3	0,50%	8	1,21%	73	8,50%	12	1,08%	137	3,32%
DOCUMENTO COMPROBATORIO S/AUTORIZACAO DESPESA	42	4,71%	3	0,50%	11	1,66%	10	1,16%	8	0,72%	74	1,79%
DOCUMENTO APROVADO COM RESSALVA		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	52	4,66%	52	1,26%
PAGAMENTO SEM LIQUIDACAO DA DESPESA	5	0,56%	1	0,17%	4	0,60%	20	2,33%	10	0,90%	40	0,97%
AFASTAMENTO DO PAIS SEM AUTORIZACAO PREVIA	39	4,37%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	39	0,95%
FALTA DE REMESSA DE DOCUMENTACAO PATRIMONIAL	29	3,25%	1	0,17%		0,00%		0,00%	6	0,54%	36	0,87%
FALTA DE EMPENHO DA DESPESA - PROCESSOS PAGTO	3	0,34%		0,00%	10	1,51%	19	2,21%		0,00%	32	0,78%
FALTA DE REMESSA DE RMA	3	0,34%	1	0,17%		0,00%	11	1,28%	11	0,99%	26	0,63%
SALDO CONTABIL BENS MOVEIS NAO CONFERE C/RMB		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	7	0,63%	7	0,17%
FALTA DE REMESSA DO RMB	1	0,11%	3	0,50%		0,00%		0,00%		0,00%	4	0,10%
Total Geral	892	100,00%	597	100,00%	662	100,00%	859	100,00%	1.115	100,00%	4.125	100,00%

Fonte: SIAFI - Conconfreg

Vale destacar, também, a importância de outras situações que totalizam 18,59% dos indícios de irregularidades, tais como: documentos comprobatórios sem o “atesto” devido; documento não compatível com a operação e realização de despesa sem prévio empenho.

Deste modo, é possível dizer que os registros classificados neste grupo constituem-se em relevantes indicadores para os gestores públicos atuarem de forma preventiva, assim como servem de sinalizadores para as ações do Controle Interno e Externo.

4. ANÁLISE COMPARATIVA

Comparando-se os documentos com restrição em relação ao universo de documentos gerados pelo SIAFI, pode-se observar que somente 0,036% deste total foram sinalizados pelo processo de conformidade de registro de gestão, conforme apresentado de forma detalhada a seguir:

Tabela 7 - Demonstrativo dos Documentos Gerados pelo SIAFI x Documentos com restrição pela Conformidade

Ano	Quantidade de Documentos Gerados	Documentos com restrição	% de Documentos com restrição
2008	31.268.086	11.106	0,036%
2009	31.461.897	11.168	0,035%
2010	35.507.457	10.198	0,029%
2011	32.872.335	13.071	0,040%
2012	32.674.362	13.102	0,040%
Total Geral	163.784.137	58.645	0,036%

Fonte: SIAFI - Conconfreg e Site da STN

Este percentual pode ser ainda menor, se compararmos os documentos com indícios de irregularidades em relação ao universo de documentos gerados. Neste caso, os resultados indicam que a média dos últimos cinco anos chegou a 0,003% do total.

Tabela 8 - Demonstrativo dos Documentos Gerados pelo SIAFI x Documentos com indícios de irregularidades

Ano	Quantidade de Documentos Gerados	Documentos com restrição	% de Documentos com restrição
2008	31.268.086	892	0,003%
2009	31.461.897	597	0,002%
2010	35.507.457	662	0,002%
2011	32.872.335	859	0,003%
2012	32.674.362	1.115	0,003%
Total Geral	163.784.137	4.125	0,003%

Fonte: SIAFI - Conconfreg e Site da STN

Outra questão relevante é o baixo número de unidades gestoras com algum tipo de registro de restrição indicada pela conformidade de gestão, representando uma média de 1,10% do universo cadastrado no SIAFI, apresentada na tabela 9.

Tabela 9 - Comparativo entre o número de Unidades Gestoras com registro de restrição e Unidades Gestoras Executoras cadastradas no SIAFI

Ano	Número de Unidades Gestoras com registro de restrição	Número de Unidades Gestoras Executoras cadastradas no SIAFI	%
2008	124	7.343	1,69%
2009	115	10.278	1,12%
2010	122	14.933	0,82%
2011	154	16.419	0,94%
2012	163	17.109	0,95%

Fonte: SIAFI - Conconfreg e Site da STN

5. Considerações Finais

É possível, após as constatações do presente texto, concluir que o processo de conformidade de registro de gestão na Administração Pública não está sendo eficiente, pois do universo de 163.784.137 documentos gerados pelo SIAFI, relacionados à gestão orçamentária e financeira, no período de 2008 a 2012, apenas 58.645 apresentaram algum tipo de restrição, representando 0,036% do total. Além disso, ficou constatado o pequeno número de unidades gestoras com algum tipo de registro de restrição indicada pela conformidade de gestão, representando uma média de 1,10% do universo cadastrado no SIAFI.

Assim, a conformidade de registro de gestão não vem cumprindo seu papel de acordo com os dispositivos legais. Principalmente se considerarmos que 99,96% documentos não tiveram nenhum tipo de restrição (falhas formais, erros ou irregularidades), o que certamente é muito improvável de ocorrer num universo desta magnitude.

Destaca-se também que do universo de 163.784.137 documentos gerados no período de 2008 a 2012, somente 4.125 foram apontados com um dos 17 tipos de restrição para documentos com indícios de irregularidades, o que representa 0,003% do total de documentos gerados nos últimos 05 anos no SIAFI.

Esta situação comprova o risco potencial gerado pela ineficiência do processo de conformidade da gestão pública, visto que embora o número de documentos gerados pelo SIAFI seja elevado, o número de restrição é bastante reduzido, mesmo ao se levar em consideração a existência de situações relevantes que indicam irregularidades, tais como: transações com documentos comprobatórios sem o “atesto” devido; documento não compatível com a operação, realização de despesa sem prévio empenho e falta de documento para conformidade de gestão.

Logo, durante as pesquisas realizadas neste trabalho não foram identificadas evidências da utilização eficiente da conformidade de registro de gestão pelos gestores públicos e pelos órgãos de Controle Interno ou Externo. Tal fato decorre da baixa frequência de irregularidades indicadas pelos servidores responsáveis pela conformidade, inviabilizando, assim, a função precípua desta atividade que é o controle primário e preventivo, haja vista ocorrer bem próximo da execução orçamentária e financeira.

Diante da obrigatoriedade da conformidade de registro de gestão e pela sua relevância, entende-se que a sistemática de registro no SIAFI deve ser alterada, a fim de que não seja realizada por dia de movimento, nem tampouco seja de responsabilidade de um único servidor. Para isso, o sistema deve passar a permitir que o registro de conformidade (com ou sem restrição) seja realizado por documento e mais de um servidor possa ter competência para o registro, desde que respeitado o princípio da segregação da função, ou seja, o servidor que executou não poderá registrar a conformidade.

Além disso, não se pode deixar de ressaltar a necessidade que a Administração Pública Federal tem de criar mecanismos de conscientização dos servidores envolvidos diretamente no processo (conformistas) e ordenadores de despesas. Nesse sentido, o Órgão Central de Contabilidade (Secretaria do Tesouro Nacional) e os Órgãos de Controle (Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União) têm papel fundamental, pois devem orientar a importância da conformidade de registro de gestão no ciclo orçamentário e cobrar dos envolvidos o cumprimento das normas que regem o assunto.

No sentido de tornar mais eficiente o procedimento, ressaltamos a importância das Escolas de Governo (ENAP, ESAF, outras) no processo de capacitação das atividades relacionadas às atribuições dos conformistas por meio de palestras, cursos, seminários.

Por fim, com o aperfeiçoamento da conformidade de registro de gestão, toda a população brasileira, que é a maior interessada na melhor prática de aplicação dos recursos públicos, será beneficiada, pois a eficiência estará mais próxima e isso contribuirá para a redução de erros, falhas ou irregularidades, minimizando riscos e alcançando melhores resultados na gestão dos recursos públicos.

Sugere-se para futuras pesquisas a verificação da utilização de processo com segregação de funções entre o executor da ação e o verificador do registro, para que se possa mensurar os benefícios dessa nova modalidade. Sugere-se, ainda, para futuras pesquisas a validação do aperfeiçoamento do fluxo da conformidade de registro de gestão, de tal forma que ela passe a ser realizada por documento - em substituição a dia de movimento - e propicie maior responsabilização, a fim de que não fique concentrada em um único servidor,

respeitando a segregação de funções entre o executor do documento no SIAFI e o conformista, com o intuito de melhorar o processo e propiciar a mensuração dos benefícios dessa importante modalidade de controle primário e preventivo.

REFERÊNCIAS

- ATTIE, Willian. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**, 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O controle primário da gestão pública**. Governet - Boletim de Orçamento e Finanças: A revista do administrador público, Curitiba, p.1112-1126, 01 dez. 2010.
- BRASIL, **Constituição Federal** de 1988.
- _____, **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 2008.
- _____, **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000.
- _____, **Lei nº 10.180**, de 06 de fevereiro de 2001.
- _____, **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.
- _____, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967.
- _____, **Instrução Normativa STN nº 06**, de 31 de outubro de 2007. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/contabilidade/Conformidades.pdf. Acesso em: 01 de abril de 2013, as 15h57.
- _____, **Macrofunção SIAFI nº 02.03.14** – Conformidade de Registro de Gestão I. Disponível em <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020314>. Acesso em: 01 de abril de 2013, as 16h.
- _____, **Macrofunção SIAFI nº 02.03.15** – Conformidade Contábil. Disponível em <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020315>. Acesso em: 01 de abril de 2013, as 15h57.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. 3. ed. São Paulo: Campus, 2009.
- COSO - **Enterprise Risk Management -- Integrated Framework**. New York: AICPA, 2004.
- CRUZ, Flávio da, GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ESAF – Escola de Administração Fazendária. **Elaboração do PLOA**. Brasília, 2013 Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/X_semana_AOFCP/Brasilia_I/Mat_didatico/Oficina_20-Elaboracao_do_PLOA-Brasilia_2013.pdf
- INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Vienna, 2010. Disponível em: [http://www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf)
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- RATCLIFE, Thomas A., LANDES, Charles E., **Expert Advice on Internal Control** Disponível em http://media.journalofaccountancy.com/JOA/Issues/2009/09/Understanding_Internal_Control_Services_2.pdf Acesso em: 28 de abril de 2013, as 02h03.
- SCHMIDT, Paulo. SANTOS, José Luiz dos. **Fundamentos da controladoria**. São Paulo: Atlas, 2006.
- Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 984/2011-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 20 de abril de 2011.