

Processo nº 2.402/2022 - TC

Assunto: Consulta

Consulente: Controladoria Geral do Natal

EMENTA: CONSULTA. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. CONHECIMENTO. EXPRESSAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAL, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DO DECRETO FEDERAL Nº Nº 10.540/2020 EXIGEM QUE OS CONTROLES FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO, INCLUSIVE DE PESSOAL, SEJAM REALIZADOS ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO SIAFIC, NÃO SE ADMITINDO A UTILIZAÇÃO DE SISTEMAS DISTINTOS PELOS PODERES, MESMO QUE CONSIDERADOS ESTRUTURANTES E CAPAZES DE COMUNICAREM-SE OU INTEGRAREM-SE.

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de Consulta formulada pela Controladoria Geral do Município do Natal, com as seguintes indagações:

a) Caso o Poder Legislativo disponha de um sistema para os controles financeiro e orçamentário e outro sistema para o controle de pessoal, sistemas esses diferentes do utilizado pelo Poder Executivo e aqueles mantenham integrações ou comunicações, sem intervenção humana (II, Art. 2º) com o sistema do Poder Executivo, de modo que este recepcione, centralize e consolide todos os dados do Ente (I, Art. 2º), neste caso os sistemas do Poder Legislativo podem ser considerados sistemas estruturantes (§6º, Art. 1º; XIX, Art. 2º)?

b) E, em caso afirmativo ao questionamento anterior, sendo mantida a integração entre os sistemas do Legislativo com o Executivo, de forma automatizada, o Ente Federativo como um todo estará atendendo ao Decreto nº 10.540/2020 que exige um SIAFIC único (§6º, Art. 1º)?

2. Através do Parecer nº 147/2022 – CJ/TC, Evento 05, a CONJU opinou pelo conhecimento da consulta e no seu mérito pela seguinte sugestão de resposta:

a) Caso o Poder Legislativo de um determinado ente federativo possua um sistema para controle financeiro, orçamentário e de execução de despesas de pessoal distinto daquele utilizado pelo Executivo para tal função, o referido Poder Legislativo deverá realizar a migração para o sistema do Poder Executivo, através de módulos complementares, até 31 de dezembro de 2022, prazo final para a implantação do SIAFIC, de acordo com o artigo 18 do Decreto 10.540/2020.

b) A exigência de um SIAFIC único não permite que a integração automatizada entre os sistemas orçamentários individualizados do Legislativo e do Executivo sirva como sucedâneo para atender aos requisitos técnicos mínimos estabelecidos pelo Decreto 10540/2020. Todavia, cumpre-nos esclarecer que a autonomia dos poderes, órgãos independentes e entidades autônomas não é atingida pelo SIAFIC, uma vez que cabe ao Poder Executivo meramente as atribuições de disponibilização, manutenção e gerenciamento do sistema integrado de administração financeira e controle.

3. O Ministério Público de Contas, por sua vez, emitiu o Parecer nº 666/2022 - PG, Evento 11, opinando também pelo conhecimento da consulta e por sua resposta na seguinte forma:

a) Não. Isoladamente, a potencialidade de integração ao Sistema Único de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC disciplinado, dentre outros, por meio do Decreto Federal nº 10.540/2020 não compõe a definição normativa própria aos sistemas estruturantes dos órgãos ou poderes do Estado que, por sua vez, encontra-se consignada, sobretudo, no art. 2º, XIX, do estatuto normativo em referência.

b) Prejudicado.

4. É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

a) – Da admissibilidade:

5. A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, no seu art. 103, incisos I a III, **listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta**, sendo eles: *(i)* os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; *(ii)* os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, *(iii)* os dirigentes de entidades da Administração Indireta do Estado e dos Municípios.

6. Na hipótese dos autos, sendo Consulente a Controladoria – Geral do Município do Natal, **resta incontestada a legitimidade**.

7. Constata-se ainda que a quesitação foi formulada em termos abstratos e redigida em linguagem clara e objetiva, no que atende ao pressuposto para o seu conhecimento.

8. Em sendo assim, **conheço** da presente Consulta e passo à análise do mérito.

b) – Do mérito:

9. A matéria posta à interpretação desta Corte de Contas indaga sobre o que poderia ser considerado como sistema estruturante para fins do Decreto nº 10.540/2020 do Governo Federal, que com base em disposições da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, exige a implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária Administração Financeira e Controle – SIAFIC, para todos os poderes de um ente federado.

10. Inicialmente, oportuno colacionar trecho do parecer da CONJU que bem trouxe uma breve apresentação sobre o SIAFIC e o sistema jurídico em que se insere:

O SIAFIC - Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle é um instrumento de transparência de gestão fiscal que corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo para registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial de todos, os Poderes, entidades autônomas e órgãos independentes de cada ente federativo, resguardada a autonomia de todos os participantes.

O sistema em questão possui previsão legal nos artigos 48 § 1º, III; § 6º e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e seus parâmetros mínimos encontram-se previstos no Decreto Federal n.º 10.540/2020.

(...)

Inclusive, o artigo 48-A da LRF inspirou o constituinte derivado reformador quando da Emenda Constitucional 108/2020, que inseriu no texto da CF/88 o artigo 163-A, o qual robustece o princípio da transparência ao exigir que os entes federados disponibilizem “suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

Nessa linha, buscando harmonizar as regras orçamentárias e de gestão fiscal a serem utilizadas pela Administração Pública em seus diversos níveis, a LRF estabelece em seu artigo 48, § 6º a atribuição do Poder Executivo para a manutenção e gerenciamento de sistema para controle e financeiro e orçamentários de todos os poderes e órgãos independentes de cada ente federado.

Por sua vez, o Decreto 10.540/2020 regulamenta a implantação do SIAFIC em todos os membros da federação e órgão independentes e estabelece os



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

requisitos mínimos dos sistemas que a serem gerenciados pelo Poder Executivo de cada um deles

11. Pois bem, conforme o artigo 1º, § 6º, do referido decreto federal, o SIAFIC deve ser **único** para cada ente da federação, **sendo expressamente vedada a existência de mais de um sistema de gerenciamento orçamentário em cada esfera**. Vejamos a determinação e a conceituação do que deve ser entendido como ‘sistema único’, trazida no art. 2º da mesma norma:

Art. 1º A transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

§ 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.

Art. 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

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;

12. Em relação aos sistemas estruturantes, objeto da questão levantada pelo Consulente, trazemos também a definição conforme o já mencionado art. 2º do já mencionado decreto federal:

XIX - sistema estruturante - sistema com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competência, o controle ou a auditoria das ações do Estado, além de outras atividades auxiliares, comum a dois ou mais órgãos da administração pública e que necessite de coordenação central;

13. Chegamos assim à necessária conclusão de que os sistemas estruturantes devem ser entendidos como meros meios auxiliares para o planejamento e controle da atuação estatal, que não podem ser confundidos com o SIAFIC, mesmo que consigam integrar-se ou comunicar-se automaticamente com este.

14. Como bem explicou a CONJU, “os registros contábeis das despesas de pessoal do Legislativo devem ser realizados através do SIAFIC, uma vez que se relacionam à execução orçamentária do referido Poder. Já o mero gerenciamento da folha de pessoal pode ser realizado através de software independente, por se tratar de sistema estruturante, o qual deverá manter integrações com o sistema do Poder Executivo”.

15. O Parquet de Contas, por sua vez, pontuou com precisão ainda maior ao esclarecer que sistemas estruturantes devem ser entendidos como “um mecanismo eminentemente auxiliar ao adequado planejamento, controle e funcionamento coordenado das atividades estatais e cuja eventual vinculação ao registro comum de dados fiscais e contábeis do SIAFIC, embora deva ser necessariamente permitida por este, poderá ou não ocorrer in concreto, a depender de cada conjuntura administrativa afetada”, conforme definições trazidas pela Secretaria do Tesouro Nacional¹:

16. O que são os sistemas estruturantes? Qual a relação deles com o SIAFIC?

¹ Secretaria do Tesouro Nacional, SIAFIC Perguntas e Respostas, fls. 06/08, disponível em <file:///C:/Users/04568502446/Downloads/Perguntas_e_Respostas_Siafic_10_05_21.pdf>



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

São sistemas com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competência, o controle ou a auditoria das ações do Estado, além de outras atividades auxiliares, comum a dois ou mais órgãos da administração pública e que necessite de coordenação central.

Exemplos: patrimônio, gestão de pessoas etc.

O Siafic deve permitir a sua integração com os sistemas estruturantes. Embora essa integração não seja obrigatória, é importante que os registros contábeis derivados dos sistemas estruturantes aconteçam de maneira tempestiva e analítica de modo a refletir a transação com base em documentação de suporte que assegure o cumprimento da característica qualitativa da verificabilidade.

(...) Os sistemas estruturantes não compõem o SIAFIC. O Decreto 10.540/2020 determina que o Siafic deve permitir a integração aos sistemas estruturantes. Assim, não é obrigatório que eles compartilhem da mesma base de dados do SIAFIC. Pode ser por meio de rotinas automáticas de importação dos sistemas. Os sistemas estruturantes são: patrimônio, RH, gestão de pessoas etc. No entanto, essas rotinas devem permitir ao Siafic conter o registro contábil de maneira tempestiva e individualizada.

16. Resta claro assim que os controles financeiro e orçamentário e a execução de despesas com pessoal do Poder Legislativo não poderão ser feitos através de sistemas estruturantes, pois estes não podem ser entendidos como integrantes do SIAFIC, mesmo que com este automaticamente se comuniquem.

17. Conforme acima exposto, a gestão de pessoas e elaboração da folha de pagamento, por exemplo, poderão ser feitos através de sistemas estruturantes que se integrem ao SIAFIC, mas o pagamento, ou seja, a execução da folha, obrigatoriamente terá que ser feita diretamente através do sistema único.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

18. Sendo negativa a resposta à primeira questão, resta então prejudicada a segunda, que dela dependia.

III – CONCLUSÃO:

19. *Ex positis*, concordando parcialmente com o posicionamento da Consultoria Jurídica e integralmente com o do *Parquet* Especial, **conheço da Consulta e, no seu mérito, VOTO** pela concessão de resposta ao *Consulente*, nos termos abaixo:

QUESITO: a) Caso o Poder Legislativo disponha de um sistema para os controles financeiro e orçamentário e outro sistema para o controle de pessoal, sistemas esses diferentes do utilizado pelo Poder Executivo e aqueles mantenham integrações ou comunicações, sem intervenção humana (II, Art. 2º) com o sistema do Poder Executivo, de modo que este recepcione, centralize e consolide todos os dados do Ente (I, Art. 2º), neste caso os sistemas do Poder Legislativo podem ser considerados sistemas estruturantes (§6º, Art. 1º; XIX, Art. 2º)?

RESPOSTA: Não, pois conforme o disciplinado através do Decreto Federal nº 10.540/2020 os controles financeiro e orçamentário, inclusive da despesa com pessoal, de todos os poderes, devem ser realizados através do sistema único, gerenciado pelo Executivo, não sendo possível a utilização de sistemas distintos, mesmo que considerados estruturantes e capazes de comunicarem-se ou integrarem-se ao SIAFIC.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

QUESITO: b) E, em caso afirmativo ao questionamento anterior, sendo mantida a integração entre os sistemas do Legislativo com o Executivo, de forma automatizada, o Ente Federativo como um todo estará atendendo ao Decreto nº 10.540/2020 que exige um SIAFIC único (§6º, Art. 1º)?

RESPOSTA: Prejudicada.

É como voto.

Sala das Sessões do Pleno,

Conselheiro PAULO ROBERTO ALVES

Presidente do TCE/RN