



COORDENAÇÃO-GERAL DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

COFIN /STN

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE PROJETOS EXTERNOS NO SIAFI

BRASÍLIA (DF)

maio/2009

Secretário do Tesouro Nacional

Arno Hugo Augustin Filho

Secretário Adjunto

Marcus Pereira Aucélio

Coordenador-Geral da COFIN

Paulo José dos Reis Souza

Coordenadora da COFIN

Lúcia Paiva Gomes

Gerente

Glauben Teixeira de Carvalho

Equipe técnica de Projetos Externos

André Luiz Sant'Ana Ferrari (Gerente de Projeto)

Eduardo Brandão Curi

Fátima Barbosa de Lima

Liliane de Moraes Pinto

Ricardo Marcony Machado de Quadros

Rosirene Alves de Oliveira

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	CONTA ESPECIAL	4
2.1	ABERTURA.....	5
2.2	MOVIMENTAÇÃO	5
3	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.....	6
4	PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA	7
4.1	ASPECTOS GERAIS DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	8
4.2	OPERACIONALIZAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NO SIAFI	8
5	ADIANTAMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS PELO TESOURO NACIONAL	111
5.1	DEFINIÇÕES:	111
5.2	REGRAS:.....	12
6	PRESTAÇÃO DE CONTAS	122
7	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE PROJETOS EXTERNOS	133
8	CONCILIAÇÃO (MUDANÇA DA ROTINA /CONTROLE)	144
9	ENCERRAMENTO DO PROJETO	15

1 Introdução

O art. 92 do Decreto nº 200 de 1967, prevê que o Ministério da Fazenda promoverá a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional através de sua caixa junto ao agente financeiro da União, com o objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso.

A Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN), entre outras competências, elabora a programação financeira do Tesouro Nacional e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso, executa a programação financeira aprovada, promove a reavaliação periódica da programação financeira do Tesouro Nacional; estima, classifica, acompanha e analisa a execução das receitas em especial aquelas com destinação específica, consignadas no Orçamento Geral da União; acompanha, analisa e avalia a realização das despesas; coordenar a abertura e a manutenção das Contas Especiais, em moeda estrangeira, do Tesouro Nacional decorrentes de operações de crédito externo e contribuições financeiras não-reembolsáveis; pratica todos os atos necessários à liberação de recursos financeiros aos Órgãos Setoriais do Sistema de Programação Financeira, assim como os atos referentes às restituições de receitas federais recolhidas a maior ou indevidamente à Conta Única do Tesouro Nacional; desenvolve e acompanha a execução de projetos visando à melhoria dos instrumentos de programação e execução financeira do Governo Central.

Considerando essas atribuições institucionais, o acompanhamento da execução orçamentário-financeira dos projetos financiados com recursos externos de responsabilidade da União decorrente da contratação de operações de crédito externo e contribuições financeiras não-reembolsáveis, inclusive a contrapartida nacional, em de 2002, foi transferida da CODIV (Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública) para a COFIN (Coordenação-Geral de Programação Financeira).

2 Conta Especial

O Decreto nº 890, de 9 de agosto de 1993, prevê que serão abertas e mantidas exclusivamente no Banco do Brasil S.A. e na Caixa Econômica Federal, no País ou no exterior, as contas bancárias em moeda estrangeira previstas em contratos de empréstimos e concessões de créditos especiais firmados pela União junto a organismos internacionais e entidades governamentais estrangeiras de crédito, e também que estas contas serão movimentadas e administradas pela STN.

A Portaria MF nº 403, de 2 de dezembro de 2005 (Regimento Interno da STN) prevê que compete à COFIN coordenar a abertura e a manutenção das Contas Especiais, em moeda estrangeira, do Tesouro Nacional decorrentes de operações de crédito externo e contribuições financeiras não-reembolsáveis firmadas entre a União e organismos internacionais, organismos multilaterais de crédito e agências governamentais estrangeiras, nas instituições federais autorizadas.

2.1 Abertura

É neste instante que a COFIN/STN toma conhecimento da contratação da operação de crédito.

É pré-requisito para abertura da Conta Especial que a Unidade Gestora (UG) do projeto financiado esteja registrada no Subsistema Dívida/SIAFI - Cadastro de Obrigações (Transação >CONDIVEX).

A solicitação de abertura de Contas Especiais, em moeda estrangeira, é encaminhada à COFIN/STN, mediante ofício, acompanhado de:

- a) Cópia do Contrato original e todos seus anexos, ou documento equivalente, assinado e rubricado. Além disso, a respectiva tradução oficial após as assinaturas das autoridades competentes do Governo Federal, Ministério da Fazenda, e do credor;
- b) Ficha Cadastral preenchida, assinada e rubricada pelo responsável do projeto;
- c) Cronograma estimativo de utilização de recursos externos, nos termos do Acórdão nº 1.573/2005 – TCU- Plenário.

2.2 Movimentação

a) Definições:

Antecipação de Recursos Financeiros pelo Credor (moeda estrangeira): são os valores depositados na Conta Especial para a manutenção do Fundo Rotativo ou para o pagamento da despesa a ser realizada, sem Adiantamento do Tesouro Nacional.

Ressarcimento: é o depósito na Conta Especial (ou Conta Única) realizado pelo credor, a título de ressarcimento das despesas feitas pelo gestor do projeto financiado com recursos externos com Adiantamento de Recursos Financeiros do Tesouro.

Reembolso: é o saque da conta especial em favor da Conta Única do Tesouro Nacional, efetuado pela COFIN, após a prestação de contas pelo gestor do projeto ao credor, quando o projeto tem Fundo Rotativo, com vistas ao Tesouro Nacional ser reembolsado dos valores adiantados.

b) Depósitos

Os depósitos na conta especial ocorrem por depósito inicial - a título de constituição de Fundo Rotativo-, por ressarcimento, ou por determinação dos órgãos de controle interno e/ou externos com vistas a devolver recursos financeiros ao credor.

c) Saques

O saque da Conta Especial dar-se-á exclusivamente por intermédio da COFIN/STN, observadas as características específicas contidas nos documentos contratuais, referentes aos gastos nas fontes 48 e 95 e é efetuado por meio de Autorização de Liberação Financeira (ALF), via sistema informatizado.

Os saques ocorrem nas seguintes situações:

- reembolso;
- o projeto não utiliza adiantamento do Tesouro e sim antecipação do credor;
- devolução ao credor de valores impugnados pelos órgãos de controle interno e externo.

3 Execução Orçamentária e Financeira

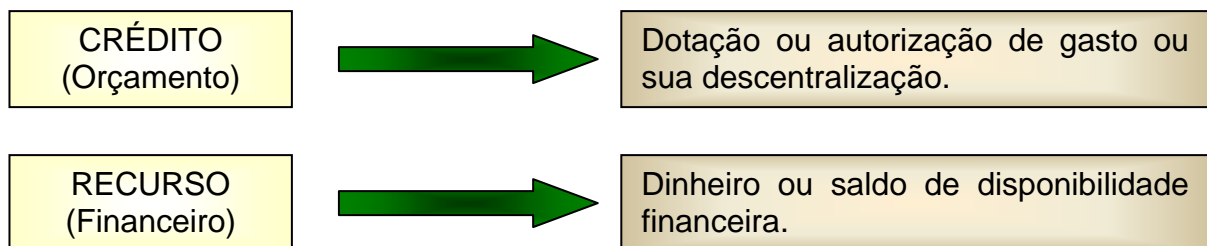
Normalmente há interpretações equivocadas do que venha a ser execução orçamentária e financeira. Perfeitamente compreensível esse equívoco, pois as execuções orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente. Esta afirmativa tem como sustentação o fato de que a execução tanto orçamentária como financeira estão atreladas uma a outra. Havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.

Em conseqüência, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento. Na técnica orçamentária

inclusive é habitual se fazer a distinção entre as palavras CRÉDITO e RECURSOS. Reserva-se o termo CRÉDITO para designar o lado orçamentário e RECURSOS para o lado financeiro. Crédito e Recurso são duas faces de uma mesma moeda. O CRÉDITO é orçamentário, dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização, e RECURSO é financeiro, portanto, dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária.

Execução Orçamentária – é a utilização dos créditos consignados no Orçamento Geral da União.

Execução Financeira – representa a utilização dos recursos financeiros, visando atender a realização dos projetos e atividades atribuídos a cada unidade.



Orçamento é uma prévia autorização do Poder Legislativo para se estabelecer a previsão das Receitas e a fixação da Despesa de um ente Público, obedecendo a um determinado período de tempo. Por meio do Orçamento, podem-se evidenciar os gastos com: saúde, educação, saneamento, obras públicas e etc.

Os **recursos financeiros não vêm junto com o orçamento**. Eles vão se tornando disponíveis na medida em que os contribuintes e demais devedores do tesouro público recolhem seus tributos e outros valores.

4 Programação e Execução Financeira

O fluxo de arrecadação de receitas do Governo Federal e a meta de resultado primário a ser atingida no ano praticamente determinam o processo de liberação dos recursos junto aos órgãos, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Como toda empresa responsável pela gestão de recursos, o Governo Federal também administra e gere seus recursos, liberando recursos

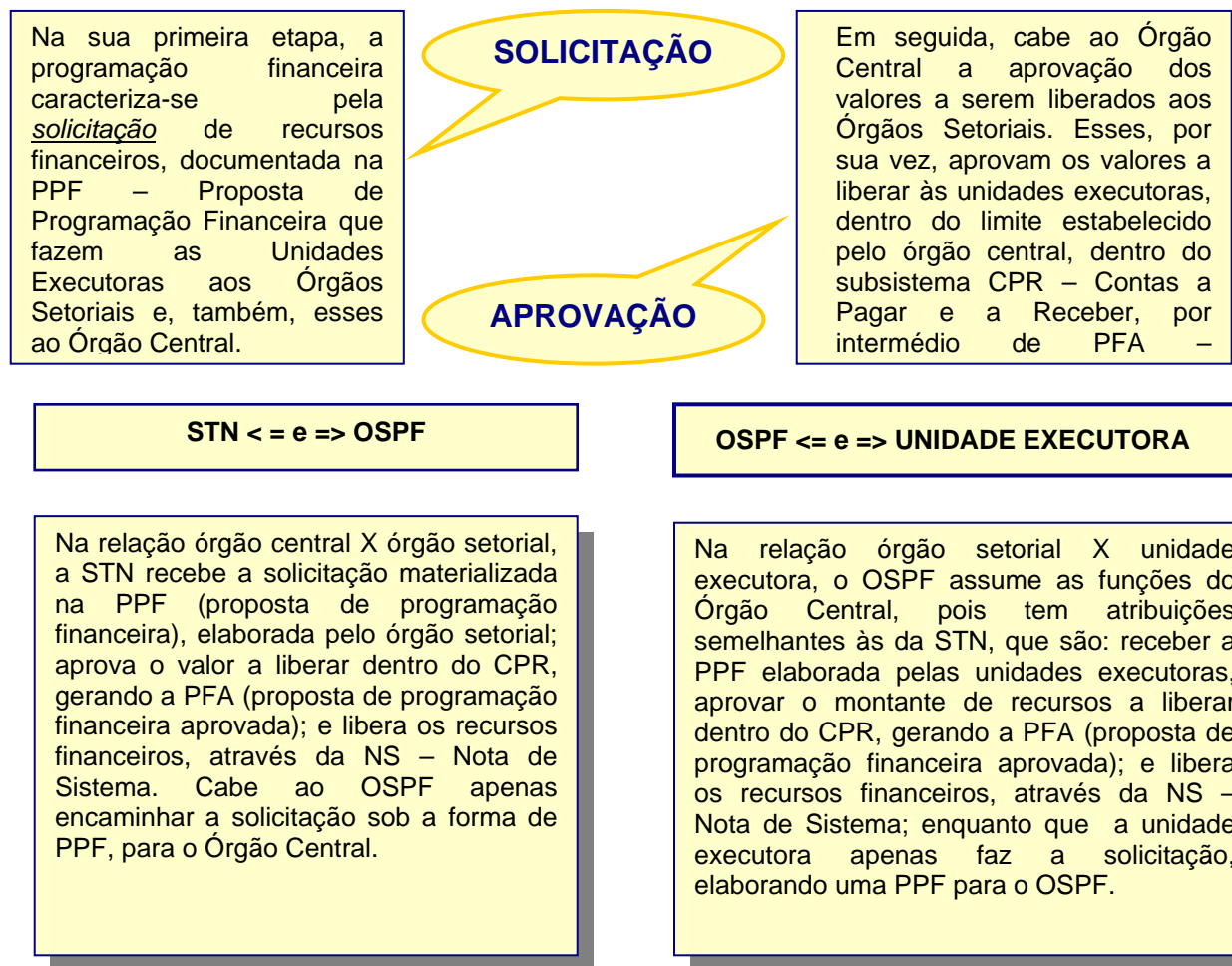
mediante a arrecadação de receitas. Hoje, o fluxo de liberação de recursos do Governo Federal é fixado pelo poder executivo via Decreto, denominado de **Decreto de Programação Financeira**.

4.1 Aspectos gerais da Programação Financeira

Em vista do que dispõem os arts. 72 do Decreto-lei nº 200/67 e o 1º do Decreto nº 83.557/79, as normas de execução orçamentária e programação financeira da despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual serão definidas em Decreto, anualmente. Cabe à COFIN/STN a aprovação do limite global de pagamentos de cada Ministério ou Órgão, tendo em vista o montante de dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional.

4.2 Operacionalização da Programação Financeira no SIAFI

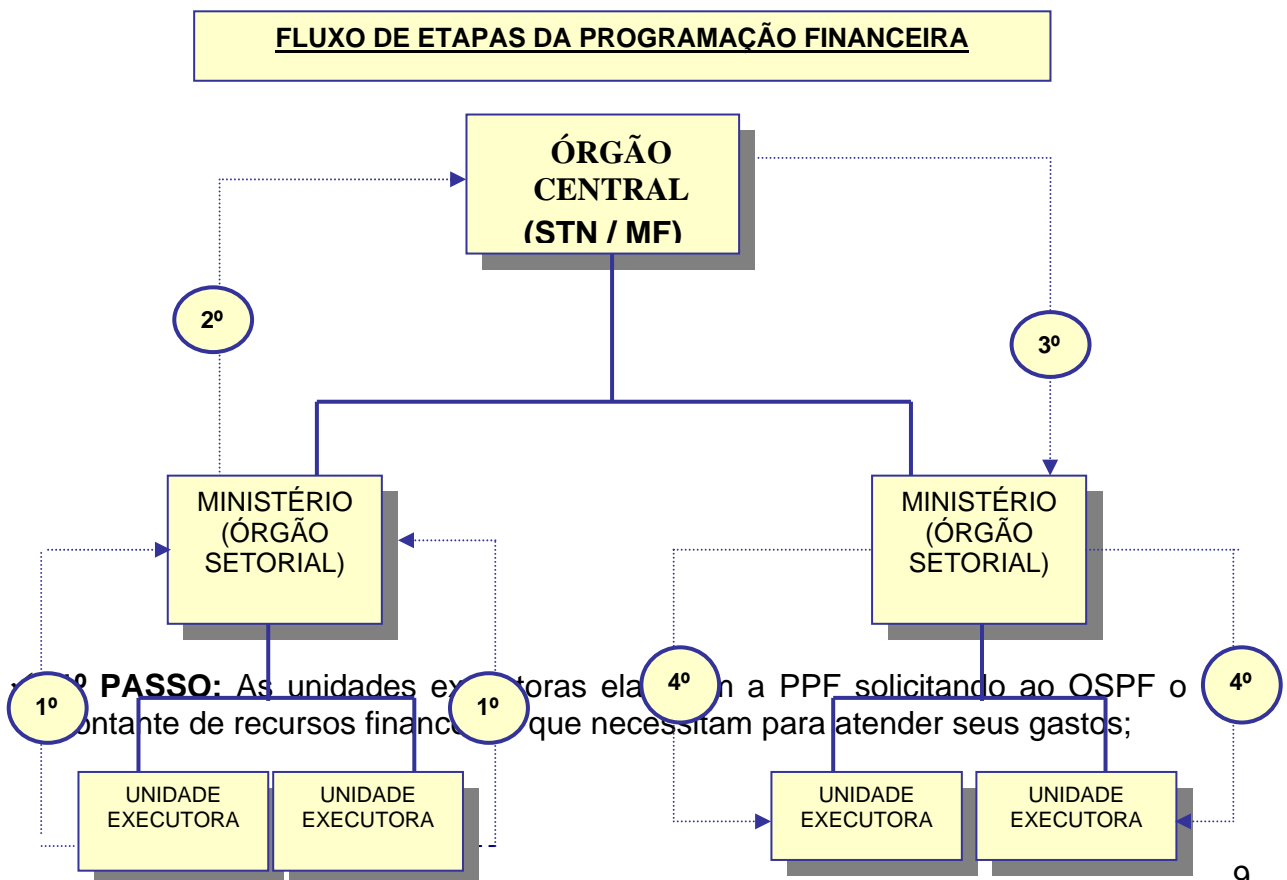
O Sistema de Programação Financeira é administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (Órgão Central), especificamente pela COFIN, tendo ainda em sua composição os Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF) que são as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento (SPOA) dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos Ministérios e dos órgãos equivalentes da Presidência da República.



Importante

- ✓ **PPF:** sigla que significa “proposta de programação financeira” que representa a 1ª etapa da programação financeira denominada de solicitação.
- ✓ **PFA:** sigla que significa “programação financeira aprovada” que representa a 2ª etapa da programação financeira denominada de aprovação.
- ✓ **PF:** sigla do documento Nota de Programação Financeira utilizado no SIAFI para registrar e contabilizar a PPF e a PFA.
- ✓ **CPR:** contas a pagar e a receber, é um subsistema do SIAFI desenvolvido de forma a otimizar o processo de programação financeira dos órgãos/entidades ligadas ao sistema, proporcionando informações em nível analítico e gerencial do fluxo de caixa.
- ✓ **NS:** sigla do documento denominado nota de sistema utilizado no SIAFI para contabilizar a 3ª etapa da programação financeira denominada de liberação, por meio do qual ocorre a descentralização de recursos financeiros entre o órgão central e as setoriais de programação financeira.
- ✓ **OSPF:** Órgão Setorial de Programação Financeira.

A seguir, o fluxo da programação financeira.



- ✓ **2º PASSO:** Os OSPF consolidam as solicitações das suas unidades executoras e encaminham uma única solicitação referente ao ministério ao órgão central (STN/MF) por meio de nova PPF;
- ✓ **3º PASSO:** A STN/MF, após examinar cada solicitação dos OSPF, emite a PFA dentro do subsistema CPR – Contas a Pagar e a Receber, aprovando o montante de recursos financeiros que serão liberados para cada OSPF;
- ✓ **4º PASSO:** Os OSPF, em face do montante individual aprovado pela STN/MF, redistribui o valor às suas unidades executoras, emitindo nova PFA dentro do subsistema CPR – Contas a Pagar e a Receber, onde fica indicado o montante aprovado a ser liberado;

ATENÇÃO!

As figuras da descentralização orçamentária têm uma estreita relação com as figuras de descentralização financeira.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



COTA FINANCEIRA

Enquanto a SOF/MP consigna as “dotações” orçamentárias aos órgãos, a STN/MF libera recursos financeiros sob a forma de “cota” aos mesmos.

Num segundo estágio, os Órgãos Setoriais do Sistema de Orçamento e do Sistema de Programação Financeira estão envolvidos, respectivamente, na descentralização orçamentária, que pode ser feita sob a forma de “destaque” ou “provisão”, e na transferência de recursos financeiros, que respeitada a ordem anterior, provocará o “repasse” ou “sub-repasse”. Ou seja, se ocorrer uma descentralização do orçamento sob a forma de destaque, então o OSPF efetuará a descentralização financeira sob a forma de repasse; e se ocorrer sob a forma de provisão, então o OSPF realizará um sub-repasse.

DESTAQUE ORÇAMENTÁRIO



REPASSE FINANCEIRO

PROVISÃO ORÇAMENTÁRIA



SUB-REPASSE FINANCEIRO

Observação:

- A **unidade orçamentária** que recebe créditos orçamentários sob a forma de **dotação** (fixação) receberá sob a forma de **cota** os recursos financeiros;
- A **unidade administrativa** que recebe créditos orçamentários por descentralização de uma U.O. sob a forma de **destaque** receberá os recursos financeiros sob a forma de **repasse**;
- A **unidade administrativa** que recebe créditos orçamentários por descentralização de uma U.O. sob a forma de **provisão** receberá os recursos financeiros sob a forma de **sub-repasse**.

5 Adiantamento de recursos financeiros pelo Tesouro Nacional

A Portaria MF nº 403, de 2 de dezembro de 2005 (Regimento Interno da STN) dispõe, no art. 36, que compete à Gerência de Negociação e Programação das Liberações Financeiras (GENEF) acompanhar e controlar os adiantamentos financeiros dos projetos financiados com recursos externos e a contrapartida nacional, adotando as providências com vistas à suspensão da liberação dos recursos financeiros, quando couber, no resguardo dos interesses do Tesouro Nacional.

5.1 Definições:

Fundo Rotativo: é o lastro financeiro que tem como depósito inicial a Antecipação de Recursos Financeiros na Conta Especial, pelo credor, prevista em contrato de operação de crédito, sacado e depositado na Conta Única para a realização ou reembolso da despesa, cujo valor é recomposto após a comprovação das despesas elegíveis.

Adiantamento de Recursos Financeiros do Tesouro Nacional (fonte externa): é a transferência de recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, com amparo nos valores alocados no Orçamento Geral da União, para cada projeto financiado com recursos externos.

A transferência é realizada:

- a) antes do desembolso do credor; e
- b) depois do primeiro depósito na Conta Especial, no caso da utilização de antecipação do credor e fundo rotativo.

5.2 Regras:

Além de obedecer os limites orçamentários e financeiros, para que o Projeto possa receber recursos a partir do 2º adiantamento, o gestor deverá ter encaminhado prestação de contas nos últimos 90 dias, bem como ter o Projeto data limite superior a 60 dias da liberação.

6 Prestação de contas

A Portaria MF nº 403, de 2 de dezembro de 2005 (Regimento Interno da STN) determina que, entre outras, compete à COFIN:

- a) orientar os gestores dos projetos financiados com recursos externos com vistas ao desempenho das atividades relacionadas à justificação dos gastos e à execução orçamentário-financeira;
- b) acompanhar e avaliar os registros, no Siafi, referentes à execução da programação e execução financeira, inclusive dos projetos financiados com recursos externos, propondo alteração quando couber;
- c) acompanhar e controlar o ressarcimento, reembolso e desembolso dos adiantamentos financeiros vinculados aos projetos financiados com recursos externos;
- d) opinar sobre a programação das despesas e receitas do Tesouro, bem como em relação a sua execução orçamentária e financeira;
- e) propor medidas que aprimorem a execução orçamentário-financeira das despesas públicas, inclusive dos projetos financiados com recursos externos;
- f) acompanhar e avaliar a legislação que rege a programação e a execução orçamentária e financeira das despesas públicas, inclusive dos projetos financiados com recursos externos e propor alterações quando couber; e
- g) monitorar os trabalhos de auditoria nos projetos financiados com recursos externos e adotar providências cabíveis, quando couber.

O gestor do projeto encaminhará à COFIN/STN a documentação da prestação de contas (*application*), obedecendo os seguintes prazos:

- a) em até três meses após a 1ª liberação financeira pelo Tesouro Nacional para a execução do projeto;
- b) em até três meses após a última prestação de contas;
- c) até 30 (trinta) dias antes da data limite de desembolso:
 - prevista em contrato; ou
 - definida pelo credor, em caráter excepcional, para a comprovação dos gastos e realização de desembolsos.

O credor efetua depósito na Conta Especial do Projeto no montante correspondente ao total das despesas consideradas elegíveis. Havendo glosa, a COFIN é comunicada.

7 Acompanhamento da execução orçamentário-financeira de Projetos Externos

O Decreto nº 6.046, de 22 de fevereiro de 2007, (Decreto de Programação Financeira de 2007) determina que os dirigentes dos órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal e os ordenadores de despesa deverão observar, para os projetos financiados com recursos externos e contrapartida nacional, inclusive a importação financiada de bens e serviços, as definições da COFIN/STN, relativamente à execução orçamentária e financeira.

Além disso, o Decreto prevê que a correspondente execução orçamentária e financeira de cada projeto financiado com recursos externos e contrapartida, inclusive a importação financiada de bens e serviços, em unidade gestora criada exclusivamente para essa finalidade.

A Portaria MF nº 403, de 2 de dezembro de 2005 (Regimento Interno da STN) determina que compete à COFIN, entre outras atribuições, executar a programação financeira aprovada; promover a reavaliação periódica da programação financeira do Tesouro Nacional; estimar, classificar, acompanhar e analisar a execução das receitas; acompanhar, analisar e avaliar a realização das despesas.

O gestor do projeto deverá solicitar recursos financeiros ao Tesouro Nacional de acordo com o cronograma de pagamento da despesa a ser executada.

A COFIN/STN liberará em fonte detalhada (recursos projetos externos) e em consonância com as regras e limites estabelecidos no Decreto de Programação Financeira, somente depois de aberta a Conta Especial, após

constatação do atendimento, por parte dos gestores responsáveis pela execução do projeto, das condições determinadas na macrofunção específica.

A COFIN liberará recursos financeiros se atendidas às seguintes regras:

- Inexistência de pendência de informações e/ou solicitações realizadas pela COFIN/STN;
- Inexistência de determinação para a suspensão das transferências financeiras do Tesouro Nacional para o projeto por parte do credor, dos órgãos de controle interno e/ou externo, bem como de auditoria do projeto;
- O projeto se encontrar em vigência contratual e dentro dos prazos estabelecidos pela COFIN na macrofunção para:
 - a) liberação dos recursos financeiros;
 - b) comprovação dos recursos transferidos pelo Tesouro Nacional ao executor do projeto.

A utilização dos recursos liberados pela STN obedecerá, no que couber, aos critérios estabelecidos pela Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

8 Conciliação (mudança da rotina /controle)

A Portaria MF nº 403, de 2 de dezembro de 2005 (Regimento Interno da STN) determina que compete a COFIN acompanhar a execução orçamentário-financeira dos projetos financiados com recursos externos de responsabilidade da União decorrente da contratação de operações de crédito externo e contribuições financeiras não-reembolsáveis, inclusive a contrapartida nacional.

São quatro as rotinas contábeis para as Operações de Crédito Externo (OCE) previstas no SIAFI:

- a) OPERAÇÕES SEM ANTECIPAÇÃO – Trata-se de rotina aplicada aos projetos que usam recursos adiantados pela COFIN/STN para a realização da despesa e, somente após a sua comprovação junto ao credor, o Tesouro Nacional é ressarcido da despesa mediante depósito na conta especial ou na Conta Única pelo credor. Atualmente são as rotinas usadas para os projetos financiados com recursos do BIRD e do BID, operações de empréstimo.

b) OPERAÇÕES COM ANTECIPAÇÃO E COM FUNDO ROTATIVO – Trata-se de rotina aplicada aos projetos que prevêem em seus contratos um valor inicial de depósito na conta especial a fim de constituir Fundo Rotativo. Nessa rotina, a COFIN/STN transfere recursos financeiros da Conta Única para o projeto e, somente após a realização do gasto, é efetuada a solicitação de saque da conta especial no SIAFI. Na seqüência, é encaminhada, pelo gestor, a prestação de contas comprovando a utilização dos recursos transferidos pela COFIN, no todo ou em parte. Depois de aprovadas as despesas pelo credor, a conta especial é realimentada a fim de manter o Fundo Rotativo;

c) OPERAÇÕES COM ANTECIPACAO E SEM FUNDO ROTATIVO – Utilizada para as Contribuições Financeiras Não Reembolsáveis (Doação) e/ou por determinação expressa contratual de antecipação de recursos para a realização do gasto em contratos de empréstimos. Trata-se de rotina aplicada quando o credor realizar a antecipação de recursos financeiros com vistas à execução financeira do projeto. Nesse caso, a COFIN libera os recursos financeiros após realizar o saque da conta especial solicitado pelo gestor. O saldo na conta especial pertence ao projeto, sendo, portanto, a prestação de contas feita para certificar a realização da despesa com os recursos do credor;

d) OPERAÇÕES CREDITO EXTERNO - SWAP / OPERAÇÕES DE AJUSTE

Trata-se de rotina aplicada aos projetos que realizam as despesas com fontes de recursos diferente de 48 e que, após a prestação de contas ao credor, a União é ressarcida com fonte externa (48), de livre execução financeira pelo Tesouro Nacional.

Em cada uma destas rotinas, a liberação de recursos, a execução, a comprovação dos gastos e os ressarcimentos/reembolsos têm suas movimentações refletidas em contas de controle no SIAFI, as quais são utilizadas para acompanhamento financeiro dos Projetos.

9. Encerramento do Projeto

O Projeto é considerado encerrado pela COFIN a partir da data limite de desembolso.

A partir deste instante, a COFIN/STN relaciona-se com o Projeto para sanar irregularidades e, se for o caso, seguir recomendações apontadas em Relatórios de Auditoria dos órgãos de controle.

9.1 Devolução de valores não utilizados

O saldo da conta 'concedidas a executar-recursos externo' deve ser devolvido ao Tesouro Nacional via PF.

9.2 Devolução de valores utilizados e não comprovados

O Tesouro Nacional deve ser ressarcido do saldo da conta 'OCE executadas a comprovar'. Para isso, a UG deve emitir GRU utilizando os códigos 50.831-4 ou 10.831-6, conforme sejam os recursos devolvidos diretamente pela UG ou por conveniente.⁷