

# CONFORMIDADE DE SUPORTE DOCUMENTAL

*Fabiano Torres Junior*

*Aluno do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis na UERJ*

## 1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A finalidade deste artigo é divulgar a responsabilidade do servidor público federal que está encarregado de executar a Conformidade de Suporte Documental, bem como a responsabilidade pelo arquivamento de toda documentação referente ao trabalho ora realizado. As definições de termos utilizadas durante o texto, encontram-se ao final do artigo.

Toda a documentação dos atos de gestão, que antes era remetida para a Setorial Contábil da jurisdição, ficará arquivada na própria Unidade Gestora (UG), sob a responsabilidade do servidor designado para ser o responsável pela Conformidade de Suporte Documental. Além da guarda, o servidor também se certificará quanto à legalidade de todos os atos e fatos de gestão praticados pelos agentes da administração habilitados em emitir documentos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Para isso, deverá ser elaborado um roteiro para análise de documentos nos mesmos moldes dos que geralmente existem nas Setoriais Contábeis.

## 2 CONCEITO

O Diário Oficial da União do dia 26 de

novembro de 1999 publicou a MP nº 1893-72, de 25 de novembro de 1999, em que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Em seu artigo 37, rege que todas as UG da administração pública federal deverão ter sua documentação comprobatória da execução orçamentária, financeira e patrimonial arquivada na respectiva UG, à disposição dos Órgãos e das Unidades de Controle Interno e Externo, nas condições e prazos estabelecidos pelo Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal<sup>1</sup>. As UG, off-line não estão sujeitas às disposições relativas à Conformidade de Suporte Documental, devendo os documentos ser arquivadas na respectiva Setorial Contábil.

A Conformidade de Suporte Documental consiste na responsabilidade do servidor, designado pela UG, quanto à certificação da existência de documento hábil que comprove e retrate as operações relativa aos atos e fatos de gestão praticados pela Administração. A designação do servidor para a prática da conformidade de suporte documental, bem como um substituto eventual, deverá ocorrer mediante portaria, publicada em Boletim Interno, para fins de observância aos

<sup>1</sup> Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

princípios constitucionais da legalidade e da publicidade. A certificação consiste na avaliação e arquivamento dos documentos emitidos pelas Unidades da administração direta, ou da indireta, caso esta opte pelo arquivamento na própria Unidade Gestora Executora (UGE). Com relação ao servidor designado para ser o responsável pela conformidade de suporte documental, deverá ser observada e mantida a segregação entre a função de emitir documentos e a de registrar a conformidade, exceção admitida nos casos em que a conformidade de suporte documental for registrada pelo próprio Ordenador de Despesas. Deverão, sempre que possível, ser designados servidores com experiência na prática de atos de natureza contábil, à vista dos exames realizados por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

### 3 EXECUÇÃO

Diariamente são registrados no SIAFI os atos de gestão pelos Agentes da Administração autorizados para tal, através da emissão de documentos, como por exemplo Notas de Empenho (NE), Notas de Lançamento (NL), Ordem Bancária (OB) etc. Esses lançamentos foram gerados com base em documentos, autorizados pelo Ordenador de Despesas, que devem ser encaminhados à subseção de Suporte Documental para análise. No dia posterior à emissão dos documentos, logo na primeira hora do dia (geralmente), o Ordenador de Despesas ou um servidor designado, entra no SIAFI e extrai o relatório contendo toda movimentação do dia anterior. Com base nesse relatório, é verificado se todos os atos ali constantes foram autorizados; caso esteja tudo certo, é efetuada a Conformidade Diária. O relatório da Conformidade Diária é o ponto inicial para o início dos trabalhos do responsável pela Conformidade de Suporte documental. Esta deverá ser registrada no SIAFI por meio do comando ">ATUCONFDOC", no prazo máximo de 48 horas úteis após a data prevista para o registro da Conformidade Diária,

observado o prazo de fechamento do calendário mensal da UG, consultado no SIAFI através do comando ">CONFECMES".

Os documentos comprobatórios dos atos e fatos de gestão em que se fundamentam os registros contábeis efetuados pelas UG que utilizam o SIAFI na modalidade total<sup>2</sup>, deverão ser arquivados na própria UG, organizados por gestão, grupados por mês e na ordem sequencial crescente das datas dos referidos relatórios. Esses documentos deverão permanecer arquivados pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da Tomada de Contas Anual (TCA) da UG pelo Tribunal de Contas da União (TCU), exceto as Guias de Recolhimento de FGTS e informações à Previdência Social – GFIP, que deverão ser arquivados pelo prazo de 35 anos.

A conformidade de Suporte Documental poderá ser registrada no Sistema em uma das seguintes situações:

**SEM RESTRIÇÃO:** quando a documentação comprovar corretamente a operação e retratar as transações e registros efetuados;

**COM RESTRIÇÃO:** será registrada, obrigatoriamente, nas seguintes situações:

- a) quando a documentação não comprovar a operação e os registros efetuados;
- b) quando do não recebimento ou da inexistência da documentação;
- c) quando o registro não espelhar corretamente a operação efetuada e não for corrigido pelo responsável;
- d) quando inexistir a conformidade diária etc.

A transação no SIAFI ">CONRESTDOC" contém cerca de 50 códigos com a descrição de restrições. Exemplos:

- a) 900 - falta de tempestividade da remessa de documento;
- b) 901 - falta de remessa de Relatório de Movimentação de Almoxarifado;
- c) 912 - documento comprobatório

<sup>2</sup> O SIAFI permite aos órgãos a sua utilização nas modalidades total ou parcial.

sem autorização de pagamento etc.

Caso a UG registre a Conformidade de Suporte Documental com restrição, esta situação poderá ser alterada, até o fechamento do mês, se o documento faltoso for apresentado ou o documento inadequado substituído, por documento próprio pelo elemento responsável.

A verificação de toda a documentação orçamentária, financeira e patrimonial existente na UG, bem como a legalidade dos atos e fatos de gestão praticados pelo seu dirigente será efetuada por ocasião das auditorias realizadas pelas unidades de controle interno.

### 3.1 Documentos para Arquivo e Análise

Basicamente, deverão ser arquivados e analisados na subseção Suporte Documental os seguintes documentos:

- 1ª via da Nota Fiscal ou documento equivalente;
- relação externa de Ordem Bancária<sup>3</sup>;
- processo de comprovação das despesas à conta de Suprimento de Fundos;
- processos administrativos (licitações), dispensa e inexigibilidades;
- relatório de movimentação de bens móveis (RMBM);
- relatório de movimentação de bens imóveis (RMBI);
- relatório de movimentação de almoxarifado (RMA);
- termos de contrato e de convênios por ocasião de seus registros no SIAFI;
- comprovante de depósitos etc.

Todos os documentos deverão ser remetidos à Subseção de Suporte Documental via protocolo.

### 3.2 Análise dos Documentos

A análise deverá ser feita, principalmente, em cima dos seguintes

<sup>3</sup> Documento no qual é permitido o pagamento de compromissos, bem como a transparência de recursos entre as UG; liberação de recursos para fins de suprimento de fundos, etc.

aspectos:

- a) respeito aos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento);
- b) composição dos processos licitatórios e seus prazos, conforme preceitua a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994 e as instruções internas de cada órgão;
- c) fundamento da dispensa/inexigibilidade de licitação;
- d) objetos dos contratos e convênios, verificando se estão de acordo com a licitação de origem;
- e) prazo de aplicação dos suprimentos de fundos;
- f) correta emissão de documentos no SIAFI etc.

Os processos e documentos relativos a Licitações, Dispensas, Inexigibilidades, Contratos, Convênios e/ou similares e Suprimento de Fundos serão arquivados separadamente por Gestão<sup>4</sup>. A gestão pode ser tesouro ou não-tesouro. A tesouro compreende os recursos previstos no Orçamento Geral da União para os órgãos da Administração Direta, constituindo nesse caso, na principal gestão desses órgãos. A gestão não-tesouro compreende os recursos geridos pelos próprios Órgãos ou Ministérios.

#### 3.2.1 Roteiro para Análise

- a) As Notas Fiscais deverão ser encaminhadas para a Subseção de Suporte Documental no momento em que houver a liquidação das mesmas no SIAFI. Deverão ser observados os seguintes aspectos, entre outros:
  - se a data da emissão da Nota Fiscal é igual ou posterior à data da emissão da Nota de Empenho (verificação quanto à inversão de

<sup>4</sup> É o ato de gerir a parcela do patrimônio de uma UG, Entidade Supervisionada, Órgão ou Fundo que, tendo ou não personalidade jurídica própria, requeira demonstrações, acompanhamentos e controles distintos.

- estágio da despesa)<sup>5</sup>;
- se no verso existe um certificado de que o serviço foi prestado, o material foi entregue ou se a obra foi executada (ato de liquidar a despesa); e
  - se existe autorização do Ordenador de Despesas para pagamento (com data igual ou posterior à liquidação) etc.
- b) Principais aspectos a serem verificados na análise das Ordens Bancárias:
- se a data de emissão é igual ou posterior ao compromisso assumido;
  - se no campo “observação/finalidade” consta o número e data da Nota Fiscal ou documento equivalente a que se refere etc.
- c) Os demonstrativos mensais de Movimentação de Almoarifado (RMA), de Bens Móveis (RMBM), de Bens Imóveis (RMBI), de Selos e Controle, de Mercadorias apreendidas, da Conciliação Bancária e demais demonstrativos de suporte a registro contábil, depois de conciliados com o SIAFI pela UGE, deverão ser encaminhados à Subseção de Suporte Documental, até o segundo dia útil do mês subsequente. A falta desses demonstrativos ensejará restrição na conformidade de suporte documental no último dia útil do mês a que se refere etc.
- d) Os processos licitatórios deverão ser analisados de acordo com roteiro próprio, observando o que dispõe a Lei 8.666/93 e a Lei 8.883/94, mais as instruções internas de cada órgão, verificando, inclusive, se ouve por parte do administrador público parcelamento de compras /
- contratação de serviço para “fugir” de alguma modalidade de licitação;
- e) Os processos de despesas à conta de Suprimentos de Fundos deverão conter os seguintes documentos:
- autorização de Suprimento de Fundos;
  - nota de empenho<sup>6</sup>;
  - cópia da ordem bancária ou do cheque;
  - demonstrativo de suprimento de fundos;
  - relação de despesas sem comprovantes, se for o caso;
  - primeira via dos comprovantes das despesas realizadas e devidamente liquidadas<sup>7</sup>, emitidos em data igual ou posterior à da entrega do numerário ao agente suprido, em nome da UG onde o mesmo esteja em exercício (nota fiscal de venda de bens ou de prestação de serviço, recibo de pagamento a autônomo, guia de recolhimento da Previdência Social);
  - Extrato da conta bancária, se for o caso;
  - Comprovante de recolhimento do saldo não aplicado, se for o caso.
- f) Nos Contratos deverão ser observados os seguintes aspectos, entre outros:
- se os contratos estabelecem com clareza e precisão as condições para sua execução, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam;
  - se foram incluídas, como cláusulas essenciais, aquelas estabelecidas nos incisos I a XII

<sup>5</sup> Estágios da despesa pública: Empenho, Liquidação e Pagamento.

<sup>6</sup> Documento do SIAFI que permite registrar o comprometimento de despesa, bem como os casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso.

<sup>7</sup> Consiste na verificação do direito do credor. Pode ser representado pela certificação de recebimento de material ou de serviço prestado, aposto no verso do documento comprobatório.

do Artigo 55 da Lei 8.666/93 etc.

- g) Na celebração de convênio deverá ser observado se este contém, no mínimo, as seguintes informações:
- identificação do objeto a ser executado;
  - metas a serem atingidas;
  - etapas ou fases de execução;
  - plano de aplicação dos recursos financeiros;
  - cronograma de desembolso;
  - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas programadas; e
  - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, se houve comprovação de que os recursos próprios para complementar à execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão centralizador etc.

Os processos resultantes de aditamentos a instrumentos formalizados, quer sejam contratos, convênios ou similares, deverão ser apensados aos processos originais e mantidos em arquivos. A retirada de qualquer documento arquivado será precedida, obrigatoriamente, de registro que a comprove, ficando evidenciado o responsável pela sua retirada, fixando-se o prazo máximo para devolução não superior a 30 dias.

A verificação da legalidade dos atos e fatos de gestão praticados pelos dirigentes das UGE será efetuada por ocasião das auditorias realizadas pelas Unidades de Controle Interno.

#### 4 PRINCIPAIS DIFICULDADES

Basicamente, as UG passaram a realizar seus trabalhos, efetivamente, com a estrutura da subseção Suporte Documental a partir do segundo semestre do ano 2000. Por ser uma função nova, muitas dificuldades e dúvidas em relação ao trabalho ora executado surgem no decorrer do tempo. Existem casos que a

conformidade é executada por elementos que nunca tiveram contato com a área contábil, aprendendo o serviço na “marra” ou mesmo executando os procedimentos erradamente. Os chefes de Divisões/Departamentos Administrativos devem procurar colocar servidores especializados, que tenham experiência na área contábil e grande conhecimento no ambiente SIAFI.

Fizemos uma pesquisa junto a alguns órgãos da Administração Pública, diretamente com os responsáveis pela conformidade de suporte documental, e chegamos as seguintes conclusões:

- a) a maior dificuldade hoje encontrada por esses servidores é a subordinação direta ao Ordenador de Despesas; existindo essa subordinação fica difícil proceder a conformidade com restrição, havendo casos dos responsáveis manterem controle paralelo para evitar registrar a restrição no SIAFI;
- b) a maioria das seções dos órgãos ainda relutam em remeter os documentos originais ou mesmo cumprirem os prazos previstos para remessa;
- c) os erros mais comuns que se encontram nas análises estão relacionados à parte formal dos processos. Erros de digitação; falta de carimbo; falta de assinatura; falta de dados complementares etc;

#### 5 CONCLUSÃO

O assunto ora abordado não foi esgotado, visto que essa nova sistemática foi adotada no final do ano de 1999, estando as UG em fase de adaptação e execução do trabalho. Dúvidas surgirão, principalmente com relação à profundidade de análise dos documentos emitidos no Sistema, tanto os de despesas quanto os de receitas. O procedimento adotado pelo Governo Federal quanto à Conformidade de Suporte Documental, permitirá às Setoriais Contábeis realizar, em maior número de vezes,

visitas de orientações e inspeções, com a finalidade de verificar “IN LOCO” a execução orçamentária, financeira e patrimonial por parte dos Ordenadores de Despesas. Ressaltamos, mais uma vez, a necessidade do reconhecimento dos chefes em nomear servidores altamente capacitados e conhecedores do assunto. A subseção de Suporte Documental funciona, a nosso entender, como um filtro evitando, assim, que erros ou inconsistências sigam adiante e que venham a comprometer a imagem da Administração perante a opinião pública.

## 6 DEFINIÇÕES

Principais definições utilizadas no artigo:

- **Administração Pública Federal Direta:** é representada pelos órgãos que exercem as atividades específicas de serviços públicos, tendo características de meras repartições, sem maiores formalidades de criação e extinção. Não têm personalidade jurídica própria e seus compromissos são assumidos em nome da União;
- **Conformidade Diária:** consiste na conferência diária feita pela própria UG, verificando a correspondência entre a documentação comprobatória das operações e os respectivos lançamentos contábeis, registrados no SIAFI, devendo ser feita no dia útil seguinte ao da emissão (data do movimento);
- **Empenho:** ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição<sup>8</sup>.
- **Evento:** código de seis dígitos que tem a finalidade de transformar os

<sup>8</sup> SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental*: um enfoque administrativo. São Paulo: Atlas, 2000. p.140.

atos e fatos emanados da autoridade competente em registros contábeis automáticos que vêm a ser os lançamentos contábeis;

- **Nota de Lançamento (NL):** documento do SIAFI que permite registrar os lançamentos contábeis através dos eventos;
- **Ordenador de Despesas:** é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento de fundos ou dispêndios de recursos da União ou pelos quais esta responda<sup>9</sup>;
- **Órgãos:** são as casas do Poder Legislativo, as Secretarias da Presidência da República, os Ministérios, as Entidades Supervisionadas (entidades que recebem recursos do Orçamento Geral da União para realização de despesas próprias), o Ministério Público da União e os Tribunais do Poder Judiciário;
- **Órgãos de Controle Externo:** são os Tribunais de Contas. No caso da União, o Tribunal de Contas da União (TCU), que tem a missão principal de apreciar as contas prestadas anualmente pelo titular do poder executivo emitindo parecer prévio;
- **Setorial Contábil:** Unidade que exerce supervisão sobre os dados contábeis produzidos pela UG de um determinado Órgão ou Entidade;
- **SIAFI** – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal é um sistema on-line que se constitui no principal instrumento de administração orçamentária e financeira da União, provendo os órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública de mecanismos adequados à

<sup>9</sup> § 1º do Art. 80 do Dec. Lei n.º 200/67.

realização, ao acompanhamento e ao controle da execução orçamentária e financeira, tornando a contabilidade fonte segura de informações gerenciais;

- **Suprimento de Fundos:** consiste na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado, sempre precedido da emissão de nota de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação;
- **Tomada de Contas Anual (TCA):** consiste no processo formalizado pelo Órgão de Contabilidade Analítica da Administração Direta<sup>10</sup>, demonstrando atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, praticados pelos agentes responsáveis, de forma a evidenciar os resultados alcançados, mediante confronto do Programa de Trabalho com informações e comprovantes da execução física dos projetos e das atividades efetivamente desenvolvidas;
- **Unidade Administrativa (UA):** é a Unidade estruturada para o exercício de administração própria, possuindo competência para gerir bens da União e de terceiros, à qual foi concedida autonomia ou semi-autonomia administrativa;
- **UA Autônoma:** é a que dispõe de organização e meios para exercer plena administração própria e tem competência para praticar todos os atos e fatos administrativos decorrentes da gestão de bens da União e de terceiros, bem como estudar, encaminhar, dar parecer e julgar direitos;
- **UA Semi-autônoma:** é a que fica vinculada a uma UA autônoma para fins administrativos específicos, tendo, porém, competência para

exercer, de forma autônoma, determinadas atividades administrativas;

- **Unidades de Controle Interno:** são as Unidades encarregadas da avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e, também, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- **Unidade Gestora (UG):** Unidade investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros próprios ou sob descentralização;
- **Unidade Gestora Executora (UGE):** é a Unidade que realiza atos de gestão financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a Tomada ou Prestação de Contas Anual;
- **UG Off-line:** Unidade que não possui condições de acesso direto ao sistema e que utiliza os serviços de uma UG Pólo de Digitação à qual está vinculada para inclusão de dados e extração de informações;
- **UG On-line:** Unidade que permite o acesso direto ao sistema para inclusão de dados ou consultas;
- **UG Pólo de Digitação:** Unidade que responde pela entrada de dados e pela extração de informações pertencentes às UG off-line de sua jurisdição.

<sup>10</sup> Setorial Contábil de cada Órgão ou Entidade.

## BIBLIOGRAFIA

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 93.872, de 24 de dezembro de 1986.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.589, de 06 de setembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.591, de 06 de setembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Conjunta STN/SFC n.º 02, de 18 de maio de 1999.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa Conjunta STN/SFC n.º 04, de 10 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa SFC/MF n.º 02, de 20 de dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa MARE GM n.º 5, de 21 de julho de 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

BRASIL. Lei n.º 8443, de 18 de julho de 1992.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.883, de 08 de junho de 1994.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998.

\_\_\_\_\_. Manual do SIAFI.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 1893-72, de 25 de novembro de 1999.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 2036-80, de 27 de junho de 2000.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa n.º 4.833, de 07 de agosto de 2000, do Ministério da Defesa.

SILVA, Lino Martins de. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

<http://www.comprasnet.gov.br>

<http://www.fazenda.gov.br>

<http://www.presidencia.gov.br>

<http://www.stn.fazenda.gov.br>

<http://www.sfc.fazenda.gov.br>

Caso o (a) senhor (a) tenha algum artigo relacionado com a Contabilidade, o Conselho Editorial da REVISTA DE CONTABILIDADE DO MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS - UERJ terá o maior prazer em publicá-lo.

Os artigos para publicação serão analisados pelos membros do Conselho Editorial.

As normas estabelecidas para elaboração do artigo são:

1 Deverá conter indicações como: título, nome completo do(s) autor (es), e-mail, e telefone para contato;

2 Preferencialmente, não exceder a 20 páginas (mínimo de 8 páginas), incluindo as referências bibliográficas, digitados com as seguintes especificações:

- Fonte: Times New Roman, tamanho 12;
- Espaçamento: simples;
- Alinhamento: Justificado;
- Medidas da margem: superior e inferior = 2 cm; esquerda = 2 cm; direita = 2 cm.
- Referência bibliográfica no final do artigo.

3 Os artigos deverão ser enviados por e-mail, para [mccontab@uerj.br](mailto:mccontab@uerj.br), ou em disquete e com 1 cópia impressa para:

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Mestrado em Ciências Contábeis  
Rua São Francisco Xavier, 524  
9º andar Bloco E Sala 01  
CEP: 20550-013 - Maracanã - RJ