

# Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI- Necessidade Criação e Evolução

Gerson Luiz Cardoso da Silva<sup>1</sup>  
Eduardo Mauch Palmeira<sup>2</sup>  
Alexandre Costa Quintana<sup>3</sup>

## Resumo

O SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira, foi implantado em 1987, pela STN- Secretaria do Tesouro Nacional-MF, com a finalidade de uniformizar todos os procedimentos de execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial no Setor Público da União, procedimentos estes que até então eram dissociados na esfera Federal, tanto na Administração Direta como Indireta. Neste trabalho pretende-se fazer uma revisão atual do método, observando a adaptação às operações de execução orçamentária da despesa pública na esfera Federal, bem como o atendimento das necessidades a que ele se propôs, quais sejam as de um sistema de Contabilidade Pública, Controle e Gestão em obediência aos preceitos legais. Será utilizado como método de pesquisa para a consecução de resultados, a análise de documentos, a pesquisa descritiva, no sentido de avaliar o sistema, e ter como conclusão, uma leitura muito precisa dos reais benefícios do SIAFI, suas transações e sua capacidade de atender à demanda de mudanças freqüentes, tanto em níveis de tecnologia da informação como sua adequação às legislações que regem e normatizam os gastos públicos.

Palavras-chave: SIAFI. Administração. Pública. Financeira. Orçamento.

## 1. Introdução

Este estudo tem por objetivo fazer uma análise das transações que o SIAFI, (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) utiliza para desempenhar a execução orçamentária da despesa nos três estágios legais, quais sejam: Empenho, Liquidação e Pagamento, verificando seus controles, funções e objetivo da sua criação. O resultado desta análise pode indicar a necessidade de reformulação do SIAFI como um todo, dado suas deficiências da não atualização ao longo dos anos pelos órgãos responsáveis, STN (Secretaria Do Tesouro Nacional) e Serpro (Serviço de Processamento do Governo Federal), na matriz de programação.

---

<sup>1</sup> Contador e Diretor do Departamento de Finanças e Contabilidade da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)- RS – Brasil [cardoso@ufpel.edu.br](mailto:cardoso@ufpel.edu.br)

<sup>2</sup> Economista da Universidade Federal do Pampa (Unipampa/UFPel) e Prof. da Faculdade Atlântico Sul Anhanguera Educacional –Pelotas – RS – Brasil [eduardopalmeira@brturbo.com.br](mailto:eduardopalmeira@brturbo.com.br)

<sup>3</sup> Professor do Departamento de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Fundação Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Coordenador do Curso de Ciências Contábeis da FURG. Mestre em Administração pela UFSC. [quintana@vetorial.net](mailto:quintana@vetorial.net)

Estas deficiências atingem todas as UOs (Unidades Orçamentárias), distribuídas por todo país e fora dele, que executam orçamento público federal, principalmente nas transações de consulta de dados, uma vez que as mesmas não estão configuradas para a obtenção de relatórios das informações que são incluídas na execução, sejam elas financeiras, contábeis, orçamentárias ou patrimoniais, a partir de critérios adaptados a sua necessidade.

Outro fator determinante hoje, para um reprojeto do SIAFI, além do engessamento já citado, para emissão de relatórios gerenciais, seria a falta de flexibilidade para interface com outros sistemas, já que na sua criação e implantação, a aproximadamente 20 anos atrás, o objetivo era uma configuração que não permitisse acesso a sua base de dados e a informações que viessem a comprometer a sua confiabilidade ou a legalidade dos processos referentes a execução do Orçamento e do Balanço Geral da União.

## **2. SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA - SIAFI**

A necessidade da criação de um sistema como o SIAFI, (atualmente referência mundial como meio para controle de contas públicas), remonta de muito tempo. No entanto, o avanço tecnológico, o amadurecimento do país na sua totalidade, a abertura democrática a partir dos anos 80, foi conjunção de fatores para que se desse início à montagem deste sistema e a estruturação dos órgãos para mantê-lo em funcionamento e atualizado.

Os anos são respectivamente 1985 e 1986, os quais foram marcos na redemocratização do país com a campanha das “Diretas Já”, em que a nação clamava por reformas e transparência. O Povo queria livrar-se de um período de burocratização e de centralização administrativa que tinha reflexos diretos na economia, na gerência de recursos públicos e na pobreza de controle para acompanhamento de programas e execução do orçamento do setor público.

Segundo Castro (2004), os gestores não tinham conhecimento dos gastos da Administração Pública, pois se administrava com base na posição do “caixa” do

Governo Federal, controlado em contas bancárias no Banco do Brasil. Era preciso então corrigir, com a maior urgência, o problema da falta de informações sobre as Finanças Públicas do país, também tendo como causa as altas taxas inflacionárias da época, as quais transformavam os orçamentos em simples em peças fictícias.

Além da inflação, já citada, o governo usava outros mecanismos no desempenho de suas funções, que distorciam os dados contábeis e financeiros, oriundos da proposta orçamentária inicial, tendo como o principal deles o monitoramento diário do fluxo de recursos existentes no Banco do Brasil, nas várias contas dos órgãos públicos federais, e o montante necessário para pagamento de suas atividades. A diferença era solicitada ao Banco Central para cobertura, quando estes saldos eram insuficientes, usando então o sistema bancário como fonte de informação do montante da despesa pública.

Tudo isto feria o princípio orçamentário de que nenhuma despesa poderia existir sem constar do Orçamento, que deve ser único, anual e universal. Não era único, pois existiam gastos fiscais incluídos no Orçamento Monetário e não era Universal porque os convênios não eram tratados como despesa pública.

Outras causas contribuía para a falta de uniformidade das informações. Destacava-se entre as principais, a de que um órgão apenas arrecadava, mas vários faziam execução, cada qual com seu critério sobre o mesmo assunto.

Com o SIAFI, o controle passou a ser feito através de uma conta contábil chamada de Disponibilidade por Fonte de Recurso, e os recursos financeiros passaram a ser geridos através da Conta Única do Tesouro Nacional.

O primeiro passo foi a criação em 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional, através do Decreto 92.452/86, ligada ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de dar suporte à reformulação das finanças públicas, buscando transparência e controle dos gastos públicos e equilíbrio sustentado.

Com a criação da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), além de órgão responsável pelo sistema de informações SIAFI, ficou centralizada nesta toda a Contabilidade

Pública Brasileira em toda a sua extensão, não só a elaboração dos Balanços Gerais da União como também a orientação, através de Instruções Normativas das mudanças no sistema na legislação vigente, para as unidades descentralizadas da Federação que executavam orçamento público.

Sobre a implantação definitiva do sistema, Lichtnow, (2002, p 49), coloca como marco legal:

Pela Instrução Normativa, Nº.022 de 22/12/86, da secretaria do Tesouro foram estabelecidos procedimentos uniformes de execução orçamentária e financeira, bem como determina a implantação do funcionamento, por meio eletrônico de dados, do **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI**, que atende a toda à Administração Federal, no que se refere à execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Dado a mobilização do governo em relação a criação do órgão centralizador das informações e o seu efetivo funcionamento conforme demonstrado acima pela normatização legal do mesmo, havia forte vontade política para que se iniciasse um novo tempo em relação a controle de finanças públicas.

Conforme Castro (2004), o SIAFI foi então posto em operação com os seguintes objetivos:

- 1- Prover os órgãos da Administração Pública de mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária financeira, patrimonial e contábil;
- 2- Fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do governo, com a criação da Conta Única do Tesouro Nacional;
- 3- Permitir que a Contabilidade aplicada à Administração Pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais para todos os níveis da Administração.

A STN criou plano de contas unificado, em obediência a lei 4.320/64,, interligando assim todos os órgãos integrantes da Administração Publica Federal, chamados de UGs (Unidades Gestoras).,

O SIAFI tem sua base de informações e gerenciamento centralizado em Brasília, e esta ligado a todas as UG, e ao órgão central (STN), por tele processamento.

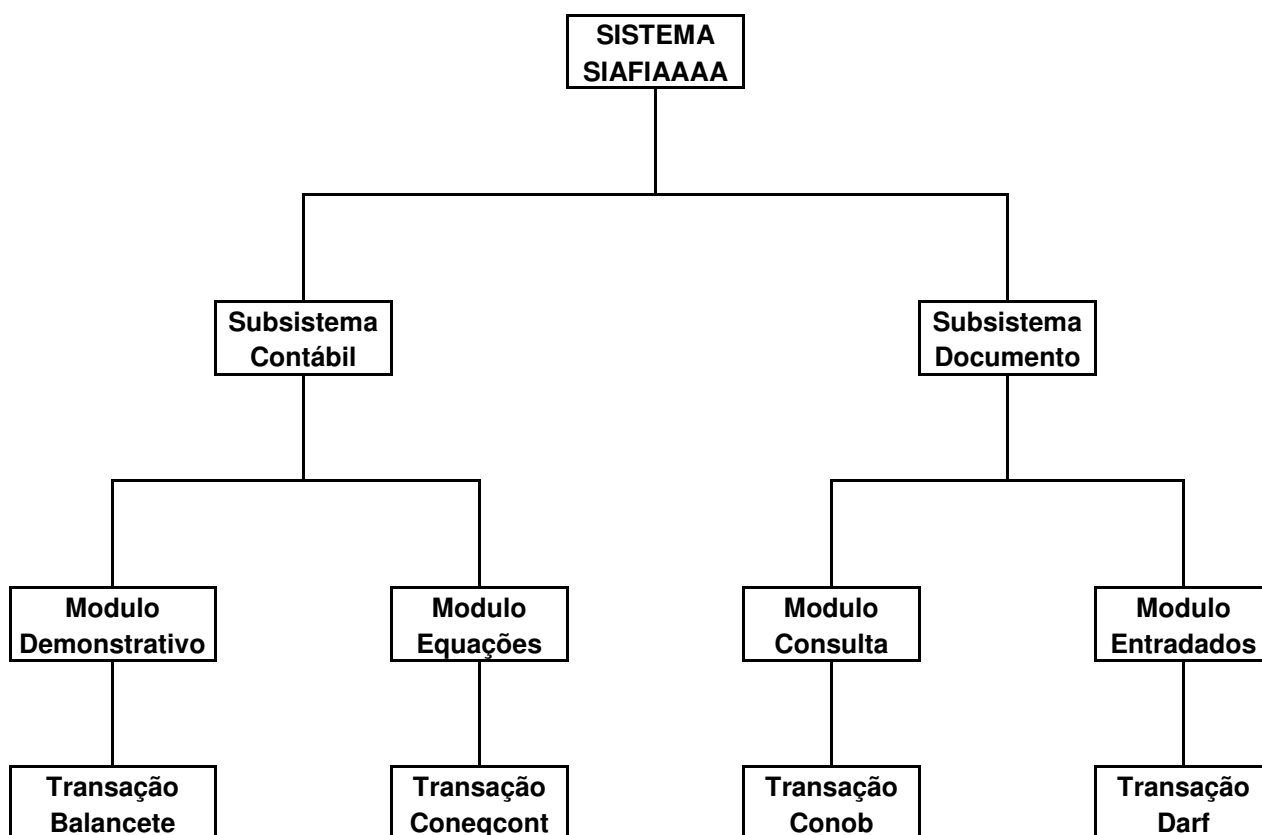
As UGs, Unidades Gestoras, têm acesso ao sistema em duas modalidades, definidas pela STN, sejam elas: on line e off line.

Na modalidade on line, todos os documentos orçamentários e financeiros são emitidos diretamente pelo sistema, e a própria UG atualiza os arquivos digitando por meio de terminais conectados ao Siafi, dados relativos às suas operações.

Na modalidade off line, a UG emite seus documentos orçamentários, financeiros, patrimoniais e contábeis, previamente à introdução dos dados no sistema, o que é feito por meio de uma outra unidade chamada de Pólo de Digitação.

A forma de acesso ao sistema é feita por meio de senha, em níveis hierárquicos de pesquisa e introdução de dados e acesso a transações, permitindo ao usuário conforme seu perfil, ter acesso a outras UGS.

A figura abaixo, demonstra o Diagrama do sistema (Árvore do Siafi) Feijó, (2006 p 27):



Atualmente, o Siafi tem como gestores dentro da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) duas coordenadorias: a Ccont (Coordenadoria de Contabilidade) e a Cosis (Coordenadoria de Sistemas).

Estas duas coordenadorias monitoram o sistema e enviam as necessidades de adaptação e ou criação de subsistemas ao Serpro (Serviço de Processamento do Governo Federal), órgão encarregado de tecnicamente fazer as modificações que são necessárias.

No entanto, com o passar do tempo, com o ingresso de praticamente todas as ugs que executam Orçamento Público Federal, a STN, passou a enfrentar muitas dificuldades para atender à demanda dos usuários e das necessidades de adaptação às realidades das Ugs.

### **3. Metodologia**

Foi utilizado o método descritivo de pesquisa que, segundo a concepção de Gil (1999), tem como principal objetivo relatar características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis, para fazer uma leitura das transações que o SIAFI utiliza na execução e controle do orçamento público, utilizando como base a execução da despesa, nos estágios de Empenho, Liquidação e Pagamento.

A análise documental, terá como fonte o próprio sistema e os documentos eletrônicos emitidos por eles quando da inserção de dados e na geração de relatórios de consulta.

Nesta pesquisa, os documentos utilizados, são classificados, conforme Gil (1999), como fontes de primeira mão, ou seja documentos que não receberam qualquer tratamento analítico anteriormente, pois tratam-se de documentos básicos de um sistema oficial de teleprocessamento.

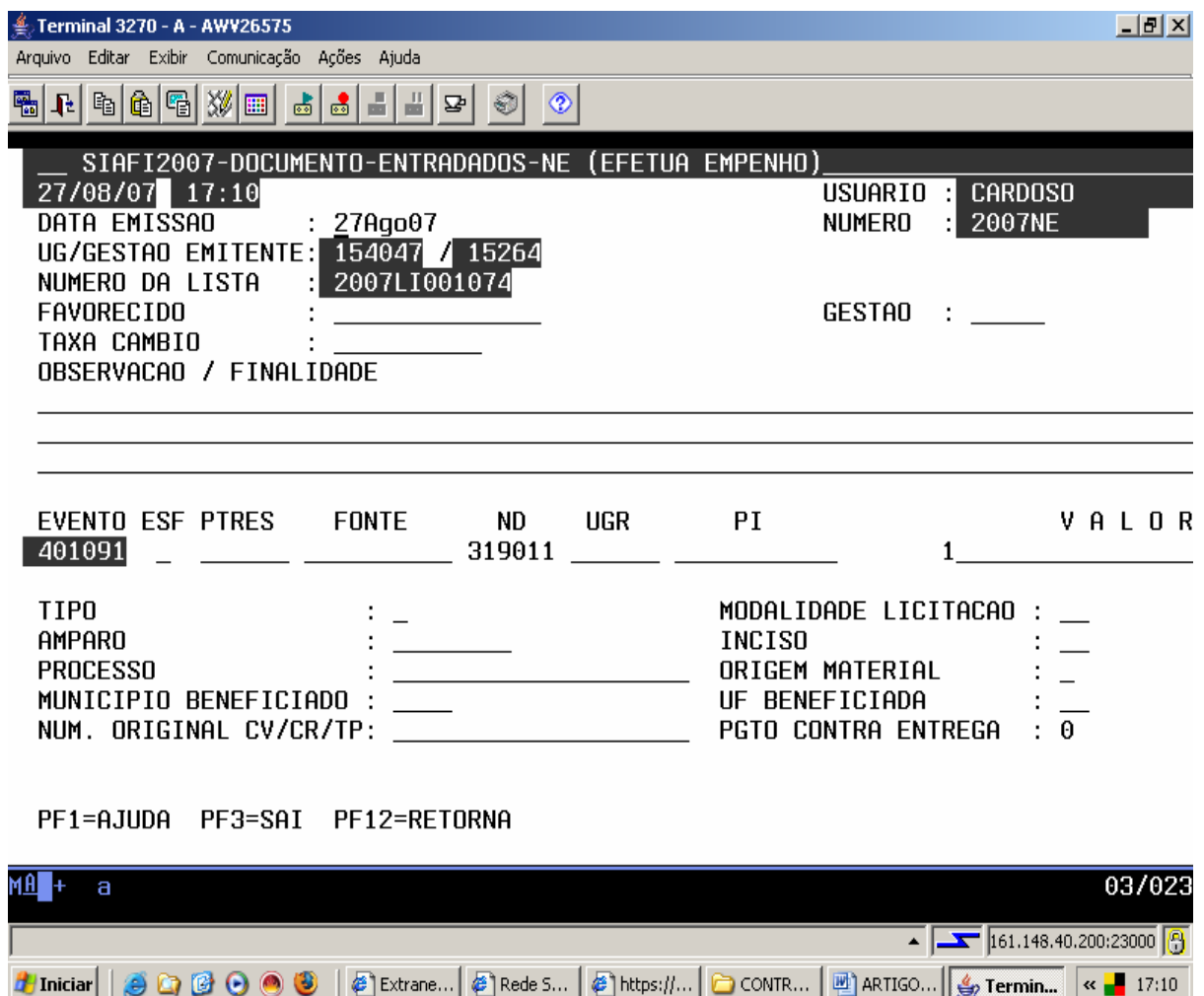
A abordagem do tema tem como foco a análise qualitativa do SIAFI, visando destacar características, até então, não observadas por qualquer outro meio de estudo, principalmente quantitativo, e esta fundamentado no que diz Richardson (1999, p.80) “[...],os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

A técnica utilizada na coleta de dados foi o acesso ao SIAFI para a observação nas transações e documentos eletrônicos selecionados e a partir deste universo, o processamento e tabulação da análise de suas criações, utilizações, deficiências e necessidades de mudanças.

#### 4. Análise dos Dados

Tendo como primeiro estágio da Despesa o **Empenho**, conforme determina o art. 58 da 4.320/64, este documento eletrônico integra uma das transações do **Subsistema: Documentos do Siafi, Modulo: Entradados Transação: NE(Nota de Empenho)** e tem a seguinte configuração:

Figura 1: Tela Transação Nota de Empenho







Ptrs: Programa de trabalho resumido, está relacionado a que ação de governo aquela despesa está vinculada.

Fonte: Define a classificação do orçamento segundo sua destinação legal.

Nd: Classifica a despesa segundo sua destinação, consumo, pessoal etc.

Ugr: Unidade descentralizada dentro de um órgão.

Pi: Plano interno de planejamento de metas por ação e atividade.

Tipo: Define se o empenho terá valor Global, estimativo ou ordinário.

Modalidade de Licitação: O Tipo de certame que o fornecedor participou, Concurso, Convite, Tomada de preço, concorrência etc.

Amparo: A lei que rege o assunto 8.666/93.

Inciso: Classificação do amparo legal.

Processo: Numero do processo de compras da unidade que gerou a licitação e consequentemente a emissão do Empenho.

Origem do Material: Define se o material tem origem nacional, material estrangeiro adquirido no Brasil, ou importação direta.

Município Beneficiado: Da emissão do Empenho.

Uf Beneficiada: Da emissão do Empenho.

Num. Original cv/cr/tp: Código para controle de credito cuja origem seja convênios cv. Contrato de repasse cr.

Pagto Contra Entrega: Tipo de empenho para despesas menor de R\$ 8.000,00, com garantia de pagamento em ate 72 horas após sua emissão.

Data da Liquidação: Permite informar a possível data da liquidação da Despesa.

Data do pagamento: Permite informar a possível data do pagamento da despesa.

Depois de emitida a Nota de Empenho está cumprido o primeiro estagio da despesa, ficando então o ente público no aguardo do fornecedor cumprir a entrega do material ou serviço, para que se processe então as outras duas fases da execução da despesa, liquidação e pagamento.

Para consultar os empenhos emitidos deve-se acionar o **SIAFI, Subsistema: Contábil - Modulo: Consulta - Transação: Conne** (Consulta Nota de Empenho).

A partir deste ponto começa-se a demonstrar as deficiências ou fragilidades do SIAFI, como sistema gerador de informações, uma vez que esta demonstrado nas

figura 3 e 4 abaixo a impossibilidade de se obter, relatórios configurados pelo usuário.

Figura 3: Tela Transação conne (Consulta Nota de Empenho)

Terminal 3270 - A - AWW26575

Arquivo Editar Exibir Comunicação Ações Ajuda

SIAFI2007-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNE (NOTA DE EMPENHO)

27/08/07 17:12 USUARIO : CARDOSO

ORGAO : \_\_\_\_\_

UG EMITENTE : 154047

GESTAO EMITENTE : 15264

NUMERO DOCUMENTO : 07 NE \_\_\_\_\_

MES DE LANÇAMENTO : \_\_\_\_\_ DATA LANÇAMENTO : \_\_\_\_\_

FAVORECIDO : \_\_\_\_\_ GESTAO FAVORECIDO: \_\_\_\_\_

UO/PT/RESULTADO/CRED.: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_ / \_

FONTE : \_\_\_\_\_

GRUPO DA DESPESA : -

NATUREZA DA DESPESA : \_\_\_\_\_

PI : \_\_\_\_\_

MODALIDADE LICITACAO : \_\_\_\_\_ INCISO : \_

DESCRICAO INCOMPLETA : -

TIPO DE VALOR : -

FAIXA ( < OU = ) : \_\_\_\_\_

( > OU = ) : \_\_\_\_\_

OPCAO : 1

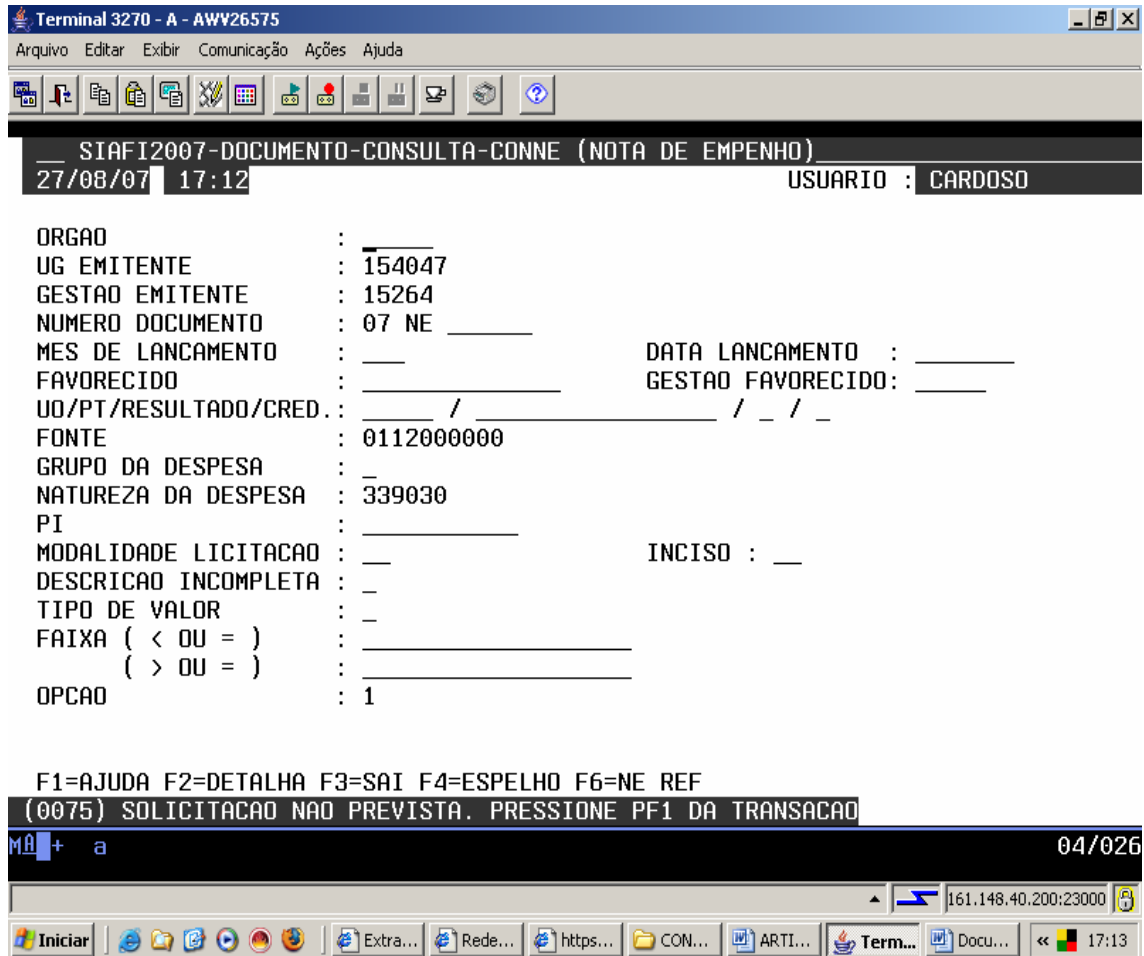
F1=AJUDA F2=DETALHA F3=SAI F4=ESPELHO F6=NE REF

04/026

161.148.40.200:23000

Iniciar Extra... Rede... https... CON... ARTI... Term... Docu... 17:12

Figura 4: Transação Conne solicitação de Consulta



Analisando a figura acima Conne (Consulta Nota de empenho), pode ser observado que não está contemplado no perfil para consulta alguns dados que foram informados na tela de empenho, cuja consulta fica prejudicada de ser feita e obtida informações importantes como por exemplo: Consultar todos os empenhos da Unidade por **PTRS** (Programa de trabalho Resumido), relacionando a despesa com uma referida ação visto que não existe este perfil de consulta no Conne.

Outro aspecto analisado, é o fato da transação permitir consulta apenas com combinações de dados pré estabelecidos, não permitindo ao usuário a liberdade de fazer filtros adaptados ao tipo de informação necessário a cada situação, fato comprovado na figura 4, uma vez que o sistema não aceitou a emissão de relatório dos empenhos emitidos pela Unidade Gestora, combinando fonte de recurso com natureza de despesa, gerando a crítica “Solicitação não Prevista”.

O segundo estágio da execução da despesa, ou seja, a liquidação é executada no **Subsistema CPR** ( Contas a Pagar e Receber), **Modulo Entradados, Transação Atucpr**(Atualiza contas a pagar e receber) e tem a seguinte o formato demonstrado nas figuras 5.

Figura 5: Transação atucpr (Contas a Pagar e Receber)

```

Terminal 3270 - A - AWY26575
Arquivo Editar Exibir Comunicação Ações Ajuda

SIAFI2007-CPR-ENTRADADOS-ATUCPR (ATUALIZA DOCUMENTO HABIL CPR)
27/08/07 17:14 DADOS BASICOS - PAGAMENTO USUARIO : CARDOSO
OPCA0 : I - INCLUSAO
SITUACAO :
DATA EMISSAO : 27Ago07 NUMERO : 2007 FP
UG/GESTAO EMITENTE : 154047 / 15264
UG PAGADORA :
BCO: ___ AG: ___ C/C: UNICA___
CREDOR : _____ GESTAO : _____
BCO: ___ AG: ___ C/C: _____
EMITENTE DOC. ORIGEM: _____ GESTAO : _____
NUMERO DOC. ORIGEM : _____ DATA EMISSAO ORIGEM: _____
PROCESSO : _____ DATA DE ATESTE : _____
VALOR TOTAL : _____ DATA VENCIMENTO : _____
LISTA : _____

OBSERVACAO
____
____
____

PF1=AJUDA PF2=DOM CRED PF3=SAI PF7=DADOS BASICOS PF12=RETORNA

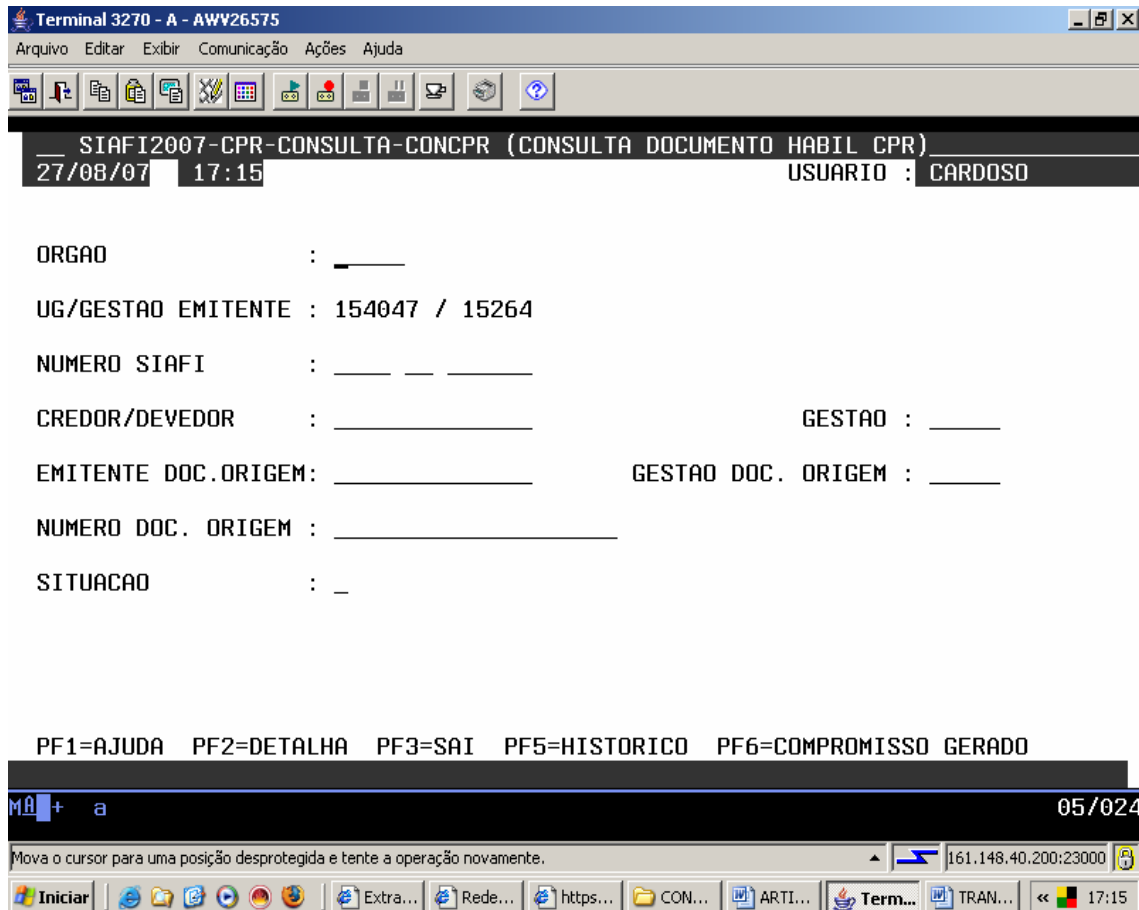
```

Nesta tela são colocados os dados do credor (fornecedor) e a partir do campo Situação, o sistema contabilizará o número do empenho informado e distribuirá os valores nas contas sintéticas e analíticas dos sistemas financeiro orçamentário e patrimonial.

Esta etapa será efetuada somente após o reconhecimento pela Administração de que os materiais ou serviços forma entregues de acordo com a Nota de Empenho, cumprindo então o estagio da liquidação.

Para consultar os compromissos apropriados a pagar devemos acionar o **SIAFI, Subsistema: Contábil - Modulo: Consulta - Transação: Concpr** (Consulta Contas a receber e a pagar), conforme abaixo:

Figura 6: Transação Concpr(Contas a receber e a pagar)



Esta transação esta configurada apenas com informações cadastrais do fornecedor e do documento que gerou a contabilização da liquidação dentro do SIAFI, não contendo campos que possibilite pesquisa por fonte de recurso, natureza de despesa, ou seja, dados originais do empenho principio básico da despesa.

O Terceiro estagio da execução da despesa, ou seja, o pagamento é executada no **Subsistema CPR** ( Contas a Pagar e Receber), **Modulo Fluxo de caixa, Transação Confluxo**(Consulta fluxo) e tem a seguinte o formato demonstrado nas figuras 7.

Figura 7: Transação Confluo (Consulta Fluxo)

```

Terminal 3270 - A - AWY26575
Arquivo  Editar  Exibir  Comunicação  Ações  Ajuda

SIAFI2007-CPR-FLUXOCAIXA-CONFLUXO (CONSULTA FLUXO DE CAIXA)
27/08/07  17:16                                USUARIO : CARDOSO

DEMONSTRATIVO      : 1      ESTAGIO : _   NATUREZA           : _
ORGAO              : _____ SUPERIOR           : _
UG PAG./RECEB.    : 154047  GESTAO            : 15264
UG EMITENTE       : _____ GESTAO EMITENTE   : _____
CREDOR/DEVEDOR    : _____ GESTAO (CREDOR/DEV) : _____
NUMERO DOC. HABIL : _____ EXCETO O DOCUMENTO : _ _ _ _
PERIODO REC/PGTO  : 27Ago07 A 27Ago07 VENCIMENTO         : _
UG RESPONSAVEL    : _____ PLANO INTERNO      : _____
BANCO (DEV/CRED)  : _____ ATIVIDADE ECONOMICA : _
FONTE DE RECURSO : _____ CATEGORIA GASTO   : _
RECEITA           : _____ CENTRO DE CUSTO   : _____
SITUACAO          : P       ATESTE           : _
VINCULACAO        : _____ RECURSO            : _
PERIODO VENC      : _____ A _____ COMPROMISSO        : _
OPCAO PAGAMENTO   : _       LISTA              : _____

CLASSIFICADO POR ___ A PARTIR DE _____
                                     ATE _____

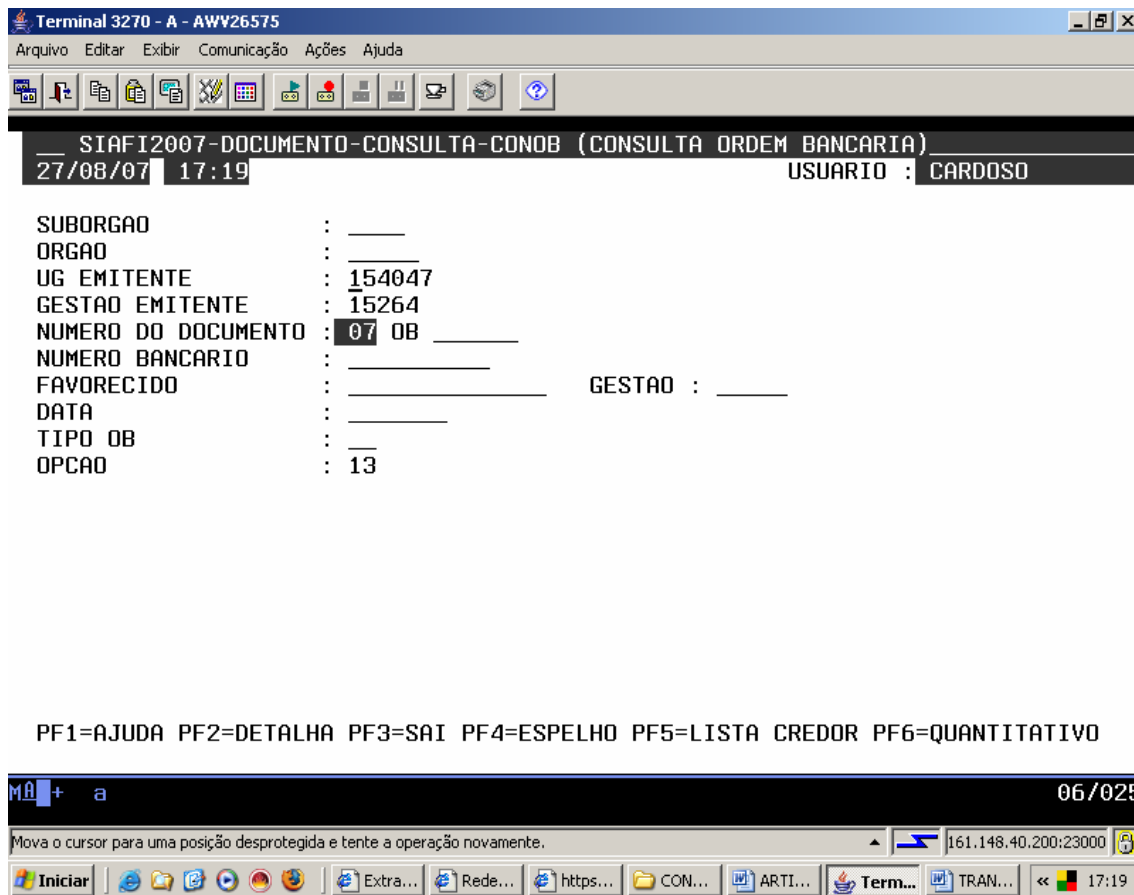
PF1=AJUDA  PF3=SAI  PF4=MARCAR AUTOMATICO  PF5=IMPRIME

```

Uma vez apropriado o compromisso, o mesmo poderá ser pago nesta transação, pelo ordenador de despesa, a partir da solicitação do mesmo pelos filtros acima descritos na figura 7. Será emitido então uma **OBP** (Ordem bancaria de Pagamento) ao fornecedor, com os dados bancários informados no momento da apropriação.

Para consultar os compromissos pagos devemos acionar o **SIAFI, Subsistema: Contábil - Modulo: Consulta - Transação: Conob** (Consulta Ordens Bancarias), conforme abaixo:

Figura 6: Transação Conob



A Transação **Conob** (Consulta ordem bancaria), usada para gerar relatórios a partir dos pagamentos já feitos certamente é a mais deficiente uma vez que não possibilita parâmetros de filtros a partir dos dados básicos da Nota de Empenho como Fonte de Recurso, natureza da despesa Ptrs (Programa de Trabalho Resumido), o marco inicial da despesa.

A impossibilidade de consulta nesta transação com parâmetros orçamentários, dificulta a conciliação e o gerenciamento diário entre Credito (Orçamento) e recurso (financeiro), uma vez que são momentos diferentes na execução da despesa.

## 5. Conclusão

Apos a pesquisa realizada pode-se concluir que, apesar de continuar sendo uma ferramenta eficaz no controle da Execução Orçamentária, Financeira, não comprometendo o resultado final, o SIAFI requer, urgentemente, uma releitura para adaptação à nova realidade da tecnologia da informação, visto que o mesmo

apresenta algumas limitações, que dificultam o gerenciamento diário dos limites analíticos dos créditos e recursos orçamentários, tais como:

- 1- Sistema de pesquisa limitado por parâmetros básicos, não dando possibilidade para gerar relatórios a partir dos dados informados com seleção de filtros;
- 2- Não permite interface de relacionamento com outros sistemas que não os gerados pelo Serpro;

Com base nas limitações citadas, dentre muitas outras existentes, é premente a reformulação do SIAFI para atender às necessidades dos usuários, pois o engessamento de informações do ponto de vista da tele-informática, da tecnologia da informação, dos sistemas cada vez mais dinâmicos e avançados, está fazendo com que os executores do orçamento recorram a sistemas paralelos para complementar dados que deveriam ser extraídos ou já manipulados dentro do sistema oficial, muitas vezes trazendo às unidades situações de retrabalho.

## 6. REFERÊNCIAS

**ALBUQUERQUE**, Claudiano Manoel de. **MEDEIROS**, Marcio Bastos. **SILVA**, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 1ª ed. Brasília 2006.

**CASTRO**, Domingos Poubel de. **GARCIA**, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal: Guia para reformulação do ensino e implantação da Lógica do Siafi**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

**FEIJÓ**, Paulo Henrique. **PINTO**, Liane Ferreira. **MOTA**, Francisco Glauber Lima. **Curso de Siafi: Uma abordagem prática da execução Orçamentária e financeira**: 1ª ed. Brasília 2006.

**SILVA**, César Augusto Tiburcio da. **Custo no Setor Público**. 1ª ed. Brasília: unb editora, 2007.

**LICHTNOW**, Rolf Hilmar. **Contabilidade e Administração Pública**. 1ª ed. Pelotas: Educat/UCPel, 2002.

**MARCONI**, Maria de Andrade. **LAKATOS**, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo, 2006.