

06 de maio de 2021.

Assunto: Solicitação de apoio do Comitê Gestor do Acordo de Cooperação Técnica - ACT nº 01/2018 no sentido de conscientizar os Tribunais de Contas e disseminar o entendimento do GT3 a respeito do conceito de sistema único.

O Acordo de Cooperação Técnica - ACT nº 01/2018 foi firmado entre a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia e todos os Tribunais de Contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon e pelo Instituto Rui Barbosa – IRB.

Este ACT tem como objetos:

- fomentar a transparência da gestão fiscal;
- apoiar o exercício do controle social;
- racionalizar os custos de controle e regulação;
- reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações;
- promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.

Para isso, foram criados e aprovados oito subgrupos, dentre eles o Grupo de Trabalho 3 (GT 3), que trata especificamente dos requisitos mínimos de qualidade dos Sistemas Integrados de Administração Financeira e Controle (Siafic's).

A coordenação atual do subgrupo GT 3 está sob a responsabilidade do Auditor Federal de Finanças e Controle, Leandro Moreira Souto, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e do Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Rodrigo Lubiana Zanotti.

A obrigatoriedade de adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle com padrão mínimo de qualidade que assegurasse adequada transparência das contas públicas é uma exigência desde o ano de 2009 e foi objeto de regulamentação por meio da Lei Complementar nº 131/2009, que inseriu na Lei Complementar 101/2000 (LRF), o seguinte dispositivo:

Art.48

§ 1o A transparência será assegurada também mediante:

*III – adoção de **sistema integrado** de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade **estabelecido pelo Poder Executivo da União** e ao disposto no art. 48-A.(grifou-se)*

O referido dispositivo foi regulamentado por meio do Decreto nº 7.185/2010, que estabeleceu o conceito de SIAFIC como sendo um Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle, tendo como parâmetro o SIAFI, software amplamente conhecido que é utilizado pela União para gestão de sua administração financeira, contabilidade, gestão orçamentária e controle.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 156/2016, acrescentou outro requisito para os sistemas na LC 101/2000 (LRF):

Art.48

*§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação **devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.** (grifou-se)*

O Decreto 10.540, de 5 de novembro de 2020, regulamenta o §6º, do Art. 48, da LRF e atualiza os requisitos mínimos do padrão de qualidade do sistema, previstos inicialmente no Decreto 7.185/2010.

Para englobar tanto a determinação do §1º quanto o do §6º, do Art. 48, da LC 101/2000, o conceito de SIAFIC foi incrementado para: “Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle” no Decreto 10.540/2020.

O conceito de SIAFIC é aderente ao que está previsto no Art. 1º, § 1º, do Decreto nº 10.540/2020, transcrito abaixo:

*§ 1º O SIAFIC corresponde à solução de tecnologia da informação **mantida e gerenciada pelo Poder Executivo**, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, **utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia**, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial e controlar e permitir a evidenciação, no mínimo: (grifou-se)*

O §6º, do Art. 48, da LC nº 101/2000, cria para o Poder Executivo a obrigação de manter, gerenciar e disponibilizar o sistema para todos os poderes e órgãos que compõem a sua estrutura, o que reforça o entendimento de que o **SIAFIC deve ser único em cada ente federativo**.

Assim, para atender ao disposto nos §§ 1º e 6º, do Art. 48, da LC 101/2000, o sistema deve ser **integrado, único e mantido e gerenciado pelo Poder Executivo**, com ou sem rateio de despesas, sendo **vedada** a existência de mais de um SIAFIC no ente, conforme previsto nos §§ 3º e 6º, do Art. 1º, do Decreto nº 10.540/2020:

*§ 3º Para fins do disposto no § 1º, entende-se como SIAFIC mantido e gerenciado pelo Poder Executivo **a responsabilidade pela contratação ou desenvolvimento, pela manutenção e atualização do SIAFIC e pela definição***

das regras contábeis e das políticas de acesso e segurança da informação, aplicáveis aos Poderes e aos órgãos de cada ente federativo, com ou sem rateio de despesas.

§ 6º O Siafic será **único para cada ente federativo e permitirá a integração com outros sistemas estruturantes**, conforme o disposto nos incisos I e II do caput do art. 2º, **vedada a existência de mais de um Siafic no mesmo ente federativo**, mesmo que estes permitam a comunicação, entre si, por intermédio de transmissão de dados. (Grifou-se)

No que se refere à autonomia entre os poderes, em seu Art. 1º, § 4º, o Decreto nº 10.540/2020, prevê que o Poder Executivo não terá nenhuma ingerência sobre os dados e informações relativas à execução financeira e orçamentária dos demais poderes e órgãos, a exemplo do que ocorre na União quanto a utilização do sistema SIAFI:

§ 4º O Poder Executivo observará a **autonomia administrativa e financeira dos demais Poderes e órgãos** de que trata o § 1º e **não interferirá nos atos do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados** na forma da legislação e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido e nos demais controles e registros contábeis de responsabilidade de outro Poder ou órgão. (grifou-se)

Além disso, o Art. 11, do Decreto nº 10.540/2020, prevê que o SIAFIC deverá ter mecanismos de controle de acesso de usuários e não será permitido que uma Unidade Gestora ou Executora tenha acesso aos dados de outra:

Art. 11. O Siafic **deverá ter mecanismos de controle de acesso de usuários baseados, no mínimo, na segregação das funções de execução orçamentária e financeira, de controle e de consulta, e não será permitido que uma unidade gestora ou executora tenha acesso aos dados de outra, com exceção de determinados níveis de acesso específicos definidos nas políticas de acesso dos usuários.** (Grifou-se)

As definições de Sistema Único e Sistema Integrado, constam do Art. 2º, incisos I e II, do referido decreto, transcritos abaixo:

I - sistema único - **sistema informatizado cuja base de dados é compartilhada entre os seus usuários**, observadas as normas e os procedimentos de acesso, e que permite a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada, nos termos do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (Grifou-se)

II - sistema integrado - **sistema informatizado** que permite a **integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes** cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, **tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras;** (Grifou-se)

No entanto, tem surgido algumas interpretações que são consideravelmente preocupantes em relação a este conceito de SIAFIC, em especial a alegação de que o termo “sistema” não se

refere a um software, mas a um “conjunto de métodos e critérios que devem ser adotados pelos órgãos públicos”.

Ocorre que, o SIAFIC é um Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, ou seja, trata-se de um software único que deve ser utilizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (quando houver) e órgãos de cada ente, com base de dados compartilhada e integrado aos sistemas estruturantes (gestão de pessoas, patrimônio, controle etc.). O seu objetivo é que todos que utilizem os recursos públicos dentro de cada esfera da Federação e sigam os mesmos regramentos e procedimentos no momento de registrar os atos e fatos da administração orçamentária, financeira e patrimonial.

Enfim, conforme os conceitos constantes dos normativos já apresentados para as expressões “Sistema Único” e “Sistema Integrado”, infere-se tratar-se de “software único e integrado”, sendo software, todo programa armazenado em discos ou circuitos integrados de computador.

Como dito anteriormente, a inclusão do sistema único na LRF que foi regulamentado no Decreto 10.540/2020, teve como inspiração o conceito do sistema SIAFI, que é o software utilizado por todas as instituições que integram o Governo Federal, de forma integrada e independente. Todos os poderes e órgãos da União acessam o SIAFI para executar as operações de sua competência e, com normas rígidas de alcance de seu acesso, tem sua autonomia preservada. Ou seja, o Poder Executivo da União executa o seu orçamento no SIAFI e o perfil de acesso de seus usuários não permite que eles façam alterações no orçamento dos órgãos do Poder Legislativo, por exemplo.

A adoção desse software único pelos entes da Federação, com o devido atendimento aos requisitos mínimos de qualidade elencados no Decreto 10.540/2020, é um passo muito importante e representa uma grande evolução dos serviços de contabilidade em todos os entes da federação, de forma que as informações geradas por esses sistemas sejam tempestivas, fidedignas, críveis e tecnicamente aderentes às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o que, em última análise, se apresenta como matéria prima para a transparência, o exercício do controle social e o exercício do próprio controle externo que depende de tais informações para o fiel cumprimento de sua missão constitucional.

Por fim, em relação ao entendimento que tem se observado em algumas manifestações, de que “sistema” é o conjunto de métodos e critérios que devem ser adotados pelos órgãos públicos, salienta-se que com essa interpretação estaria se criando um conceito tão abrangente que poderia alcançar todo o arcabouço legal que rege a administração pública, contendo regras contábeis, orçamentárias, relações de trabalho, regras para licitações e vários outros normativos que, por si só, já são de observância obrigatória. Ademais, este entendimento é tão subjetivo que não permitiria nem a identificação por parte dos entes do que eles deveriam fazer nem por parte dos órgãos de controle sobre o que fiscalizar para verificar o cumprimento da determinação.

Dessa forma, solicitamos o fundamental apoio deste egrégio Comitê Gestor do ACT 01/2018 para que haja ampla divulgação do entendimento do Grupo de Trabalho 3 a respeito do conceito de sistema único e uma conscientização junto aos Tribunais de Contas da importância de não existirem interpretações diferentes, sob o risco de todas as atividades do Grupo de Trabalho 3 serem comprometidas e os diversos benefícios não serem alcançados.