

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS
PÚBLICOS

IZAURA DO CARMO ALCOFORADO

**PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UFSCAR**

São Carlos-SP

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS
PÚBLICOS

IZAURA DO CARMO ALCOFORADO

**PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UFSCAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientação: Prof. Dr. Néocles Alves Pereira

São Carlos-SP

2017

APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Izaura do Carmo Alcoforado, realizada em 09/10/2017:

Prof. Dr. Neocles Alves Pereira
UFSCar

Prof. Dr. Manoel Fernando Martins
UFSCar

Prof. Dr. Antonio Carlos Zambom
UNICAMP

Na vida, não vale tanto o que temos, nem tanto importa o que somos. Vale o que realizamos com aquilo que possuímos e acima de tudo, importa, o que fazemos de nós. (Chico Xavier).

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, a meu anjo de guarda e a meu mentor espiritual por terem me encorajado a enfrentar mais uma etapa de minha vida. A minha mãe (*in memoria*), que apesar da sua pouca instrução, sabia o valor que tem o estudo. Agradeço à UFSCar por ter proporcionado esta oportunidade, ao meu orientador Professor Néocles Alves Pereira por me orientar e me ajudar a compreender, à coordenação do curso em especial à Prof. Andrea pelo seu carinho e atenção, aos professores, aos colegas de sala. Agradeço ao meu esposo Luiz Alberto que participou diretamente desta conquista, aos meus filhos Priscilla, Juliana e Felipe, aos meus netos Pedro Henrique, Giovanna e Lucas. Agradeço às minhas irmãs que sempre me incentivaram, ao meu irmão, aos meus sobrinhos. Agradeço à Roberta Guedes que muito me ajudou, aos colegas da UFSCar, principalmente aos do DeCont e do DeFin, que sempre procuraram compreender minhas ausências. Agradeço aos gestores da ProAd, tanto aqueles da gestão anterior como da gestão atual, pelo apoio colocado à minha disposição, aos colegas dos quatro campi que se disponibilizaram a contribuir com este estudo, concordando em participar da pesquisa.

RESUMO

A Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, iniciou em 2007 um processo de descentralização que propiciou inicialmente a implantação do Campus de Sorocaba, bem como a implantação e a ampliação expressiva dos cursos de graduação em todos os campi, além do que, recentemente, a implantação do novo Campus Lagoa do Sino. Assim, a administração da UFSCar vem se adaptando a essa nova realidade. Este trabalho apresenta uma proposta de avanço no processo de consolidação da descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar. A descentralização dessas atividades teve início efetivo em 2013, com a implantação do processo de emissão de empenho em vários *campi*. Para o desenvolvimento deste estudo, realizamos um levantamento bibliográfico extenso, entre outros assuntos, sobre centralização e descentralização organizacional, execução orçamentária e financeira no setor público, descentralização orçamentária e financeira no setor público, a fim de identificar os principais elementos que pudessem contribuir com o objetivo do trabalho. Com relação à metodologia de pesquisa, a mesma possui uma abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso, o qual contou com o processo de coleta de dados por meio da aplicação de questionários junto aos responsáveis pelas atividades afins. Procuramos considerar adicionalmente, aspectos específicos da UFSCar, como: quadro enxuto de pessoal, a própria expansão que a instituição passou etc. A proposta apresentada, em seu cerne, considera a criação de uma unidade gestora de controle para a UFSCar como um todo, bem como a criação unidades gestoras executoras e responsáveis, para todos os campi. A expectativa é que, com a implantação desta proposta, a comunidade da UFSCar como um todo ganhe, entre outros benefícios, celeridade nos processos respectivos e melhor acompanhamento e divulgação da execução orçamentária e financeira da UFSCar.

Palavras-chaves: administração, organizacional, estudo de caso, atividades.

ABSTRACT

Federal University of São Carlos – UFSCar, started in 2007 a decentralization process that initially led to the implementation of the Sorocaba Campus, such as the implementation and significant enlargement of the undergraduate courses in all campuses, as well as, recently, the implementation of a new campus – Lagoa do Sino Campus. Thus, the administration of UFSCar has been adapting to this new reality. This paper presents a proposal for advancement in the process of consolidation of the budget and financial execution of UFSCar. The decentralization of these activities effectively began in 2013, with the implementation of the commitment emission process in several campuses. For the development of this study, we carried out an extensive bibliographic survey, among other subjects, on centralization and organizational decentralization, budgetary and financial execution in the public sector, budgetary and financial decentralization in the public sector, in order to identify the main elements that could contribute to the objective of the work. Regarding the research methodology, it has a qualitative approach, such as a case study, which relied on the process of data collection through the application of questionnaires to those responsible for the related activities. In addition, we seek to consider specific aspects of UFSCar, such as: lean staff, the expansion that the institution has undergone, etc. The proposal presented at its core considers the creation of a control unit for UFSCar as a whole, as well as the creation of responsible and executive management units for all campuses. The expectation is that, with the implementation of this proposal, the UFSCar community as a whole will gain, among other benefits, speed in the respective processes and better monitoring and disclosure of the budget and financial execution of UFSCar.

Key words: administration, organizational, case study, activities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Hierarquia das Setoriais Contábeis	37
Figura 2 – Principais Etapas da Pesquisa	48
Figura 3 – Organograma da Pró-Reitoria de Administração da UFSCar	54
Figura 4 – Processo de Execução Orçamentária e Financeira (PEOF/UFSCar)	57
Figura 5 – Estrutura coma criação de Novas UGs	85
Figura 6 – Proposta de criação de novas UGs e UGRs	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Vantagens da Centralização na Visão de Bresser Pereira	25
Quadro 2 - Vantagens da Descentralização na Visão de Bresser Pereira	26
Quadro 3 – PEOF/UFSCAR	63
Quadro 4 - Código para identificação dos participantes da pesquisa	64
Quadro 5 - Retornos dos questionários relativos à DiOr	66
Quadro 6 - Retornos dos questionários relativos à DeCont	66
Quadro 7 - Retornos dos questionários relativos ao DeFin	67
Quadro 8 - Retornos dos campi relativos às questões 1 a 4	67
Quadro 9 - Destaques dos Retornos do campus de São Carlos e demais Campi	72
Quadro 10 – Tipos de Relatórios	95

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ACD	Atividades de Análise Contábil e Documental
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CCA	Centro de Ciências Agrárias
CCBS	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CCET	Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
CCGT	Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia
CCHB	Centro de Ciências Humanas e Biológicas
CCN	Centro de Ciências da Natureza
CCTS	Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade
CDP	Coordenadoria de Desenvolvimento Pedagógico
CECH	Centro de Educação e Ciências Humanas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CO	Controle Orçamentário
CR	Contador Responsável
CoAd	Conselho de Administração
ConsUni	Conselho Universitário
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DBPVA	Departamento de Biotecnologia e Produção Vegetal e Animal
DCNME	Departamento de Ciências da Natureza, Matemática e Educação
DDR	Departamento de Desenvolvimento Rural
DeCo	Departamento de Controle Orçamentário
DeCOF-So	Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças do Campus de Sorocaba
DeCont	Departamento de Contabilidade
DeEA	Departamento de Expedição e Arquivos
DeFin	Departamento Financeiro
DiFiC	Divisão de Finanças e Contabilidade
DiOr	Divisão de Orçamento
DOU	Diário Oficial da União
DRNPA	Departamento de Recursos Naturais e Proteção Ambiental
DTAISER	Departamento de Tecnologia Agroindustrial e Sócio Economia Rural
EE	Emissão de Empenhos
ESAF	Escola de Administração Fazendária
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISS	Imposto sobre Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LP	Liquidação de Pagamentos
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPCASP	Manual do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PEOF	Processo de Execução Orçamentária e Financeira
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
ProACE	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis

ProAd	Pró-Reitoria De Administração
ProAdjCCAP	Pró-Reitoria Adjunta de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio
ProAdjCOF	Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade Orçamento e Finanças
ProEx	Pró-Reitoria de Extensão
ProGPe	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
ProGrad	Pró-Reitoria de Graduação
ProPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
ProPq	Pró-Reitoria de Pesquisa
REUni	Reestruturação e Expansão das Universidades
RP	Realização de Pagamento
SeOF-Ar	Seção de Orçamento e Finanças de Araras
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICON	Sistema de Contratos
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais
SIPOC	Suppliers-Inputs-Process-Outputs-Costumers
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TA	Técnico-Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UO	Unidade Orçamentária
UGC	Unidade Gestora de Controle
UG	Unidade Gestora
UGE	Unidade Gestora Executora
UGR	Unidade Gestora de Controle

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Estrutura do Trabalho	15
1.2 Objetivos	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 Justificativa	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 Organizações Públicas	19
2.2 Exemplo de Organizações Públicas: As Universidades Federais do Brasil	21
2.3 Centralização e Descentralização organizacional	24
2.4 Orçamento Público	27
2.5 Unidade Orçamentária, Unidade Gestora, Unidade Gestora Executora e Unidade Gestora Responsável	28
2.6 Execução Orçamentária e Financeira no Setor Público.....	31
2.7 Sistemas de Execução Orçamentária no âmbito do Governo Federal	33
2.8 Descentralização Orçamentária e Financeira no Setor Público	35
2.9 O Controle na Administração Pública	38
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	41
3.1 Enquadramento Teórico Metodológico	41
3.1.1 Pesquisa Descritiva	41
3.1.2 Abordagem Qualitativa.....	42
3.1.3 Estudo de Caso.....	43
3.2 Técnicas de Coleta de Dados	43
3.2.1 Questionários como forma de coleta de dados	44
3.2.2 Objetivos dos Questionários	45
3.2.3 Elaboração dos Questionários.....	46
3.2.4 Aplicação dos Questionários	47
3.3 Público Participantes desta Pesquisa	47
3.4 Percurso Metodológico	48
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	50
4.1 Caracterização da Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar	50
4.1.1 Universo da pesquisa: Universidade Federal de São Carlos – UFSCar	50
4.1.2 Pró-Reitoria de Administração - ProAd da UFSCar.....	52
4.1.3 Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças – ProAdjCOF/UFSCar	55
4.2 Processo de Execução Orçamentária e Financeira na UFSCar - PEOF	55
4.3 Descentralização do PEOF/UFSCar: etapas iniciais e implantação da gestão multicampi.....	59
4.3.1 Criação do Departamento de Orçamento, Finanças e Contabilidade no Campus de Sorocaba	60
4.3.1.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Sorocaba	60
4.3.2 Criação da Seção de Contabilidade, Orçamento e Finanças no Campus de Araras	61
4.3.2.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Araras	61
4.3.3 Unidade de Controle Orçamentário e Finanças no Campus de Lagoa do Sino	62
4.3.3.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Lagoa do Sino	62
4.3.4 PEOF: relação campus São Carlos e demais campi	63
4.4 Análise do Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar	64
4.4.1 Levantamento e Análise de dados via Questionários	64
4.4.1.1 Identificação dos Participantes	64
4.4.1.2 Síntese dos Retornos da Aplicação dos Questionários	65

4.4.1.2.1 Retornos relativos aos questionários aplicados no campus de São Carlos	65
4.4.1.2.2 Questões direcionadas aos campi de Araras Sorocaba e Lagoa do Sino	67
4.4.1.3 Principais Destaques Retornados pelos Participantes	71
4.4.2 Análise Global sobre o PEOF da UFSCar	74
4.4.3 Considerações sobre o capítulo	77
5 PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UFSCar	79
5.1 Caracterização da Proposta	79
5.2 Proposta de uma nova Estrutura de UGs na UFSCar	84
5.3 Aspectos relativos à Implantação da Proposta na UFSCar	85
5.3.1 Aspectos gerais à Implantação da Proposta	93
5.4 Benefícios com a eventual Implantação da Proposta	93
5.5 Considerações sobre o capítulo	97
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICES	107
Apêndice A – Organograma da Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças ..	107
Apêndice B - Organograma da Pró-Reitoria Adjunta de Contratos, Abastecimento e Patrimônio.....	108
Apêndice C – Questionário direcionado à Divisão de Orçamento em São Carlos	109
Apêndice D- Questionário direcionado ao Departamento de Contabilidade em São Carlos	110
Apêndice E – Questionário direcionado ao Departamento Financeiro em São Carlos	111
Apêndice F – Questionário direcionado aos demais <i>campi</i> da UFSCar	112
Apêndice G – Detalhamento PEOF/UFSCar	114
Apêndice H – Memorando endereçado à ProAd – gestão 2012-2016.....	122
Apêndice I – Solicitação de Autorização à ProAd – gestão 2016-2020	123
ANEXOS	124
Anexo A – Quadro de criação das Universidades	124
Anexo B – Documento Pressupostos para criação de Unidade Gestora Executora	125
Anexo C – Acórdão 382/2008 – Plenária	128

1 INTRODUÇÃO

A Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, teve seu processo iniciado em 2003 com a interiorização dos campi das Universidades Federais. Tal processo foi consolidado em 2007 por meio da institucionalização do Programa de Reestruturação e Expansão - REUNI, que possibilitou a criação de novas vagas e de cursos de graduação nas Universidades Federais, conforme informações disponibilizadas pelo portal do Ministério da Educação – MEC (www.mec.gov.br).

Por meio desse Programa de Expansão, observamos que em suas etapas iniciais, a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, conseguiu institucionalizar o Campus de Sorocaba, localizado na cidade de Sorocaba/SP. Naquela época, mais especificamente no ano de 2006, a UFSCar já possuía o campus de São Carlos e o campus de Araras. Posteriormente, em 2007, a UFSCar aderiu à 2ª etapa do Programa REUNI para a implantação de novos cursos de graduação, de acordo com o site www.reuni.ufscar.br. Anos mais tarde, mais precisamente em 2011, a UFSCar foi contemplada com a doação de uma fazenda, localizada na cidade de Buri, onde funciona o mais novo campus, denominado Lagoa do Sino.

Nesse contexto de ampliação, é possível que haja inúmeros desafios a serem enfrentados, entre eles, podemos destacar a dificuldade de locomoção e movimentação de documentos entre os diferentes campi que compõem a UFSCar, visto que ela passou a ter uma estrutura multicampi. Dessa maneira, é possível observar que alguns serviços foram descentralizados de forma total e outros, parcial, porém a tomada de decisão ainda está vinculada ao campus de São Carlos, principalmente em relação à execução orçamentária e financeira que, de acordo com o site www.planejamento.gov.br/, do Ministério do Planejamento, “consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais”.

Atualmente na UFSCar, o principal meio de se saber qual é o gasto efetivo do orçamento por campus é por meio de levantamentos que contemplam a informação do Plano Interno (PI) contida nos empenhos emitidos para cada campus. Assim, visualizamos que ao utilizar-se da composição do PI para indicar se o empenho pertence a despesas realizadas para o campus de São Carlos, Sorocaba, Araras ou Lagoa do Sino, corre-se o risco de se obter uma informação que não apresenta a realidade porque existem orçamentos que entram na instituição que já vem contemplado com o PI cadastrado na unidade de origem daquele orçamento, o que impossibilita que haja alteração desta informação.

Segundo o Manual de Procedimentos para Cadastro de Plano Interno, localizado no site: portal.mec.gov.br/, podemos encontrar a definição de Plano Interno como:

[...] um instrumento de planejamento que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias para atender ao acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação.

O controle da execução orçamentária e financeira é fator importante para que o gestor público tenha conhecimento da realização das ações constantes em seu planejamento. A criação de Unidades Gestoras Executoras (UGE) é uma forma de se obter um melhor controle sobre a utilização dos créditos orçamentários e dos recursos financeiros em instituições que possuem uma gestão multicampi.

No ano de 2017, podemos notar que a UFSCar conta apenas com uma Unidade Gestora que também é executora (UGE) para todos os campi. De acordo com o documento Conceitos Básicos – TCU (portal.tcu.gov.br/), na IN/DTN nº 10/1991, é possível encontrar a definição de unidade gestora, como: “unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros”. O mesmo documento define Unidade Gestora Executora como aquela que “utiliza o crédito recebido da unidade gestora responsável”. Em relação à universidade em destaque, e com base nas definições apresentadas, notamos que ela utiliza e administra seus créditos orçamentários sendo, portanto, uma unidade gestora responsável e executora.

Atualmente, a UFSCar ainda é uma unidade gestora que possui a função de executora. Em 2013, iniciou o seu processo de descentralização da execução orçamentária com a implantação dos serviços de controle orçamentário e emissão de empenhos, a princípio nos campi de Sorocaba e Araras, e encontra-se nos dias de hoje em fase de implantação no campus de Lagoa do Sino.

Diante deste processo inicial, o presente trabalho visa responder as seguintes indagações: Considerar a criação de novas UGEs para a consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar de forma que beneficie os servidores envolvidos, a comunidade como um todo e a administração, é necessário?

Com essa visão de descentralização orçamentária, bem como da existência de apenas uma Unidade Gestora Executora localizada no campus de São Carlos, desenvolvemos esta pesquisa que tem como objetivo a consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira na UFSCar, cujas finalidades são obter um melhor

controle e transparência dos gastos, proporcionar mais agilidade nos processos de aquisição de bens e serviços, melhorar o atendimento a fornecedores e à comunidade, disseminar o conhecimento sobre este assunto para os servidores dos demais campi que trabalham diretamente com as atividades relacionadas a esta temática, bem como propor mais autonomia para os campi e compartilhar a responsabilidade da execução orçamentária e financeira com os gestores dos demais *campi*.

1.1 Estrutura do Trabalho

Este trabalho está estruturado com os seguintes capítulos: Fundamentação Teórica, Metodologia de Pesquisa, Resultados e Discussões, Proposta de Consolidação do Processo de Descentralização da Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar, Conclusão e Referências.

No capítulo de Fundamentação Teórica, abordamos os seguintes tópicos: Organizações Públicas (DIAS, 1998), (LEOCÁDIO; SANTOS, 2008), (PIRES; MACEDO, 2006), (CARBONÉ, 2000), (MORGAN, 2006), (MERTON, 1970); Orçamento Público (BRASIL, 1988), (GAMA JUNIOR, 2013); Execução Orçamentária e Financeira no setor público (BRASIL, 1964), Centralização e Descentralização Organizacional (BRESSER PEREIRA, 1963), (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003); Sistemas de Execução Orçamentária no âmbito do Governo Federal, Descentralização Orçamentária e Financeira (BRASIL, 1993, 1991), o Controle Interno na Administração Pública (DI PIETRO, 2014).

No capítulo da Metodologia, expomos a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho a partir dos seguintes itens: Enquadramento Teórico Metodológico, Técnicas de Coleta de Dados, Público Participante da Pesquisa. Por fim, apresentamos o percurso metodológico.

No capítulo Resultados e Discussões, apresentamos: a Caracterização da Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar, Processo de Execução Orçamentária e Financeira na UFSCar, Descentralização do PEOF-UFSCar, Análise do Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar e as Considerações sobre o Capítulo

O capítulo Proposta de Consolidação do Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar contempla os seguintes itens: Caracterização da Proposta, Proposta de uma nova Estrutura de UGs na UFSCar, Aspectos relativos à implantação da proposta na UFSCar, Benefícios com a eventual implantação e considerações sobre o capítulo.

Por fim, destacamos a Conclusão do estudo e as Referências utilizadas para o desenvolvimento desta investigação.

1.2 Objetivos

A partir da definição de nosso objeto de pesquisa, que é uma proposta de consolidação da implantação do processo da descentralização orçamentária e financeira da UFSCar por meio da criação de Unidade Gestora Executora para os demais *campi*, propomos a apresentação de nossos objetivos. Eles estão divididos em objetivo geral e objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo consiste em propor uma nova etapa da consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira na UFSCar.

1.2.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos a serem trabalhados incluem:

- Identificar os benefícios e dificuldades da implantação de uma nova etapa de descentralização para as unidades que executam o processo de execução orçamentária e financeira, bem como para a comunidade como um todo.
- Identificar as condições de contorno que devem ser consideradas para a implantação de uma proposta de nova etapa de descentralização do processo de execução orçamentária e financeira.
- Identificar benefícios para a gestão da UFSCar com a implantação de uma proposta de nova etapa de descentralização do processo de execução orçamentária e financeira.
- Desenvolver uma proposta de consolidação da implantação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira através da criação de unidades gestoras executoras para todos os *campi* da UFSCar.

1.3 Justificativas

As Universidades Federais Brasileiras são instituições que estão sempre em processo de expansão. Dentre elas, destacamos a UFSCar que hoje se apresenta instalada em quatro *campi*, em cidades distintas: São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri.

Para um melhor atendimento das atividades administrativas nos campi, em 2013, teve início o processo de descentralização com a implantação de unidades multicampi da Pró-Reitoria de Administração – Pro-Ad.

Entre as várias unidades administrativas criadas com a implantação de unidades multicampi, destacamos a criação do Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças do campus de Sorocaba (DeCOF-S) e a Seção de Orçamento e Finanças de Araras (SeOF-Ar). Todavia, mesmo com a criação dessas unidades administrativas, a gestão orçamentária e financeira da UFSCar continua centralizada no campus de São Carlos.

Devido a essa problemática, podemos observar que as outras unidades estão em contínua dependência com este campus nas tomadas de decisões com relação aos problemas locais, que envolvem a emissão de empenho ligado ao processo de compra e prestação de serviços, pois dependem da autorização da divisão de orçamento da UFSCar em São Carlos para executarem tais ações.

Sobre este contexto, é importante ressaltar que a Execução Orçamentária e Financeira é composta de três fases: Empenho, Liquidação e Pagamento. Com o processo inicial da descentralização administrativa da UFSCar, apenas a fase de empenhos foi implantada na gestão multicampi, conseqüentemente, as fases de liquidação e pagamento permanecem centralizadas no campus de São Carlos.

Para Tobar (1991, p. 9),

[...] a descentralização é uma estratégia que permite aliviar as cargas do nível central provendo estabilidade ao processo "democrático". Neste sentido, a descentralização se constitui como um pré-requisito funcional do processo democrático, ligada à premissa básica de modernizar o aparelho do Estado, procurando atingir maiores níveis de eficácia e eficiência.

Dessa forma, a descentralização, além de favorecer a democratização, moderniza a gestão, proporciona uma melhor distribuição de serviços através da redução de trabalho nas unidades administrativas centrais, distribui de forma linear as responsabilidades, proporciona acesso ao conhecimento, favorece a solução dos problemas locais das unidades distantes e possibilita que os níveis de eficácia e eficiência sejam melhores trabalhados.

A descentralização da execução orçamentária e financeira tende a favorecer a organização com maior agilidade nos processos administrativos e acadêmicos, bem como pode proporcionar uma maior autonomia administrativa nas unidades descentralizadas, visto que ela é uma ação que promove a autonomia, minimiza o tempo gasto e a burocracia do sistema.

Além disso, nossa pesquisa pode ser justificada também pela necessidade dos *campi* terem mais autonomia orçamentária e financeira, dada a própria expansão da universidade com a ampliação dos seus cursos de graduação, pesquisa e extensão, seguida do aumento do número de servidores técnico-administrativos, docentes e alunos. Durante esse processo, é possível visualizar um aumento das demandas, responsabilidades e exigências, pois “(...) a mudança organizacional se processa à medida que novos valores e regras se incorporam ao contexto institucional de referência” (MACHADO DA SILVA FONSECA; FERNANDES, 1999, p.11).

Acrescentamos também que a implantação de uma gestão orçamentária e financeira descentralizada pode proporcionar uma administração mais participativa e mais transparente, já que possibilita às unidades multicampi condições de executarem suas despesas com maior eficiência.

O cenário observado na UFSCar também ocorre em várias outras universidades federais e por isso o trabalho desenvolvido também poderá ser usado como base para análise e eventuais reestruturações em outras IFES.

A partir do cenário descrito, identificamos a existência de uma lacuna no que se refere à realização das atividades pertinentes à execução orçamentária e financeira nos demais *campi*, uma vez que as demais tarefas da execução orçamentária ainda estão concentradas no campus de São Carlos. Assim, propomos a elaboração desta pesquisa por meio de uma proposta que inclua a realização de todas as fases referentes à ação de executar o orçamento em todos os *campi* da UFSCar, de forma independente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste trabalho, tomamos como ponto de partida de nossa discussão as Organizações Públicas, visto que o objeto deste estudo contempla uma Organização Pública Brasileira de Ensino Superior. Dessa maneira, apresentamos inicialmente quais são os conceitos que definem essas organizações, bem como destacamos as Universidades Federais do Brasil, com o propósito de alcançar a centralização e a descentralização orçamentária e financeira dessas instituições, que compõem os pilares teóricos deste capítulo.

2.1 Organizações Públicas

Dias (1998 apud LEOCÁRDIO e SANTOS 2008, p.2), define as organizações públicas como “organizações que têm como objetivo prestar serviços para a sociedade; são sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados que envolvem informações e seus fluxos, estruturas organizacionais, pessoas e tecnologias”.

De acordo com a definição apresentada podemos entender que existe uma burocracia inserida dentro do contexto organizacional das instituições públicas que as caracterizam como instituições complexas capazes de moldar todo o seu funcionamento dentro dessa modelagem burocrática.

Para os teóricos Pires e Macedo (2006a, p. 87),

[...] as organizações estão inseridas dentro de um ambiente e interagem com ele, recebendo dele influências e influenciando-o. As pessoas que atuam nas organizações são agentes que contribuem para esse intercâmbio constante, sendo seus valores componentes para a formação da cultura da organização.

Dessa forma, a interação entre a organização e o ambiente depende das pessoas que atuam na organização e dos valores que essas pessoas possuem. Este envolvimento entre organização e pessoas proporciona a formação da cultura da organização.

Segundo Pires e Macedo (2006b, p.87), as organizações são instituições que necessitam do conhecimento e envolvimento das pessoas que delas fazem parte para que seus objetivos e metas possam ser atingidos. Ainda de acordo com os autores “(...) é por isso que as ideias sobre tarefas, metas, propósitos e objetivos se tornaram conceitos organizacionais tão fundamentais”.

No entanto, Carbone (2000, p.3) enfatiza que promover mudanças dentro das organizações públicas esbarra nos seguintes fatores: “burocratismo, autoritarismo/centralização, aversão aos empreendedores e reformismo”. Para o autor, as mudanças organizacionais esbarram na cultura criada dentro das organizações e que, conseqüentemente, são absorvidas pelas pessoas que acabam criando certo conformismo na forma como desenvolvem suas atividades.

Diante desse contexto, é possível afirmar que é preciso que os padrões burocráticos que engessam o desenvolvimento e o avanço das atividades da organização sejam modificados de forma a possibilitar que a organização se torne mais flexível e aberta a novas possibilidades.

De acordo com Morgan (2006, p. 20), “para atingir maior eficácia, os administradores precisam desenvolver a habilidade de identificar e usar diferentes abordagens à administração e organização”, ou seja, os administradores precisam ter o conhecimento e a capacidade de identificar e desenvolver ações que promovam a organização de forma a atingir seus objetivos e metas.

Além disso, segundo Merton (1970 apud Schuch Junior; et al 2005, p. 7),

[...] há uma pressão constante sobre o funcionário, para que ele seja metódico, prudente, disciplinado. Se a burocracia tem que funcionar com bons resultados, deve atingir alto grau de confiança em sua conduta e um grau incomum de conformidade com as normas de ação aprovadas.

De acordo com a citação acima, o funcionamento das organizações públicas é baseado em normas e leis que estabelecem critérios a serem seguidos. O funcionário público precisa estar em constante aprimoramento dos seus conhecimentos técnicos para realizar suas atividades de maneira a atender a burocracia exigida em leis e normativos, a fim de atender a sociedade com serviços de qualidade.

No que diz respeito às normas legais sobre as organizações públicas, podemos observar que a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 18º, define que a organização pública brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, a título de administração, são classificadas como Administração Pública Federal, Administração Pública Estadual, Administração Pública do Distrito Federal e Administração Pública Municipal.

O Artigo 4º do Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) estabelece que a Administração Pública Federal compreende a Administração Direta e a

Administração Indireta. Classifica como Administração Direta a Presidência da República e os Ministérios e como Administração Indireta Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades e Economia Mista e as fundações públicas. As entidades da administração indireta vinculam-se ao Ministério de acordo com a sua principal atividade.

Este estudo destaca uma organização pública federal da Administração Pública Federal Indireta subordinada ao Ministério da Educação, órgão da Administração Direta.

Realizadas algumas considerações acerca do funcionamento das organizações públicas, destacamos como exemplo as Universidades Federais do Brasil no próximo subitem.

2.2 – Exemplo de Organizações Públicas: As Universidades Federais do Brasil

As Universidades Federais são instituições públicas da Administração Indireta, vinculadas ao Ministério da Educação. Elas possuem como missão oferecer ensino superior gratuito de qualidade, além de proporcionar o desenvolvimento de pesquisa e extensão com o objetivo principal de contribuir com o desenvolvimento da sociedade.

De acordo com Cunha (1999, p. 161), “desde 1808 o ensino superior no Brasil foi ministrado em estabelecimentos isolados, oferecendo cursos explicitamente profissionais, especialmente em Direito, Medicina e Engenharia”. Segundo o teórico, a Universidade de Manaus foi a primeira universidade brasileira.

Em pesquisa realizada no site www.ufam.edu.br, da Universidade Federal do Amazonas -UFAM, identificamos registros da primeira Escola Universitária Livre de Manaus, criada em 1909, durante o período de exploração da borracha. Em 13 de julho de 1913, tal instituição passou a ser chamada de Universidade de Manaus e teve suas atividades encerradas em 1926. Recriada em 1962 como a Universidade do Amazonas, foi em 2002, através da Lei nº 10.468, que passou a ser denominada Universidade Federal do Amazonas.

No entanto, não existe um consenso sobre que instituição foi a primeira no país, visto que no site www.ufpr.br, da Universidade Federal do Paraná - UFPR, constatamos outro registro. Fundada em 19 de dezembro de 1912, a UFPR é mencionada como a mais antiga universidade do país. Inicialmente denominada Universidade do Paraná, essa instituição começou suas atividades de ensino na segunda quinzena de março de 1913. Segundo Saviani (2010, p. 6) e somente em 1950 foi federalizada. Com sua federalização, foi contemplada com a construção do Hospital das Clínicas (1953), do complexo da Reitoria (1958) e do Centro Politécnico (1961).

Ainda de acordo com o site da UFPR, existe um Certificado que comprova a inclusão de seu pioneirismo na edição brasileira do Guinness Book – O livro dos recordes de 1995, como Primeira Universidade Brasileira – Inaugurada em 1913.

No documento Criação de Universidades – Portal MEC, localizado no portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf, em 1920, no governo do Presidente Epitácio Pessoa, foi criada a Universidade Federal do Rio de Janeiro. Só 29 anos depois foi retomado o processo de criação de novas universidades federais. No período de 1949 a 1950 foram criadas as Universidades: Federal de Minas Gerais, Federal do Rio Grande do Sul, Federal da Bahia e a Federal do Paraná. A Universidade Federal do Ceará foi criada em 1954 e em 1955, foi criada a Universidade Federal Rural de Pernambuco.

No governo do Presidente Juscelino Kubitscheck, no período de 1960 a 1961, foram criadas 10 novas universidades: Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Santa Maria, Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal do Espírito Santo e Universidade Federal de Alagoas.

No período de 1962 a 1963 foram criadas: a Universidade Federal do Amazonas, Universidade de Brasília e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. No período de 1965 a 1966, foram criadas as Universidades: Federal de Pernambuco e a Federal do Maranhão. A partir do ano de 1967 a 1969, 08 novas universidades foram criadas: Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal de Sergipe, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal de Pelotas e a Universidade Federal de Uberlândia.

O período de 1970 até 2002 foi contemplado com a criação das seguintes universidades federais: Federal do Mato Grosso (1970), Federal do Acre (1974), Federal do Mato Grosso do Sul (1979), Federal do Estado do Rio de Janeiro (1979), Federal de Rondônia (1982), Federal de Roraima (1985), Federal do Amapá (1986), Federal de Lavras e Federal de São Paulo em 1994, Federal do Tocantins (2000), Federal de Itajubá, Federal Rural do Amazonas, Federal de São João Del Rei e Federal de Campina Grande em 2002.

Já no ano de 2005, é possível observar a criação das seguintes universidades: Federal de Alfenas, Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, Federal do Triângulo Mineiro, Federal Rural do Semi-Árido, Federal Tecnológica do Paraná, Federal do ABC, Federal da Grande Dourado, Federal do Recôncavo da Bahia. No ano de 2008, temos a

abertura da Federal de Ciências da Saúde de Poá, da Federal do Pampa. Um ano mais tarde, temos a abertura da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Podemos visualizar o surgimento destas instituições no documento Criação de Universidades, a partir da apresentação do quadro contido no anexo 1.

A partir de dados obtidos no Portal Brasil (www.brasil.gov.br) é possível observar que no período de 1913 (data da fundação da primeira Universidade do Brasil) a 2002, o Brasil contava com 45 Universidades Federais e 148 *campi*. Com a implantação do Programa REUNI (2003), cujo objetivo foi promover a reestruturação e expansão das universidades, foram criadas 18 novas Universidades e 173 novos Campi, com um aumento de 2.820 novos cursos.

Tais números revelam que as últimas décadas têm sido marcadas por um período de expansão das universidades públicas brasileiras e, conseqüentemente, com um crescente número de implantação de cursos de graduação e de pós-graduação.

Segundo levantamento realizado no site www.andifes.org.br, da Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, no mês de julho de 2016, o Brasil possuía 63 Universidades Federais, distribuídas nas mais diversas regiões do país. Até 2003 eram 48 Universidades, isto é, houve uma expansão de 15 instituições ao longo de mais de uma década. A ANDIFES é a instituição que representa todas as universidades federais na intermediação com o governo, associações e com a sociedade como um todo. Ainda de acordo com este site, as universidades federais “além da formação de profissionais qualificados, produzem pesquisas e desenvolvem tecnologias que sustentam o crescimento do país e auxiliam de forma decisiva a superação das desigualdades regionais”.

As Universidades Federais, apesar do alto grau de desenvolvimento acadêmico, são compostas de atividades administrativas que possuem alto nível de burocracia em seus procedimentos, ocasionando certa morosidade na execução dessas atividades. São instituições cujo funcionamento é subordinado a normativos e leis, assim como pela política nacional de educação superior.

Schuch Junior (2005, p.6) caracteriza as universidades como organizações complexas, onde as pressões para tomada de decisões são disseminadas em todos os níveis organizacionais através dos conselhos e colegiados.

A presença da burocracia nestes espaços públicos também é destacada nos estudos de Hardy e Fachin (1996, p.23), visto que os autores enfatizam que "enquanto o lado profissional da universidade pode ser caracterizado por autonomia e por liberdade acadêmica, o apoio administrativo é estruturado numa burocracia hierárquica, tipicamente tradicional".

Diante desse cenário, é comum visualizarmos a lentidão destes sistemas que necessitam de maior dinamicidade, já que para Carvalho (1994), numa sociedade democrática, espera-se que as instituições públicas estejam voltadas para a implantação de mecanismos de aprimoramento dos serviços oferecidos com o ideal do bem servir. O estudioso cita ainda que uma forma de melhorar a qualidade dos serviços prestados é “através de amplo processo de descentralização” (CARVALHO, 1994, p. 149). As universidades brasileiras, como instituições públicas voltadas ao ensino-aprendizagem e desenvolvimento profissional, não podem ficar de fora desta visão proposta por ele.

Além disso, tal proposta é fundamental nos dias de hoje devido à expansão das Universidades Federais e da gestão multicampi.

Em síntese, notamos que apesar de toda proposta de desenvolvimento acadêmico e de seu papel social, as Universidades Brasileiras, em sua maioria, são organizações públicas burocráticas e que possuem uma gestão organizacional centralizada, principalmente no que diz respeito às atividades administrativas e às tomadas de decisões.

Diante desse contexto de burocracia e centralização, abordamos no próximo tópico a visão de alguns teóricos sobre centralização e descentralização organizacional, a fim de compreender a diferença entre elas.

2.3 Centralização e Descentralização Organizacional

Para Bresser Pereira (1983, p. 89), existe um pensamento voltado a absorver um novo conceito sobre a reorganização institucional a partir da descentralização organizacional. De acordo com o autor, quando se pensa em reorganizar uma administração, deve-se ter o pensamento voltado para uma organização descentralizada, ou seja, “reorganizar-se descentralizando” (BRESSER PEREIRA, 1983, p. 89).

Ainda segundo Bresser Pereira (1983, p. 90), “uma organização pode ser geograficamente descentralizada e, no entanto, do ponto de vista da localização das decisões, altamente centralizada”. O autor apresenta em seu trabalho o exemplo de uma estrada de ferro, que mesmo sendo espalhada por todo o território nacional, contém uma administração central responsável pelas tomadas de decisões finais.

Além disso, Bresser Pereira (1983) pontua também que as funções da execução orçamentária e financeira podem estar descentralizadas e ao mesmo tempo subordinadas a um setor de controle que possa estar fornecendo orientações necessárias para que estes setores possam estar funcionando sem prejuízo para a organização.

A partir disso, podemos entender que o fato de uma instituição ser distribuída geograficamente ou dividida em departamentos não significa que a gestão da organização é descentralizada. É preciso que haja certa autonomia por parte dos setores descentralizados para que seus administradores se sintam parte integrante da administração da organização.

Ainda segundo Bresser Pereira (1983), a adoção da descentralização contribui para a reorganização, delegação de autoridade para os administradores com razoável grau de autoridade, iniciativa própria e compartilhamento de pensamentos com relação à tomada de decisões. A centralização ou descentralização depende da forma como as decisões são tomadas, por exemplo, se todas as decisões partem da alta administração, a organização é considerada centralizada, ao passo que se as decisões são compartilhadas e delegadas, a organização é caracterizada como sendo descentralizada.

Nos quadros a seguir, apresentamos as principais vantagens citadas por Bresser Pereira (1983) com relação à centralização e à descentralização:

Quadro 1 – Vantagens da centralização na visão de Bresser Pereira (1983)

CENTRALIZAÇÃO
As decisões mais importantes são tomadas por pessoas mais capazes
Há necessidade de menor número de Administradores de alto nível
Há uniformidade de diretrizes e normas
A Coordenação torna-se mais fácil
Aproveita-se mais o trabalho dos especialistas
Torna a identificação dos administradores de nível médio com a organização menos decisiva
Possibilita a realização de compras em larga escala

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira (1983)

No quadro 1, observamos que na centralização organizacional as decisões são tomadas por um grupo seleto de administradores de alto nível considerados como os mais capazes de participarem no processo das tomadas de decisões. Os administradores de nível médio não são destacados nesse processo.

Quadro 2 -Vantagens da Descentralização na visão de Bresser Pereira (1983)

DESCENTRALIZAÇÃO
Despersonalização
Contribui para elevação moral da organização
Concentra a atenção da administração nos resultados
Estimula a iniciativa dos administradores de nível médio
Facilita a identificação do administrador com os objetivos da organização
É um meio de treinamento de administradores
É um meio de testar administradores
Alivia a carga de trabalho dos administradores de cúpula
Facilita a concorrência interna

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira (1983)

No quadro 2, observamos que a descentralização organizacional eleva os princípios e regras da organização porque os administradores dedicam mais atenção aos resultados, além de favorecer a iniciativa dos administradores de nível médio, a identificação com os objetivos organizacionais, o treinamento, o desenvolvimento profissional e a divisão de trabalhos, que pode contribuir com a despersonalização, visto que as funções administrativas não serão mais concentradas em determinado grupo.

Ao compararmos os quadros 01 e 02, observamos que na descentralização existe um maior envolvimento dos administradores tanto de nível superior quanto de nível médio, uma vez que são abertos espaços onde eles podem participar dos processos referentes ao alcance dos objetivos da instituição juntos. Tal fato pode despertar o interesse pelo aprimoramento do conhecimento e estimular o aperfeiçoamento profissional, fatores que podem contribuir para o próprio desenvolvimento institucional.

Ckagnazaroff e Mota (2008) entendem a descentralização como uma forma de delegar poder às unidades subordinadas, para que possam desenvolver suas competências com maior eficiência por estarem mais próximas dos locais onde ocorrem as situações. Eles asseveram ainda que o poder central deve permanecer centralizado, como forma de garantir que as ações das unidades descentralizadas sejam consideradas. Acreditam que a descentralização favorece “a eficiência”, “a eficácia” e a “democratização da máquina pública” (CKAGNAZAROFF e MOTA, 2008, p. 27-28).

A partir das considerações realizadas neste subitem, entendemos que, para uma organização que possui sua estrutura geograficamente espalhada, a descentralização tende a favorecer o desenvolvimento institucional, proporcionando oportunidades aos servidores para desenvolverem suas habilidades e conhecimentos através da participação na administração da organização e no processo de desenvolvimento de uma gestão mais eficiente através da democratização dos processos, principalmente em relação à execução orçamentária.

Além disso, é preciso considerar e destacar que um dos tópicos mais sensíveis em relação à centralização e descentralização diz respeito às tomadas de decisões acerca do orçamento porque é a partir do orçamento que as instituições podem garantir o seu funcionamento.

Dessa maneira, apresentamos no próximo item algumas considerações sobre orçamento público, para melhor compreendermos seu funcionamento.

2.4 Orçamento Público

O Orçamento Público compreende a previsão das receitas arrecadadas e as despesas previstas para um determinado exercício.

Reinaldo Luiz Lunelli define orçamento público “como sendo um documento aprovado por lei composto pelas receitas e despesas a serem realizadas em um determinado exercício”. É com a elaboração do orçamento que o governo consegue visualizar todas as possibilidades de realização dos programas de governo a serem desenvolvidos dentro do exercício com o propósito de atender às demandas da sociedade.

Em consulta ao site www.planejamento.gov.br do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015), localizamos a seguinte definição de Orçamento Público:

[...] instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde dispõe os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados.

Em linhas gerais, podemos compreender que orçamento público envolve os recursos obtidos pelo governo que serão destinados a atender as despesas nas mais diversas áreas, entre elas, a educação.

As diretrizes para elaboração do orçamento público estão previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu Artigo 165. O Orçamento Público é composto pelo Plano Plurianual – PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e pela Lei Orçamentária Anual - LOA. De acordo com artigo citado, o PPA, a LDO e a LOA são elaborados a partir de leis estabelecidas pelo poder executivo.

A partir do Plano Plurianual (PPA) inicia-se a formação do orçamento do governo federal. O PPA estabelece os projetos e programas de longa duração do governo por meio da definição dos objetivos e metas da ação pública em um período de quatro anos.

O orçamento anual é orientado a partir da LDO, que guia a elaboração do orçamento anual e trata de vários outros temas, como: alterações tributárias, gastos com pessoal, política fiscal e transferências da União. Por sua vez, a LOA tem como função realizar previsão acerca das receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa as despesas a serem realizadas durante o exercício.

No contexto educacional, nota-se que o orçamento é repassado para as universidades através Ministério da Educação - MEC. Sobre a metodologia utilizada pelo MEC para realizar a distribuição orçamentária entre as IFES, Gama Junior (2013, p.5) destaca que: “a metodologia utilizada pelo MEC para realizar a distribuição orçamentária entre as IFES é através de mecanismos de financiamento por fórmulas, onde através de variáveis e indicadores são analisadas as necessidades de manutenção e desempenho de cada IFES”.

De acordo com o autor, existe todo um processo de avaliação em torno da aprovação e liberação do orçamento de uma IFES. O orçamento é enviado para as instituições através do sistema SIAFI, que contempla a Unidade Orçamentária e a Unidade Gestora de cada órgão, definidas no item a seguir.

2.5 Unidade Orçamentária, Unidade Gestora, Unidade Gestora Executora, Unidade Gestora Responsável

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), em seu Art. 14, define que a Unidade Orçamentária - UO de um órgão “é constituída por agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”. Ela fica vinculada a um órgão de hierarquia superior tal como um Ministério. Uma UO precisa estar cadastrada como Unidade Gestora - UG, que pode ser uma Unidade Gestora de Controle – UGC ou uma Unidade gestora Executora.

A UFSCar é uma UO, identificada pelo código 26280, vinculada ao Ministério da Educação, que dele recebe o seu orçamento anual. Adicionalmente, sem considerar a proposta que está sendo apresentada neste trabalho, quando da elaboração do mesmo, a UFSCar se encontrava no status de UGE, cuja identificação é 154049.

De acordo com o documento Conceitos Básicos do TCU (www.portal.tcu.gov.br), na Instrução Normativa nº 10 de 1991, é possível encontrar uma definição sobre Unidade Gestora (UG), como: “Unidade orçamentária ou administrativa investida de poder para gerir créditos orçamentários e/ou recursos financeiros”, ou seja, é através da UG que a instituição recebe seus créditos e recursos para serem executados.

O documento Conceitos Básicos – TCU, acima citado, define que a UG é Executora, quando “utiliza o crédito recebido da unidade gestora responsável. A unidade gestora que utiliza seus próprios créditos passa a ser ao mesmo tempo unidade gestora executora e unidade gestora responsável - UGR”. (BRASIL, 1991). Assim, a UFSCar, além de UGE, é também UGR.

Ainda segundo o documento citado, a UG é Responsável quando “ela responde pela realização de parte do programa de trabalho contido num crédito orçamentário”. A finalidade da UGR é de controle, não lhe cabendo a condição de executora. É com a criação desse tipo de UG que uma UGE consegue identificar o orçamento utilizado por uma determinada unidade ou o orçamento aplicado especificamente para uma determinada despesa.

As duas se complementam porque a UGR passa a fazer parte do detalhamento orçamentário da UGE criando opções de detalhamento de relatórios que possibilitam ao gestor o conhecimento detalhado do seu orçamento, bem como, oferece maior transparência da execução orçamentária da gestão.

De acordo com o documento “Pressupostos para a criação de Unidade Gestora”, para a implantação de novas UGEs, é necessário que sejam realizadas as seguintes ações:

- Emissão, pelo responsável do órgão interessado, de documento com força de estatuto, que justifique e autorize o funcionamento da UGE;
- Criação de um CNPJ para cada nova UGE;
- Vinculação da nova UGE com a conta única da UG a que está vinculada, junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MPOG;
- Encaminhamento de ofício da instituição para a agência bancária de relacionamento com a instituição.

- Elaboração de um Rol de Responsáveis para cada UGE criada, com as seguintes funções: Ordenador de Despesa e substituto, Contador Responsável, Gestor Financeiro e seus respectivos substitutos,
- Atualização do código no Sistema de Informações Organizacionais – SIORG, da nova estrutura da instituição.

Para as funções cadastradas no Rol de Responsáveis deverão ser cadastrados seus respectivos substitutos.

Conforme o documento Conceitos Básicos do TCU, no que diz respeito ao SIAFI, define que “Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”. (§ 1º do art. 80 do DL 200/67). A função do ordenador de despesa na execução orçamentária e financeira é gerenciar e autorizar toda a execução orçamentária e financeira, desde a liberação do orçamento para as unidades dos *campi* até a liberação das ordens bancárias dos pagamentos que são realizadas via sistema SIAFI.

Existem ao menos duas categorias de ordenadores de despesas cadastrados no SIAFI. Assim, se faz necessário a explicação das duas categorias utilizadas na UFSCar. A primeira trata-se de ordenadores de despesas cadastrados no SIAFI, que autorizam a execução orçamentária e financeira. Nesta categoria, o reitor (a) é o principal, tendo como substituto o vice-reitor. O reitor (a) delega, no caso da UFSCar, para o pró-reitor de administração e para o pró-reitor de administração adjunto de contabilidade, orçamento e finanças. A segunda categoria diz respeito aos ordenadores de despesas da gestão da instituição, sendo os titulares o reitor (a) juntamente com o vice-reitor. Dentro da hierarquia institucional, os pró-reitores são ordenadores de despesa por delegação e os diretores de centro por subdelegação.

O Contador Responsável – CR, é o servidor cadastrado como responsável pela conformidade contábil da unidade, portanto, da UFSCar no sistema SIAFI. Para atuar como CR, o servidor precisa ser inscrito no Conselho Regional de Contabilidade - CRC e estar em dia com o seu registro.

Já o Gestor Financeiro, é o servidor cadastrado no SIAFI como tal. Este é responsável pela assinatura dos empenhos, liberação e autorização dos pagamentos juntamente com o ordenador de despesa, ele também é responsável pelo acompanhamento da execução financeira.

Lembramos que para o cadastro no SIAFI de cada um desses atores, também se faz necessário o cadastro dos respectivos substitutos. Após a realização destas ações, a UGE estará autorizada a realizar as atividades de liquidação e pagamento e a partir da liberação do

orçamento, as IFES iniciam o processo de sua execução orçamentária e financeira. A fim de compreender melhor como se dá esta ação, propomos o desenvolvimento de um novo subitem que explora esta temática.

2.6 Execução Orçamentária e Financeira no Setor Público

A execução orçamentária e financeira se realiza a partir da liberação do orçamento anual. No site www.planejamento.gov.br, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2015) define Execução Orçamentária como “processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais”. Ao passo que o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI (www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi), conceitua a execução orçamentária “como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA”.

Ainda de acordo com o SIAFI, executar o Orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Dessa forma, o Manual SIAFI (2016), identificado no site www.manuaisiafi.tesouro.fazenda.gov.br, orienta que a execução orçamentária deverá ocorrer observando os seguintes procedimentos:

[...] os créditos orçamentários estarão disponíveis por modalidade de aplicação, devendo ser detalhados em nível de elemento de despesa e por fonte de recursos, e opcionalmente, por PI e UGR, pela UG Setorial Orçamentária ou pela própria UG executora, caso seja autorizada. O detalhamento do crédito é feito por meio da transação DETAORC.

É através do SIAFI que a UG realiza o detalhamento do crédito orçamentário. A utilização do Plano Interno (PI) passou a ser obrigatória e a Unidade Gestora Responsável (UGR) continua opcional. Segundo o Manual de Procedimentos para Cadastramento do Plano Interno - PI, o PI funciona como mais uma ferramenta de detalhamento orçamentário que auxilia o gerenciamento da execução orçamentária. A UGR é definida, segundo a IN nº 10 de 1991, como “unidade gestora que responde pela realização de parte do programa de trabalho contida num crédito”, ou seja, ao inserir um código de UGR num detalhamento orçamentário identifica-se que aquela unidade é responsável por aquele orçamento.

A execução orçamentária é amparada pela Lei 4.320/64, pelo Manual de Contas Aplicadas ao Setor Público (MCASP) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além das orientações da Controladoria Geral da União (CGU) e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela avaliação das prestações de contas no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.

No que diz respeito à execução financeira, segundo o SIAFI, ela representa “o fluxo de recursos financeiros necessários à realização efetiva dos gastos dos recursos públicos para a realização dos Programas de Trabalho definidos”.

De acordo com a Lei 4.320/64, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) e as orientações constantes no manual SIAFI, a execução orçamentária e financeira compreende três estágios da despesa pública: Empenho, Liquidação e Pagamento.

Conforme consta no site <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>, da Secretaria do Tesouro Nacional, o Empenho representa o primeiro estágio da despesa pública, sendo registrado a partir da contratação de bens e serviços oriundos de processos licitatórios. Na legislação, é possível visualizar algumas leis que tratam este assunto, tais como os Arts. 58, 60 e 61 da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que trazem a seguinte proposição:

Lei 4.320/64,

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Além disso, o Empenho pode ser considerado como um documento que garante ao fornecedor o recebimento do pagamento pelo bem ou serviço fornecido para o ente público. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem que haja primeiro um processo licitatório e, em sequência, a emissão da nota de empenho. Mesmo que em um único processo licitatório seja contemplado para vários fornecedores, será emitida uma nota de empenho para cada um.

A Liquidação é o segundo estágio da despesa, que consiste no registro dos dados da nota fiscal e do empenho no subsistema Contas a Pagar e a Receber (CPR) do SIAFI. Para que esse registro seja efetuado, é preciso que o documento comprobatório esteja devidamente certificado por servidor responsável pelo recebimento do bem ou serviço.

De acordo com o Art. 63 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Para que ocorra uma liquidação, é necessária a apresentação de documento comprovando a entrega do bem ou serviço prestado pelo credor, conforme as especificações constantes na nota de empenho emitida para aquele fim.

O Pagamento é o terceiro estágio da despesa, que consiste na efetivação do pagamento ao credor pelo bem ou serviço recebido e devidamente certificado e liquidado. O Art. 64 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), traz a seguinte redação sobre este item:

Lei 4.320, Art. 64:

A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Em síntese, nenhum pagamento deverá ser realizado sem que haja autorização do gestor responsável pela execução do orçamento. O procedimento para a realização do pagamento deverá atender a todas as orientações estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, através do sistema SIAFI, amparados por legislação vigente.

Realizadas as considerações sobre tais procedimentos que envolvem a gestão da execução orçamentária e financeira no setor público, passamos a abordar a descentralização orçamentária e financeira no setor público no próximo subitem.

2.7 Sistemas de Execução Orçamentária no âmbito do Governo Federal

Neste item, contemplamos informações sobre os sistemas estruturantes do governo federal utilizados para a realização e acompanhamento da execução orçamentária e financeira no âmbito da administração federal: SIAFI, SIAFI-WEB, SENHA REDE, SIASG e TESOURO GERENCIAL.

De acordo com o site da Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br/), o SIAFI “é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal”, cujos principais objetivos são:

- a) prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública;
- b) fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal;

- c) permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal;
- d) padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos, sem implicar rigidez ou restrição a essa atividade, uma vez que ele permanece sob total controle do ordenador de despesa de cada unidade gestora;
- e) permitir o registro contábil dos balancetes dos estados e municípios e de suas supervisionadas;
- f) permitir o controle da dívida interna e externa, bem como o das transferências negociadas;
- g) integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal;
- h) permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e
- i) proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

Sistema de Administração Financeira Web – SIAFI WEB. Conforme consta no site do Tesouro Nacional, a nova versão do SIAFI foi criada em plataforma web cuja “aplicação consiste no primeiro produto do projeto Novo SIAFI, que está estruturado em fases e prevê a convivência do SIAFI Operacional e do novo SIAFI”. Atualmente, todas as liquidações, pagamentos, regularizações contábeis, entre outros, estão sendo processadas no subsistema Contas a Pagar e a Receber - CPR do novo SIAFI.

De acordo com o Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br), o SIASG é “um instrumento de apoio, transparência e controle na execução das atividades do SISG, por meio da informatização e operacionalização do conjunto de suas atividades, bem como no gerenciamento de todos os seus processos”.

Este sistema contempla:

[...]o cadastro de fornecedores, o catálogo de materiais e serviços, o sistema de divulgação eletrônica de licitações, o sistema de registro de preços praticados, o sistema de gestão de contratos, o sistema de emissão de ordem de pagamento (Empenho), o pregão eletrônico, a cotação eletrônica e uma ferramenta de comunicação entre os seus usuários e um extrator de dados estatísticos.

É através do SIASG que são gerados os empenhos referentes a processos licitatórios e à aquisição de bens e serviços. O SIASG estabelece uma conexão com o SIAFI para que o número do empenho seja gerado. O SIASG contempla também outros ambientes, como o Sistema de Contratos – SICON, onde os contratos são cadastrados e onde é realizado todo o acompanhamento, desde o cronograma até a inclusão da nota fiscal.

Conforme a Portaria Normativa nº 04 de 19 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002), item 1.4, publicada no site do Comprasnet, o sistema Senha Rede é:

[...] um sistema da rede SERPRO - Serviço de Processamento de Dados, vinculado ao Ministério da Fazenda, que viabiliza a habilitação do usuário, por meio da

geração de sua senha particular; o Sistema SENHA REDE cadastra o usuário por meio de seu nome e CPF e, a partir dessas informações, é fornecida a senha.

Este sistema é a porta principal para se ter acesso aos sistemas SIASG e SIAFI.

O Sistema Tesouro Gerencial (<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/>), foi criado pela Secretaria do Tesouro Nacional com a finalidade de “permitir a elaboração de relatórios baseados em dados do SIAFI com mais flexibilidade e possibilidades bastante superiores de análise, associação, combinação, filtragem e apresentação”. É através deste sistema que se obtém os mais diversos relatórios gerenciais para o acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial no âmbito do governo federal.

Para ter acesso aos sistemas SIAFI e SIASG, é preciso estar cadastrado no Senha Rede. Para ter acesso aos sistemas SIAFI-Web e Tesouro Gerencial, é preciso estar cadastrado no SIAFI. Vale salientar que a senha para acesso ao SIAFI é obtida através do sistema Senha Rede.

Na próxima seção, apresentamos uma contextualização sobre o tema Descentralização Orçamentária e Financeira no setor Público, que também serviu de embasamento para desenvolvermos este estudo.

2.8 Descentralização Orçamentária e Financeira no Setor Público

A descentralização orçamentária ocorre quando um órgão transfere parte do orçamento de sua responsabilidade para ser executado por unidades gestoras dentro do mesmo órgão, por outro órgão ou ministério. A descentralização orçamentária poderá ocorrer de forma interna e externa.

Segundo o Decreto nº 825 de 28 de maio de 1993 (BRASIL, 1993), quando a descentralização orçamentária é processada entre unidades gestoras de mesmo órgão, ela é designada como descentralização interna. O Art. 2º do referido decreto traz o seguinte texto:

Decreto 825, Art. 2º:

A execução orçamentária poderá processar-se mediante a descentralização de créditos entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério ou entidades integrantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social, designando-se este procedimento de descentralização interna.

Com relação à descentralização externa, o Parágrafo Único do referido decreto apresenta o seguinte: “A descentralização entre unidades gestoras de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes, designar-se-á descentralização externa”.

No que diz respeito à descentralização de recursos financeiros, o Decreto dispõe que a liberação se dá por meio de cotas, repasse e sub-repasse. O Art. 19º contempla a seguinte redação:

Decreto nº 825, Art. 19º:

A liberação de recursos se dará por meio de:

I - liberação de cotas do órgão central para o setorial de programação financeira;

II - repasse:

a) do órgão setorial de programação financeira para entidades da Administração indireta, e entre estas;

b) da entidade da Administração indireta para órgão da Administração direta, ou entre estes, se de outro órgão ou Ministério;

III - sub-repasse dos órgãos setoriais de programação financeira para as unidades gestoras de sua jurisdição e entre as unidades gestoras de um mesmo ministério, órgão ou entidade.

O Artigo citado esclarece também que é possível a descentralização financeira dentro de um mesmo órgão, para as UGE's nele cadastradas. Para a realização deste tipo de descentralização, é necessário que as UGE's possuam em seu cadastro a opção de pagadoras

Em 2009, o Governo Federal publicou o Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009), que instituiu o Sistema de Contabilidade Federal, regulamentando suas finalidades, atividades, organização e competências, cujo objetivo, entre outros, é promover a padronização e a consolidação das contas nacionais.

De acordo com o Artigo 6º do Decreto acima citado, o Sistema de Contabilidade Federal é integrado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, como órgão central e pelos órgãos setoriais. O decreto, em seu parágrafo 1º do artigo 6º, define órgãos setoriais como:

Decreto nº 6.976, Art. 6º:

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de gestão interna dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, responsáveis pelo acompanhamento contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI de determinadas unidades gestoras executoras ou órgãos, podendo ser caracterizados nas seguintes formas:

I - Setorial Contábil de Unidade Gestora - é a unidade responsável pelo acompanhamento da execução contábil de um determinado número de Unidades Gestoras Executoras e pelo registro da respectiva conformidade contábil;

II - Setorial Contábil de Órgão: é a Unidade Gestora responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado órgão, compreendendo as Unidades Gestoras a este pertencente, e pelo registro da respectiva conformidade contábil;

III - Setorial Contábil de Órgão Superior: é a unidade de gestão interna dos Ministérios e órgãos equivalentes responsáveis pelo acompanhamento contábil dos órgãos e entidades supervisionados e pelo registro da respectiva conformidade contábil.

Para melhor visualizarmos a estrutura apresentada pelo Decreto nº 6.976 de 07 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009), apresentamos abaixo um organograma hierárquico das setoriais, a partir do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Figura 1 - Organograma hierárquico das Setoriais Contábeis



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

No Artigo 9º, Parágrafo Único, do Decreto nº 825 de 28 de maio de 1993 (BRASIL, 1993), observamos que ficou determinado que as setoriais de contabilidade criadas sejam subordinadas às setoriais de contabilidade delegantes, sendo estas últimas responsáveis pelo acompanhamento e assistência à execução orçamentária da(s) UGE(s) criada. O Parágrafo contempla a seguinte redação:

Decreto n. 825, de 28 de maio de 1993:

Parágrafo único. As Setoriais de Contabilidade delegadas, consideradas, para os fins deste Decreto, Órgãos Seccionais de Contabilidade, ficarão subordinadas, tecnicamente, às setoriais de contabilidade delegantes, que deverão prestar, complementarmente, toda a assistência, orientação e apoio técnico quanto aos

procedimentos e aspectos contábeis a serem observados, principalmente quando da realização da conformidade contábil.

Observamos que a descentralização da execução orçamentária e financeira está contemplada e amparada por este decreto.

Ao discursarmos sobre a descentralização da execução orçamentária e financeira e com base no Decreto nº 825 de 28 de maio de 1993, parágrafo único do artigo 9º, vimos a necessidade de contextualizar sobre o controle interno, que apresentamos na seção a seguir.

2.9 O Controle na Administração Pública

A necessidade de implantação de controle interno na administração pública tem sido determinada em várias leis e decretos como forma de garantir o bom desempenho organizacional.

A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece em seu artigo 75 a necessidade do controle da execução orçamentária. Já o Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), estabelece o Controle como um dos princípios fundamentais da Administração Federal. O Artigo 13 desse mesmo decreto traz a seguinte redação sobre o controle:

Decreto Lei 200, Art. 13:

O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

A visão de controle administrativo, de acordo com o artigo acima citado, pressupõe que toda e qualquer entidade da administração pública deve estruturar e implantar sistemas de controle com vistas a assegurar o bom desempenho da gestão tanto do ponto de vista da administração quanto do controle orçamentário.

Segundo Di Pietro (2014, p. 808), o controle tem como finalidade:

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas

circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ainda segundo Di Pietro (2014, p. 811) o “Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”.

A Instrução Normativa TCU nº 63, de 1 de setembro de 2010 (BRASIL, 1963), disponível em: portal.tcu.gov.br/, apresenta no Título I, Artigo 1º, item X, a seguinte definição sobre controle interno:

[...] conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU de número 01, de 2016, (www.cgu.gov.br), define controles internos da gestão como sendo:

[...] conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de *accountability*;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

De acordo com a Instrução Normativa acima citada, “o estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica”. O estabelecimento de controle interno dentro da organização pública além de contribuir para que os objetivos e metas sejam alcançados pela gestão, proporciona um melhor desempenho da administração dentro de um contexto de eficácia, eficiência, responsabilidade e melhor utilização do recurso público.

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBCT 16.8 (portal.cfc.org.br/),

[...] estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

A mesma norma citada define o Controle com enfoque contábil como sendo “um conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público”.

Diante das referências apresentadas sobre controle interno, fica clara a necessidade de a organização pública estabelecer controles internos tanto em nível administrativo quanto em nível do controle orçamentário e financeiro, como forma de assegurar o bom desempenho da gestão.

Apresentado o referencial teórico que utilizamos para o desenvolvimento deste estudo, indicamos, no próximo capítulo, a metodologia de pesquisa utilizada nesta pesquisa.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção apresenta a metodologia deste trabalho, ou seja, a que tipo de pesquisa corresponde e quais os procedimentos adotados para coleta de dados.

Há muitos estudos sobre Metodologia e Métodos de Pesquisa, sendo que entre os estudos existentes, destacamos o desenvolvido por Prodanov e Freitas (2013, p.14), os quais entendem que “Metodologia de Pesquisa é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”. Outros estudos, como o intitulado “Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação” (SILVA e MENEZES, 2001) também foram utilizados.

De acordo com Gil (2002), o desenvolvimento de uma pesquisa se justifica quando não se dispõe de informação suficiente para responder a um determinado problema ou então quando as informações disponíveis se encontram não sistematizadas, conforme explicita em sua obra “Como elaborar projetos de pesquisas”. Outro estudo relevante utilizado é “Metodologia da pesquisa: um guia prático”, elaborado por Kauark, Manhães e Medeiros (2010), além da “Metodologia científica” de Oliveira (2011), obras que serviram como pilares metodológicos para a construção de nossos caminhos metodológicos que serão apresentados nos próximos subitens.

3.1 Enquadramento Teórico-Metodológico

De acordo com os estudos sobre metodologia destacados acima, espera-se que toda pesquisa apresente um enquadramento metodológico coerente entre a sua abordagem, o método propriamente, as técnicas de coletas de dados, os procedimentos de organização e análise dos dados coletados para se chegar aos resultados confiáveis.

Do ponto de vista de Berto e Nakano (1998, p. 4), “os métodos de pesquisa assim como os instrumentos utilizados para a coleta de dados devem ser escolhidos e organizados de acordo com o propósito de cada investigação”.

3.1.1 Pesquisa Descrita

Esta dissertação tem como propósito realizar uma pesquisa descritiva de modo a analisar os fenômenos sobre a “descentralização orçamentária” para melhor entendê-los, a

fim de apresentar os aspectos que mais contribuem para a implantação de um processo de descentralização na UFSCar. Nesse sentido, durante a coleta de dados buscou-se “capitar a essência desses fenômenos no momento da coleta de dados” (BERTO e NAKANO, 1998, p.4).

3.1.2 Abordagem Qualitativa

A pesquisa pode ser classificada, quanto à abordagem, sendo ela quantitativa ou qualitativa. A primeira “considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las” e a segunda “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”, conforme asseveram Silva e Menezes, (2005, p. 20).

Prodanov e Freitas (2013, p.69) definem que a pesquisa qualitativa apresenta como características básicas o ambiente como fonte de dados e o contato direto do pesquisador com o objeto de estudo. Já para Guedes (2015, p. 100), “a pesquisa qualitativa privilegia o contexto, o ambiente natural, o pesquisador, a interpretação, além de ser indutiva e descritiva”.

Além disso, Godoy (1995, p.62) contextualiza sobre a grande diversidade dos trabalhos qualitativos, caracterizando alguns aspectos essenciais para a identificação de pesquisas desse tipo, tais como: “O ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental”.

Godoy (1995, p. 66) afirma ainda que “a pesquisa de cunho qualitativo se constitui em importante contribuição à investigação das questões pertinentes a área administrativa”.

Diante das colocações apresentadas acima, este trabalho apresenta o tipo de abordagem qualitativa por ter o ambiente como fonte de coleta dos dados, a relação de contato entre o pesquisador e o objeto de estudo ser de forma direta, bem como a análise dos dados não ser expressa de forma quantificada, mas de natureza interpretativa, além de ter como objeto de estudo uma organização pública de ensino superior.

A abordagem qualitativa de pesquisa permite que o pesquisador estude para entender e interpretar os fenômenos em seu ambiente natural, levando em consideração o significado que as pessoas lhe atribuem (TAKAHASHI, 2013).

3.1.3 Estudo de Caso

Para uma pesquisa com abordagem qualitativa Berto e Nakano (1998), apresentam como método de pesquisa o estudo de caso.

Para Yin (2015, p. 4), o estudo de caso é um método de pesquisa que possibilita o conhecimento de vários fenômenos: “individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionais. É utilizado na: “psicologia, sociologia, ciência política, antropologia, assistência social, administração, educação, enfermagem e planejamento comunitário”.

Do ponto de vista de Gonçalves, Sá e Caldeira (2004, 2005, p. 2), o estudo de caso “é um processo específico para o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa” que possui como característica, entre outras, “o estudo de uma entidade bem definida: um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma turma, uma pessoa, ou uma entidade social”.

Para Yin (2015, p.4), um estudo de caso permite que os pesquisadores foquem um “caso”. Cita como exemplos: “estudos dos ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias”.

Os estudos de caso se apresentam apropriados quando questões do tipo “como” e “por que” fazem parte da pesquisa, em um ambiente em que o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos, cujos fenômenos fazem parte da vida real (YIN, 2010, p.19).

Ao passo que Godoy (1995, p.25) destaca que o estudo de caso tem por objetivo “(...) a tentativa de solução de um problema da vida real”.

Com base nas colocações dos autores acima citados, esta pesquisa é classificada como estudo de caso porque contempla um estudo sobre uma organização na tentativa de apresentar uma solução com relação a processos organizacionais/administrativos, com o objetivo de tentar solucionar um problema da vida real existente dentro da organização estudada.

3.2 Técnicas de Coleta de Dados

A coleta de dados é uma parte central do estudo de caso, visto que a técnica utilizada deve estar de acordo com a natureza do assunto estudado. Várias são as técnicas de

coleta de dados utilizadas para o desenvolvimento de uma pesquisa. Silva e Menezes (2005, p. 33) apresentam as seguintes técnicas de coleta de dados destacadas a seguir:

- a) Observação: quando se utilizam os sentidos na obtenção de dados de determinados aspectos da realidade.
- b) Entrevista: é a obtenção de informações de um entrevistado, sobre determinado assunto ou problema.
- c) Formulário: é uma coleção de questões anotadas por um entrevistador numa situação face a face com a outra pessoa (o informante).
- d) Questionário: é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. As instruções devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento.

Para a elaboração de uma pesquisa com abordagem qualitativa, Berto e Nakano (1998, p.4) apresentam como instrumentos de pesquisa “Entrevistas, questionários e outras fontes”.

Entre as técnicas de coleta de dados apresentadas pelos autores, optamos pela utilização do Questionário por facilitar a participação dos colaboradores que se encontram em cidades distintas, embora eles pertencessem à mesma instituição.

Silva e Menezes (2005, p. 33) destacam a importância da utilização dos questionários por “ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento”, fato que fortalece nossa escolha.

3.2.1 Questionários como forma de Coleta de Dados

Utilizamos o Questionário como forma de coleta de dados para esta pesquisa porque este estudo abrange as quatro unidades da instituição estudada, que se encontram em cidades distintas. Com o uso dos questionários pudemos elaborar as questões de forma que os participantes pudessem contribuir com o máximo de informações a partir de seus conhecimentos sobre os assuntos abordados. Outro fator que corroborou com esta opção é a colaboração dos participantes já citada no trabalho de Silva E Menezes (2005, p.33). Os autores apresentam uma definição para questionário, como sendo:

[...] uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. As instruções devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento.

Destacamos a importância dos participantes no desenvolvimento da pesquisa porque os dados a serem analisados serão decorrentes das respostas apresentadas. O questionário se apresenta também como uma forma de facilitar, para o participante, o seu preenchimento.

Outro aspecto sobre a utilização do questionário nesta pesquisa é com relação aos tipos de perguntas que podem ser utilizadas. Segundo os autores Silva e Menezes (2005, p.34), o questionário pode ser elaborado com os seguintes tipos de perguntas: Abertas: “Qual é a sua opinião?”; Fechadas: duas escolhas: sim ou não; De múltiplas escolhas: fechadas com uma série de respostas possíveis.

As perguntas abertas possibilitam aos participantes da pesquisa expor suas opiniões de uma forma mais abrangente. Nas perguntas fechadas, os participantes não têm abertura para expressar a sua opinião, sendo induzidos apenas a concordar ou não com a pergunta. Já nas perguntas de múltipla escolha, os participantes são levados a concordar com alguma das respostas apresentadas no questionário.

O questionário desta pesquisa foi elaborado com perguntas abertas, já que consideramos que os participantes são parte do desenvolvimento deste estudo e que eles podem colaborar por meio do compartilhamento de suas opiniões e sugestões de uma forma mais abrangente, livre e democrática.

3.2.2 Objetivos dos Questionários

Com o questionário, procurou-se levantar a opinião, a visão e o conhecimento dos participantes no que diz respeito ao processo de execução orçamentária e financeira junto às suas unidades, bem como o estágio em que este processo se encontra e a respeito da consolidação do restante das etapas necessárias para complementar esse processo.

A utilização de questionários, como instrumento de coleta de dados, traz ainda as seguintes facilidades:

- a) Permitir aos participantes responder às perguntas com mais tempo e espontaneidade,
- b) Possibilitar aos participantes apresentarem suas críticas, sugestões, vantagens e desvantagens sobre o assunto,
- c) Extrair o máximo de informações dos participantes, que pudessem contribuir com o desenvolvimento deste estudo.

3.2.3 Elaboração dos Questionários

Para elaborarmos os questionários, analisamos o perfil de cada setor a ser consultado. Identificamos que no campus de São Carlos, o processo de execução orçamentária e financeira está sendo realizado em sua totalidade, portanto, as perguntas deveriam ser elaboradas consultando a visão e opinião dos participantes sobre a realização deste processo. Já nos campi de Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino, o processo de execução orçamentária e financeira está sendo executado apenas no que diz respeito à primeira fase do processo, ou seja, na emissão de empenho. Assim, as perguntas deveriam ser elaboradas consultando a opinião dos participantes sobre a implantação do processo em sua totalidade.

Além das visões e opiniões, analisamos que seria importante que os participantes apresentassem também sugestões como contribuição para a melhoria do processo relativo à execução orçamentária e financeira da UFSCar.

Antes do envio dos questionários, mantivemos contatos pessoalmente (no campus de São Carlos), por telefone e por e-mail (nos demais campi), consultando os colegas sobre a possibilidade de estarem participando desta pesquisa. A princípio, obtivemos sim como resposta de todos os participantes, conseqüentemente, os questionários foram enviados por e-mail para os servidores de outros *campi* devido à distância existente entre eles e a cidade de São Carlos. Os questionários utilizados podem ser localizados nos apêndices de C a F.

Também foi solicitado à Pró-Reitoria de Administração da instituição, à época, através de documento escrito, autorização para a consulta realizada. Após a mudança da gestão em novembro de 2016, realizamos uma consulta à nova administração da Pró-Reitoria que de imediato concordou, conforma apêndices H e I.

Elaboramos quatro tipos de questionários com perguntas relacionadas às opiniões de servidores que desenvolvem atividades afins nas áreas de execução orçamentária e financeira em todas as unidades da instituição.

O motivo de trabalharmos com quatro tipos de questionários é explicado a seguir. Os questionários elaborados foram direcionados aos 04 *campi* da UFSCar. Para o campus de São Carlos, elaboramos três questionários porque os três departamentos envolvidos neste trabalho realizam atividades distintas dentro da execução orçamentária, apesar da ligação entre eles. Já para os campi externos: Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino, elaboramos apenas um tipo de questionário para atender aos três campi por estarem em posição de igualdade com relação às atividades executadas, ou seja, os três campi só realizam as atividades de emissão de empenhos.

No campus de São Carlos, os questionários foram enviados aos chefes de seção do Departamento de Contabilidade e do Departamento financeiro, como também aos chefes dos Departamentos. Com relação ao Departamento de Orçamento em São Carlos, encaminhamos para o chefe do Departamento e para a Diretora da Divisão por terem um quadro resumido de funcionários.

3.2.4 Aplicação dos Questionários

Os questionários foram enviados por e-mail para todos os *campi*, a fim de facilitar o preenchimento das respostas pelos participantes. Informamos que, em caso de dúvidas quanto ao entendimento e preenchimento, estaríamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Em alguns casos, foi necessário encaminhar e-mail ou telefonar para lembrar aos participantes a necessidade do retorno dos questionários com as respostas. Os questionários respondidos foram devolvidos também por e-mail. Dos 14 participantes, 10 responderam aos questionários. Apesar da confirmação de participação de todos, 04 não os responderam.

3.3 Público Participante desta Pesquisa

Selecionamos como participantes desta pesquisa servidores públicos da UFSCar com função de diretor, chefes de departamento e chefes de seção das unidades administrativas que executam atividades relacionadas com a execução orçamentária e financeira. Nas unidades que contemplam apenas a função de chefe de departamento, foi solicitada a participação do servidor que colabora diretamente do desenvolvimento destas atividades.

O motivo da seleção dos servidores com os perfis acima citados ocorreu devido ao objetivo principal desta pesquisa que consiste em apresentar a opinião dessas pessoas que participam efetivamente da gestão como gestores e, portanto, podem ter o melhor conhecimento e sentimento sobre eventuais propostas de mudanças.

Foram convidados a participar desta pesquisa catorze servidores sendo oito do campus de São Carlos, dois do campus de Araras, dois do campus de Sorocaba e dois do campus de Lagoa do Sino.

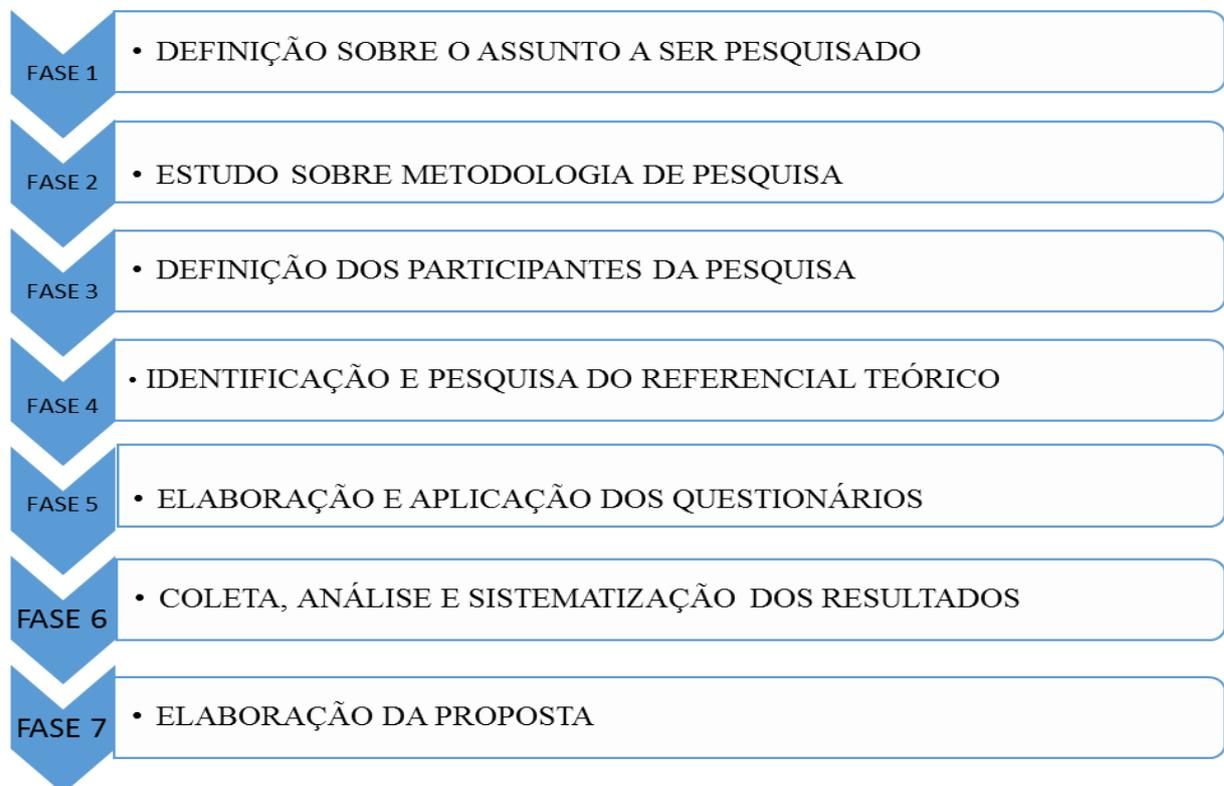
Realizadas as considerações acerca dos participantes desta pesquisa, enfatizamos a seguir o item sobre o percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento desta investigação.

3.4 Percurso Metodológico

Para o desenvolvimento do estudo de caso, não há uma ordem rigorosa a ser seguida, já que cada caso pode apresentar particularidades que implicam nas fases da pesquisa. Essa flexibilidade do estudo de caso configura-se como um atributo importante e útil, na medida em que o pesquisador é forçado a lidar com fatos inesperados e, assim, redirecionar a pesquisa de forma a abarcar as múltiplas inter-relações dos fenômenos específicos que observa (BECKER, 1999. p. 119).

A fim de apresentar uma visão global do desenvolvimento da pesquisa, apresentamos a seguir, na figura 2, as principais etapas realizadas, considerando as características da pesquisa.

Figura 2 – Principais etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora

Na 1ª fase, foram realizadas várias reuniões para discutirmos sobre qual assunto iríamos desenvolver em nossa pesquisa de forma a gerar uma contribuição que

pudesse ser efetivada pela instituição, bem como tivesse relação com as atividades desenvolvidas pela autora da presente pesquisa. Já na 2ª fase, após estabelecermos o assunto a ser estudado, realizamos um estudo sobre aspectos metodológicos da pesquisa, tipo de pesquisa e coleta de dados a serem utilizados no trabalho. Na 3ª fase, já tendo sido definida a metodologia, analisamos quais deveriam ser os possíveis participantes da pesquisa e a área de abrangência.

Com relação à 4ª fase, levantamos e estudamos os mais diversos materiais, desde legislação à artigos digitais, que poderiam contribuir com o trabalho. Já na 5ª fase, elaboramos os questionários a serem aplicados na pesquisa e definimos a forma de envio dos mesmos, de forma a facilitar a devolução por parte dos participantes.

Na 6ª fase, coletamos os questionários, organizamos e analisamos as respostas e posteriormente sistematizamos os resultados. Por fim, na 7ª fase, com base na análise e sistematização dos resultados, discutimos e elaboramos a proposta, objeto final deste estudo.

Finalizada a apresentação da metodologia aplicada nesta pesquisa, apresentamos no próximo capítulo os resultados e discussões.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Caracterização da execução orçamentária e financeira da UFSCar

Nesta pesquisa, utilizamos a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) como objeto de estudo deste trabalho por ser uma instituição *multicampi* e por não possuir, ainda, o Processo de Execução Orçamentária e Financeira – PEOF, totalmente descentralizado, aspectos importantes que contribuíram para a idealização desta pesquisa.

4.1.1 Universo da pesquisa: Universidade Federal de São Carlos – UFSCar

De acordo com o site da Coordenadoria de Comunicação Social- CCS (www.ccs.ufscar.br), a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, foi criada com a promulgação da Lei nº 3.835, de 13 de dezembro de 1960 (BRASIL, 1960), juntamente com a federalização da Universidade da Paraíba, mas, só através do Decreto 6.758, de 22 de maio de 1968 (BRASIL, 1968), no governo do Presidente Costa e Silva é que foi institucionalizada como Universidade, iniciando suas atividades acadêmicas em 13 de março de 1970 nas instalações da antiga Fazenda Trancham em São Carlos, onde recebeu seus primeiros 96 alunos para os cursos de Engenharia de Materiais, pioneiro na América Latina, e Licenciatura em Ciências, já extinto.

Conforme o Relatório de Atividades 2016 da UFSCar (www.spdi.ufscar.br), para realizar as atividades administrativas e de ensino, a UFSCar conta com uma população de 2.283 servidores, sendo 1.243 docentes de terceiro grau, 13 de ensino básico, técnico e tecnológico e 1.027 técnico-administrativos. Tem um corpo docente composto por 91,8% de doutores, o que a torna uma instituição de ensino superior com alta taxa de qualificação do corpo docente. Por outro lado, a relação entre técnico-administrativos e docentes, que corresponde a cerca de 0,81, é uma mais baixas entre as IFES, indicando a dificuldade dos servidores técnico-administrativos darem conta do enorme volume de trabalho existente, principalmente após os processos de expansão pelos quais passou a UFSCar.

A UFSCar possui, como órgão deliberativo máximo, o Conselho Universitário (ConsUni), ao qual compete decisões para execução da política geral da Instituição em conformidade com seus Estatuto e Regimento Geral. Há também outro órgão superior importante para a administração: o Conselho de Administração (CoAd), órgão deliberativo da

administração universitária sobre recursos humanos, financeiros, que envolve também a infraestrutura e desenvolvimento físico.

Além do ConsUni e do CoAd, possui um Conselho de Curadores como órgão de natureza estritamente fiscal, no qual compete a função de aprovar e emitir anualmente parecer sobre a prestação de contas anual a ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União - TCU e tomar conhecimento das atividades desenvolvidas no exercício, atividades essas apresentadas pelo Relatório de Atividades.

Sua estrutura engloba diversos departamentos acadêmicos, administrativos, áreas de convivências para os estudantes, alojamentos estudantis, restaurantes universitários, bibliotecas, prefeituras universitárias, teatros e anfiteatros, entre outros.

A atual Administração Superior desta instituição conta com uma Reitoria, uma Vice-Reitoria e sete Pró-Reitorias, tais como: Pró-Reitoria de Administração - ProAd, Pró-Reitoria de Pesquisa - ProPq, Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - ProGPe, Pró-Reitoria de Graduação - ProGrad, Pró-Reitoria de Extensão - ProEx, Pró-Reitoria de Pós-Graduação - ProPg e a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis- ProACE.

O campus principal da UFSCar está localizado no interior do Estado de São Paulo, mais especificamente na Rodovia Washington Luís, km 235, bairro Monjolinho, na cidade de São Carlos/SP. Ainda de acordo com o site citado, é a única universidade federal, atualmente, localizada no interior do estado de São Paulo.

O Campus central ou campus São Carlos fica localizado na cidade de São Carlos, a 235 km da capital do Estado e tem 645 mil m². Atualmente, oferece 39 cursos de graduação na modalidade presencial. Entre os seus 34 departamentos acadêmicos são oferecidos 35 programas de pós-graduação, distribuídos em três centros: Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS), Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia (CCET) e Centro de Educação e Ciências Humanas (CECH).

Além do campus de São Carlos, a instituição possui mais três *campi* localizados nas seguintes cidades: Araras, Sorocaba e Buri. A seguir apresentamos cada um deles.

O Campus de Araras denominado Centro de Ciências Agrárias – CCA, (www.cca.ufscar.br), foi criado em 1991. Está localizado na Rodovia Anhanguera, km 174 - SP-330, na cidade de Araras. De acordo com o site do próprio campus, sua extensão possui uma área de 230 hectares, com 50.000 m² de área construída e iniciou suas atividades em 1993 com a implantação do curso de Engenharia Agrônoma. Atualmente, o centro disponibiliza seis cursos de graduação e quatro cursos de pós-graduação e está estruturado em

cinco departamentos que concentram as principais linhas de pesquisas da unidade.

Já o campus Sorocaba (www.sorocaba.ufscar.br), que foi criado em 2005, está localizado no km 100 da rodovia João Leme dos Santos (SP-264). Segundo o site do próprio campus, possui uma área de cerca de 700 mil m², onde o espaço é composto por edifícios de atendimento à gestão Acadêmica e gestão administrativa da instituição, além de laboratórios, restaurante e biblioteca. Possui três centros acadêmicos: Centro de Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade - CCTS, Centro de Ciências Humanas e Biológicas - CCHB e o Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia - CCGT.

O Campus Lagoa do Sino (www.lagoadosino.ufscar.br), foi criado em 2013 e está localizado na Rodovia Lauri Simões de Barros, km 12 - SP-189 -Buri - São Paulo, denominado Centro de Ciências da Natureza - CCN. Conforme o próprio site do campus, ele possui 647 hectares e 9.947,15 m² de área construída entre as edificações da antiga fazenda que foram adaptadas para atender às novas necessidades da Universidade. Apesar de ser recém-criado, o campus possui uma estrutura administrativa, salas de aulas, biblioteca, restaurante, laboratórios didáticos, entre outros.

Nesse contexto de novos *campi* oriundos da expansão da UFSCar, identificamos a necessidade de descentralizar algumas atividades por conta da distância existente entre a sede, o campus de São Carlos, e os demais *campi*, tendo como processo inicial a criação de unidades ligadas à Gestão de Pessoas, unidades essas subordinadas à ProGPe. Além das unidades vinculadas à gestão de pessoas, foram criadas, na sequência, unidades vinculadas à ProAd, bem como unidades relacionadas com a estrutura física de cada campus, ou seja, Prefeitura Universitária e unidade relativa ao Escritório de Desenvolvimento Físico.

Dentro deste processo de expansão administrativa, apresentamos a seguir a Pró-Reitoria de Administração-ProAd da UFSCar, unidade responsável pela administração e pela execução orçamentária e financeira da instituição.

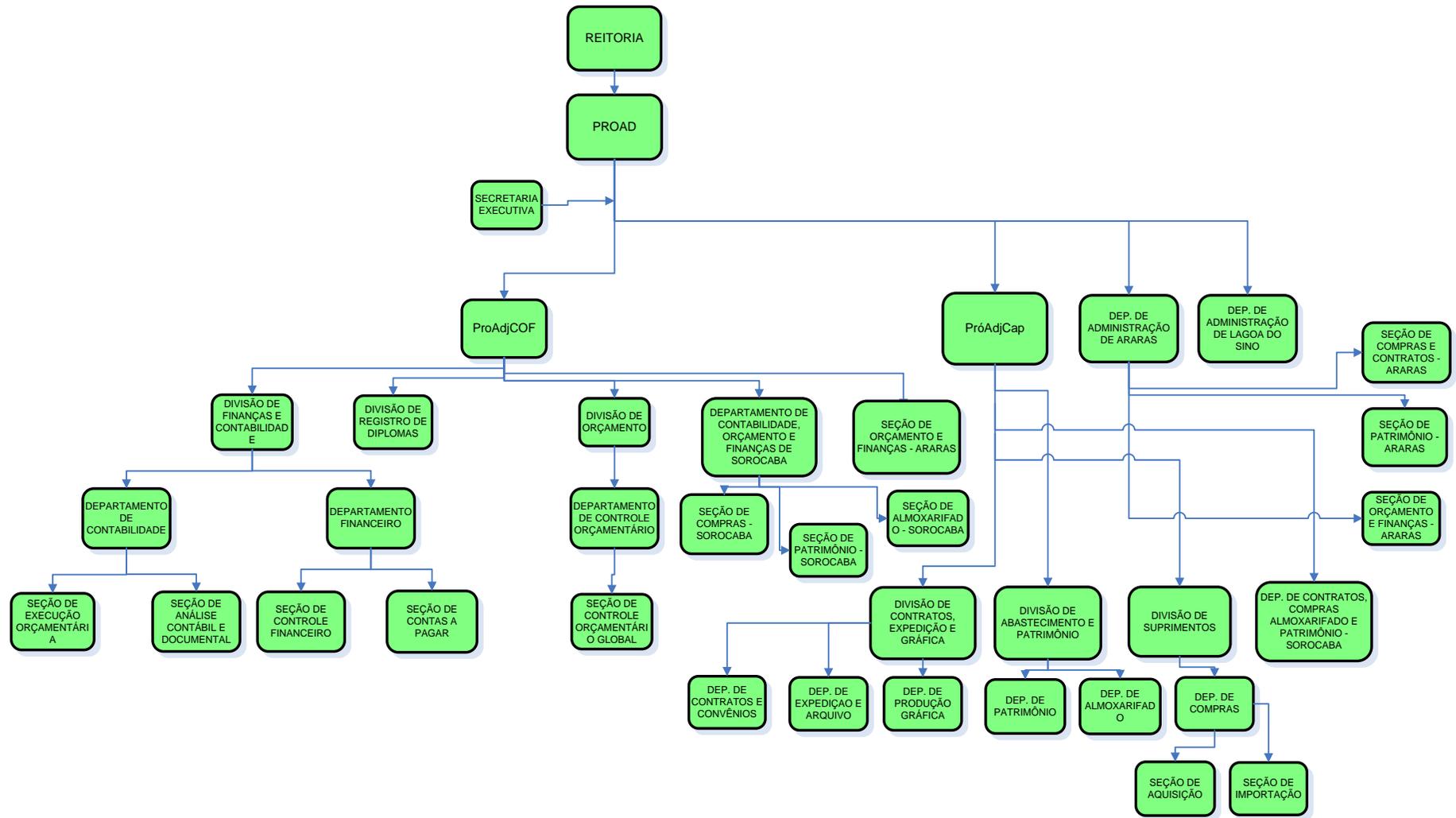
4.1.2 Pró-Reitoria de Administração – ProAd da UFSCar

A Pró-Reitoria de Administração da UFSCar, ProAd, é um órgão vinculado à Administração Superior da instituição, ou seja, à Reitoria, que tem como principais atribuições a coordenação e execução dos processos relativos ao orçamento, atos financeiros, contábeis e patrimoniais, serviços de compras e estabelecimento de contratos e convênios, abertura de processos, recebimento e expedição de correspondências, registro de diplomas e

prestação de serviços gráficos, que tem como objetivo viabilizar a adequada consecução das atividades finalísticas da instituição.

Na Gestão eleita em 2012, com a intenção de aprimorar e modernizar os processos e procedimentos da gestão, foram desenvolvidas ações no sentido da reestruturação organizacional da PROAD. Duas Pró-Reitorias Adjuntas da PROAD foram criadas: a Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade Orçamento e Finanças (PróAdjCOF) e a Pró-Reitoria Adjunta de Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio (PróAdjCAP), com a finalidade de auxiliar a execução das demandas da grande diversidade de tarefa da ProAd. Na próxima página, apresentamos o novo organograma da ProAd/UFSCar a partir da criação das novas Pró-Reitorias Adjuntas.

Figura 3 – Organograma ProAd/UFSCar



Fonte: Organograma Institucional - SPDI

Além das Pró-Reitorias Adjuntas, a ProAd conta ainda com uma secretaria executiva, 06 diretorias, 09 departamentos e 07 seções. Os organogramas das Pró-Reitorias Adjuntas encontram-se nos apêndices A e B.

Dentre as Pró-Reitorias Adjuntas criadas, apresentamos no item a seguir a Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças - PróAdjCOF, por se tratar da unidade da ProAd responsável pelas atividades que são objeto de estudo deste trabalho.

4.1.3 Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças – PróAdjCOF da UFSCar

A gestão orçamentária e financeira da UFSCar está vinculada diretamente à Pró-Reitoria Adjunta-COF – PróAdjCOF, que está estruturada da seguinte forma: uma Divisão de Orçamento – DiOr, que é responsável pelo orçamento da UFSCar como um todo e que tem como função cuidar de seu controle e da sua distribuição entre os principais gestores da Administração Superior. Dentro da DiOr, há o Departamento de Orçamento (DeCo).

Há ainda, vinculada diretamente à ProAdjCOF, a Divisão de Finanças e Contabilidade -DiFiC, que é responsável pela execução orçamentária e financeira, de toda a UFSCar. A DiFiC, por sua vez, é composta por dois departamentos. O primeiro, Departamento de Contabilidade - DeCont, cuida tanto das atividades relacionadas à emissão de empenhos como das atividades relacionadas à análise documental para pagamentos. O segundo é o Departamento Financeiro - DeFin, que é responsável pelas atividades relacionadas à liquidação e ao pagamento dos bens e serviços adquiridos, como também da análise, da liquidação e do pagamento da folha de pessoal da UFSCar como um todo.

4.2 Processo de Execução Orçamentária e Financeira na UFSCar

O Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar- PEOF-UFSCar é realizado a partir de um planejamento de gastos entre as unidades acadêmicas e administrativas, estando nesta última a Administração Superior, as quais compõem toda a UFSCar e, portanto, todos os *campi*.

Há todo um processo de elaboração do orçamento das IFES e de todos os órgãos federais, que se inicia por volta de julho do ano predecessor à sua execução. O caminho para a definição do orçamento da UFSCar faz parte, portanto, da elaboração da peça orçamentária do governo federal como um todo. A expectativa é que, após o Poder Legislativo

receber a proposta de Lei Orçamentária elaborada pelo Poder Executivo e aprová-la, o Presidente da República o sancione no mês de dezembro do mesmo ano, permitindo a sua publicação no Diário Oficial da União -DOU.

A partir da liberação do orçamento anual da UFSCar pelo Ministério da Educação, a Administração Superior da UFSCar planeja, de forma colaborativa e participativa, por meio de seus gestores, a distribuição entre as unidades acadêmicas e administrativas.

A Divisão de Orçamento - DiOr, por meio de seu Departamento de Controle Orçamentário – DeCO, fazem o controle do orçamento que deve ser seguido por cada unidade. Este controle está sendo introduzido em um sistema de gestão corporativa da UFSCar, denominado Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada – SAGUI. Porém, até recentemente, tal controle era realizado através de planilhas eletrônicas criadas pela própria DiOr e pelo DeCO.

Para realização da execução orçamentária, as unidades solicitam através de requisições, abertura de processo licitatório para aquisição de bens e serviços necessários para o funcionamento, autorização através de ofício para emissão de empenhos de bolsas, auxílios, reforços de empenhos, os quais são previamente autorizados pelos respectivos ordenadores de despesa.

Passamos a apresentar na próxima página, de forma mais estruturada, os principais processos dentro do PEOF/UFSCar. Para isso, vamos utilizar uma ferramenta conhecida como SIPOC -*Suppliers-Inputs-Process-Outputs-Costumers*. Essa ferramenta tem como principal finalidade “detectar os responsáveis por cada subprocesso e como eles contribuem para que o processo seja realizado, e também as interfaces que podem existir entre diferentes áreas” (YAMANAKA, 2013, p. 3).

Figura 4 – Processo de Execução Orçamentária e Financeira (PEOF/UFSCar)



FASES	S	I	P	O	C
1	Documentos para empenho recebido. Enviar documentos para empenho. Documentos para empenho recebidos para análise	Análise dos documentos para emissão de empenho	EMITIR EMPENHOS	Impressão dos empenhos para assinatura	Enviar cópia dos empenhos para fornecedores e unidades solicitantes
2	Docs. recebidos p/ análise. Separar docs p/ tipo p/ análise	Separar docs por tipo para análise	ANALISAR DOCUMENTOS P/ PAGAMENTO	Detalhamento das informações p/auxiliar na liquidação	Encaminhar documento para liquidação e pagamento
3	Recebimento de documentos analisados para liquidação e pagamento	Registro dos documentos nos sistemas siasg e/ou siafi web	LIQUIDAR DOCUMENTOS P/ PAGAMENTO	Lançar documentos em planilha eletrônica para aguardar financeiro	Armazenar notas liquidadas para pagamento
4	Verificar saldo financeiro. Separar docs por ordem cronológica de data de certificação	Priorizar pag. de bolsas e auxílios. Separar docs de pag. p/ordem cronológica até o saldo financeiro disponível	REALIZAR PAGAMENTO	Emitir relatório de pagamento	Conferir os pagamentos com o relatório. Imprimir e arquivar documentos e comprovantes de pagamento no processo de origem

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

Com relação à figura 4 apresentada acima, que representa o Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar, destacamos como se dá a realização de todo o processo da execução orçamentária e financeira a partir da entrada dos documentos que são utilizados para a realização do processo. Para apresentar o processo, utilizamos a ferramenta SIPOC.

Todas as atividades referentes ao PEOF-UFSCar, são realizadas através dos Sistemas Estruturantes do Governo Federal: Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, Sistema Integrado de Administração Financeira Web - SIAFI Web e Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais - SIASG. Os empenhos são gerados nos sistemas SIAFI e SIASG, já a liquidação e os pagamentos são realizados no sistema SIAFI WEB, onde se encontra localizado o ambiente Novo CPR, ou seja, o ambiente onde se processa a liquidação e o pagamento da despesa. Para ter acesso a estes sistemas é preciso ser servidor público federal, portanto, basta ser do quadro da UFSCar e estar devidamente cadastrado nos sistemas relacionados aos serviços que desenvolve.

Para a realização das atividades do PEOF-UFSCar, a UFSCar deve estar cadastrada no SIAFI com um código de Unidade Gestora Executora como está nos dias atuais. Vimos no capítulo 2, mais especificamente na seção 2.5, que há vários tipos de Unidades Gestoras, cada qual com suas atribuições e responsabilidades. Na UFSCar, atualmente existe apenas uma Unidade Gestora – UG que também é executora, ou seja, UGE a qual é utilizada por todos os *campi* para a realização das atividades pertinentes ao PEOF-UFSCar.

Além da UGE, a UFSCar possui várias Unidades Gestoras de Controle – UGR que são unidades gestoras que respondem pela realização de parte do programa de trabalho contida num crédito. Na UFSCar, as UGRs foram criadas na gestão 2012/2016, para possibilitar o controle das despesas com alojamentos e restaurantes estudantis, diárias e passagens. Os três *campi* utilizam o mesmo código de UGE para a realização dos serviços de compras, do controle orçamentário e da emissão de empenho.

No entanto, no que se refere ao PEOF-UFSCar, a execução orçamentária e financeira é composta por 04 fases: empenho, análise contábil e documental, liquidação e pagamento. Neste processo, existem lacunas com relação à descentralização das atividades de análise de documentos, de liquidação e de pagamento para os *campi* de Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino. As quatro fases da despesa que compõem o PEOF-UFSCar de forma completa, atualmente, só estão sendo realizadas no campus de São Carlos. Resumimos abaixo cada um dos processos citados na figura 4, relativo ao SIPOC.

Com relação ao processo de emissão dos empenhos (E.E.), o mesmo é realizado a partir da entrada dos processos de aquisição de bens e serviços e documentos de solicitação de emissão de empenho. Todos os documentos passam por uma análise dos dados antes de serem inseridos nos sistemas SIASG ou SIAFI. Após sua emissão, os empenhos são impressos e encaminhados para assinatura do ordenador de despesa e gestor financeiro.

No que diz respeito às atividades de análise contábil e documental (ACD), a mesma é composta pela verificação da disponibilidade de saldo no empenho, além de consultar se o fornecedor é ou não optante pelo Simples Nacional, realização do cálculo das retenções de tributos federais, INSS e ISS.

Quanto à liquidação dos pagamentos (LP), ela se processa a partir da inserção dos dados referentes aos documentos de pagamento, empenho, contas contábeis e dados bancários no sistema SIAFI Web. Em casos de documentos referentes a contratos, a inserção dos dados inicia-se no sistema SIASG.

Por fim, com relação ao pagamento (RP), uma vez que o documento já se encontra liquidado, é a partir da disponibilidade financeira que a ordem bancária de pagamento é gerada e o pagamento das retenções tributárias, INSS e ISS, são efetuadas quando for o caso.

Apresentadas as atividades realizadas no processo de execução orçamentária e financeira na UFSCar, no próximo item, contemplamos como o processo de implantação da Gestão Multicampi foi realizado.

4.3 Descentralização do PEOF-UFSCar: etapas iniciais e implantação da gestão multicampi

Em maio de 2013, com o intuito de avançar com as ações de reestruturação organizacional, iniciou-se o processo de implantação gestão multicampi da ProAd, com a criação dos Departamentos de Contabilidade, Orçamento e Finanças, Compras, Contratos, Abastecimento e Patrimônio no Campus de Sorocaba e a criação do Departamento e Administração, Seções de Compras, Contratos, Patrimônio e Orçamento e Finanças no Campus de Araras.

Com a implantação da gestão multicampi, parte das atividades de Contabilidade, Orçamento e Finanças-COF, passaram a ser desenvolvidas no campus de Araras e no campus de Sorocaba. Já no recém-criado campus de Lagoa do Sino, essas atividades foram iniciadas posteriormente.

A seguir apresentamos o processo de criação das unidades de Contabilidade, Orçamento e Finanças nos campi de Sorocaba e Araras.

4.3.1 Criação do Departamento de Orçamento, Finanças e Contabilidade no Campus de Sorocaba

A criação do Departamento de Orçamento Finanças e Contabilidade – DeOFC-S no campus de Sorocaba foi realizada através da Portaria GR nº 212, de 14 de maio de 2013, que instituiu no campus a implantação de unidades multicampi da Pró-Reitoria de Administração.

De acordo com a Portaria, entre as diversas unidades criadas, em consonância com o Inciso I do Artigo 1º da portaria, foi criado o Departamento de Orçamento, Finanças e Contabilidade de Sorocaba – DeOFC-S, cujas atribuições estão previstas no Anexo 1 da Portaria GR nº 212/2013, tais como: manutenção do controle orçamentário, contábil e financeiro do campus, integrado com a ProAd, suporte às SAF's (Secretarias de Administração Financeira), emissão e controle dos empenhos emitidos para as unidades do campus, geração de relatórios diversos, a fim de prestar informações sobre a execução da despesa, tanto para as unidades internas quanto para a ProAd e possíveis solicitações de Auditorias (Portaria GR nº 212, de 14 de maio de 2013).

4.3.1.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Sorocaba

A execução orçamentária e financeira no campus de Sorocaba é realizada a partir do controle orçamentário, que é função da Divisão de Orçamento. Este controle é gerenciado através de planilhas eletrônicas, onde os dados são registrados de acordo com as solicitações de emissão de empenhos, que funciona quando o campus solicita a liberação orçamentária à divisão de orçamento em São Carlos para emissão dos empenhos.

Após a sua emissão, os empenhos são encaminhados para o campus de São Carlos para assinatura do ordenador de despesa e do gestor financeiro. Já com as devidas assinaturas, os empenhos são arquivados no departamento de contabilidade aguardando a chegada da nota fiscal referente ao empenho emitido em Sorocaba. Após a emissão dos empenhos, os processos licitatórios são encaminhados para o departamento financeiro no campus de São Carlos, onde ficam arquivados aguardando o seu encerramento.

As notas fiscais recebidas no campus de Sorocaba referentes à aquisição de bens e serviços são certificadas e encaminhadas para o campus de São Carlos, onde são entregues no departamento de contabilidade, para que se proceda a análise documental. Após a realização deste processo, as notas são encaminhadas ao departamento financeiro para que sejam liquidadas e posteriormente pagas.

4.3.2 Criação da Seção de Contabilidade, Orçamento e Finanças no Campus de Araras

A criação da unidade COF no campus de Araras foi instituída através da Portaria GR nº 48 de 03 de maio de 2013, com as seguintes atribuições:

[...] manter as atividades de controle orçamentário, contábil e financeiro do campus, sempre com integração com a ProAd, de forma a garantir suporte às SAF's das unidades acadêmicas, bem como emissão e acompanhamento dos empenhos pertencentes ao campus, geração de relatórios diversos, a fim de prestar informações sobre a execução da despesa, tanto para as unidades internas quanto para a ProAd e possíveis solicitações de Auditorias.

No campus de Araras, o serviço de controle orçamentário e financeiro está centralizado na Seção de Orçamento e Finanças – SeOF-AR, onde há apenas um servidor para a execução dos serviços pertinentes ao setor.

4.3.2.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Araras

A execução orçamentária e Financeira no campus de Araras é realizada a partir do controle orçamentário que é realizado na Divisão de Orçamento no campus de São Carlos. Este controle é gerenciado através de planilhas eletrônicas, onde os dados são registrados de acordo com as solicitações de emissão de empenhos. O campus solicita a liberação orçamentária à divisão de orçamento em São Carlos para emissão dos empenhos.

Após a sua emissão, os empenhos são encaminhados para o campus de São Carlos para assinatura do ordenador de despesa e do gestor financeiro. Já com as devidas assinaturas, os empenhos são arquivados no departamento de contabilidade aguardando a chegada a nota fiscal.

Os processos licitatórios que deram origem aos empenhos são encaminhados para o departamento financeiro no campus de São Carlos, onde ficam arquivados aguardando o seu encerramento.

As notas fiscais decorrentes da aquisição de bens ou serviços e demais documentos para a realização da liquidação e pagamento, recebidas no campus de Araras, são certificadas e encaminhadas para o campus de São Carlos, onde são entregues no departamento de contabilidade, para que se proceda a análise documental. Após a realização deste processo, as notas são encaminhadas ao departamento financeiro para que sejam liquidadas e posteriormente pagas.

4.3.3 Unidade de Controle Orçamentário e Finanças no Campus de Lagoa do Sino

No processo de implantação da gestão multicampi da ProAd, o campus de Lagoa do Sino não foi contemplado com a criação da Unidade de Controle Orçamentário e Financeiro. Apesar disso, o processo de emissão de empenhos já foi iniciado, estando vinculado ao Departamento de Administração do campus e obedece aos mesmos procedimentos utilizados nos campi de Sorocaba e Araras para a emissão de empenhos.

4.3.3.1 Processo de Execução Orçamentária e Financeira no campus de Lagoa do Sino

A execução orçamentária e Financeira no campus de Lagoa do Sino é realizada a partir do controle orçamentário, que é realizado pela Divisão de Orçamento no campus de São Carlos. Este controle é gerenciado através de planilhas eletrônicas, onde os dados são registrados de acordo com as solicitações de emissão de empenhos. O campus solicita a liberação orçamentária à divisão de orçamento em São Carlos para emissão dos empenhos.

Após a sua emissão, os empenhos são encaminhados para o campus de São Carlos para assinatura do ordenador de despesa e do gestor financeiro. Já com as devidas assinaturas, os empenhos são arquivados no departamento de contabilidade aguardando a chegada a nota fiscal referente ao empenho emitido em Sorocaba.

Os processos licitatórios geradores dos empenhos são encaminhados para o departamento financeiro no campus de São Carlos, onde ficam arquivados aguardando o seu encerramento.

As notas fiscais recebidas no campus de Lagoa do Sino são certificadas e encaminhadas para o campus de São Carlos, onde são entregues no departamento de contabilidade, para que se proceda a análise documental e cálculo dos tributos a serem deduzidos ou não. Após a realização deste processo, as notas são encaminhadas ao departamento financeiro para que sejam liquidadas e posteriormente pagas.

4.3.4 PEOF: relação campus São Carlos e demais campi

Quando os *campi* externos necessitam de alguma informação sobre o processo ou mesmo sobre o andamento do pagamento das notas, essas informações muitas vezes são solicitadas ao campus de São Carlos porque, apesar de terem acesso aos SIAFI, nem sempre é possível saberem a posição dos pagamentos.

A partir da emissão e envio do empenho para o campus de São Carlos, os demais campi não possuem o conhecimento prático de como se processa os demais passos do processo de execução orçamentária, ou seja, a análise contábil e documental, a liquidação e o pagamento. A partir das informações que lhes são repassadas, os servidores replicam as informações recebidas para as unidades do campus, bem como para os fornecedores. Dessa forma, é possível afirmar que há desconhecimento na prática como se dá a continuação e o fechamento do processo da execução orçamentária e financeira como um todo.

A seguir, apresentamos um quadro onde detalhamos a realização do Processo de Execução Orçamentária e Financeira da UFSCar.

Quadro 3 – PEOF/UFSCAR

CAMPUS	EMISSÃO DE EMPENHOS	ANÁLISE CONTÁBIL E DOCUMENTAL	LIQUIDAÇÃO DA DESPESA	PAGAMENTO DA DESPESA
S. CARLOS	S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos
SOROCABA	Sorocaba/S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos
ARARAS	Araras/S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos
L. SINO	L. Sino/S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos	S. Carlos

Fonte: Elaborado pela autora

No quadro 3 apresentado acima, observamos que o campus de São Carlos tem condições de executar todos os quatro processos que compõem o PEOF. Entretanto, embora São Carlos, no momento da execução desta pesquisa, executasse boa parte dos processos de outros *campi*, havia processos, como emissão de empenhos, que já estavam sendo executados nos outros *campi*, como mostra o referido quadro.

4.4 Análise do processo de execução orçamentária e financeira da UFSCar

4.4.1 Levantamento e análise de dados via questionários

Antes de tratar do levantamento e da análise de dados, inicialmente apresentamos uma identificação dos participantes para facilitar a apresentação dos principais aspectos retornados, bem como a análise que foi desenvolvida. Tudo isso foi feito tendo em vista o objetivo de responder à pergunta de pesquisa apresentada no capítulo 1, ou seja, considerar a criação de novas UGs para a consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar de forma que beneficie os servidores envolvidos, a comunidade como um todo e a administração, é necessário?

Lembramos ainda que, conforme visto na seção 3.2.2, os objetivos da aplicação dos questionários envolveram o levantamento da opinião, a visão e o conhecimento dos participantes no que diz respeito ao processo de execução orçamentária e financeira junto às suas unidades, bem como o estágio em que ele se encontra, além da consolidação do restante das etapas necessárias para complementar este processo.

4.4.1.1 Identificação dos Participantes

Com o intuito de analisar as respostas e de não identificar os participantes desta pesquisa, elaboramos um código para cada um deles de acordo com as unidades, nas quais eles trabalham. Abaixo, é possível verificar tal codificação.

Quadro 4 - Código para identificação dos participantes da pesquisa (2017)

UNIDADES	PARTICIPANTES	
Divisão de Orçamento – DiOr	DiO-1	DiO-2
Departamento de Contabilidade - DeCont	DeC-1	DeC-2
Departamento Financeiro – DeFin	DeF-1	DeF-2
Campus de Araras	C-AR-1	C-AR-2
Campus de Sorocaba	C-SOR-1	C-SOR-2
Campus Lagoa do Sino	C-LS-1	C-LS-2

Fonte: Elaborado pela autora

As três primeiras linhas do quadro correspondem ao campus de São Carlos e as três últimas linhas correspondem aos demais *campi* da UFSCar.

Há dois tipos de identificação no quadro 4:

a) Primeiro tipo: estão nas três primeiras linhas do quadro:

Exemplo: DiO-1. Nesse tipo de identificação, primeiramente, é indicado se é departamento (De) ou divisão (Di). Na sequência, é indicada a área de trabalho: orçamento (O), contabilidade (C) e financeiro (F). Por último, é indicado se foi o primeiro participante (1) ou o segundo participante (2). Portanto, DiO-1 significa o primeiro participante da Divisão de Orçamento. DiO-2 significa o segundo participante da Divisão de Orçamento.

b) Segundo tipo: estão nas três últimas linhas do quadro:

Exemplo: C-AR-1. Neste tipo de identificação, primeiramente, é indicado o campus (C). Na sequência, é indicado o nome do campus (AR). Por último, é indicado se foi o primeiro participante (1) ou o segundo participante (2). Portanto, C-AR-1 significa primeiro participante do campus de Araras. C-AR-2 significa segundo participante do campus de Araras. C-SOR-1 significa primeiro participante do campus de Sorocaba. C-SOR-2 significa segundo participante do campus de Sorocaba. C-LS-1 significa primeiro participante do campus de Lagoa do Sino. C-LS-2 significa segundo participante do campus de Lagoa do Sino.

4.4.1.2 Síntese dos Retornos da Aplicação dos Questionários

Para apresentação dessa síntese, optamos pelo formato de quadros, uma vez que entendemos que ele sistematiza melhor os retornos. Iniciamos com a apresentação dos retornos dos questionários aplicados no campus de São Carlos, sendo que é importante observar que a segunda coluna indica os principais aspectos considerados no questionário destinado para aquela unidade. Na sequência, apresentamos os retornos relativos aos demais *campi*.

4.4.1.2.1 Retornos relativos aos questionários aplicados no campus de São Carlos

Primeiramente, apresentamos o quadro sintetizando os retornos relativos à DiOr. Na sequência, apresentamos os retornos relativos ao DeCont e, por último, apresentamos os retornos relativos ao DeFin.

Quadro 5 - Retornos dos questionários relativos à DiOr.

DiOr	Principais aspectos dos questionários	Síntese das respostas
1	Sobre os passos e dificuldades do controle orçamentário	DiOr-1: A Administração Superior estabelece o procedimento de alocação de cada tipo de recurso. As principais dificuldades dizem respeito à falta de servidores e às condições das instalações físicas.
2	Sobre o processo de descentralização	DiOr-1: Não apresentou opinião sobre este assunto, mas ele tem o entendimento de que qualquer unidade da UFSCar teria condições de acompanhar a movimentação débito/crédito em tempo real, através do sistema SAGUI.
3	Sobre a elaboração do orçamento da UFSCar	DiOr-1: Não participa da construção do orçamento da UFSCar e entende que há necessidade de capacitação para os servidores, bem como participação em reuniões com a Administração Superior quanto à distribuição de recursos.
4	Sobre o relacionamento entre a unidade e as unidades afins	DiOr-1: Afirma que há um bom relacionamento e recomenda uma maior autonomia aos <i>campi</i> , já que cada qual possui o seu orçamento.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 6 - Retornos dos questionários relativos ao DeCont (continua)

DeCont	Principais aspectos dos questionários	Síntese das respostas
1	Sobre o processo de emissão de empenho	DeC-1: Há uma falta de atenção das unidades quanto ao preenchimento dos formulários de solicitação de emissão de empenho. Sugere o acompanhamento pelos fiscais de contratos quanto à regularidade dos fornecedores com relação às certidões de tributos.
2	Sobre o processo de descentralização de emissão de empenho	DeC-1: O processo de emissão de empenho está funcionando bem no campus de Sorocaba com dois servidores no setor e que os <i>campi</i> de Araras e Lagoa do Sino precisam de mais servidores. Sugere a descentralização orçamentária para os demais <i>campi</i> em sua totalidade e capacitação para os servidores.
3	Sobre a descentralização do processo de análise contábil e documental	DeC-1: Não vê viabilidade técnica e operacional para a descentralização desta atividade.
4	Sobre a importância da UFSCar investir na descentralização do processo de análise contábil e documental	DeC-1: A atividade de análise contábil e documental exige conhecimento técnico e que o resultado do serviço é de extrema responsabilidade e que existem fases anteriores à análise documental que precisam estar plenamente ajustadas.
5	Sobre o relacionamento entre a unidade e as unidades afins	DeC-1: A sua unidade dá suporte às demais unidades e que com a implantação da gestão por processos será possível definir as competências de cada departamento dentro da instituição.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 7 - Retornos dos questionários relativos ao DeFin

DeFin	Principais aspectos dos questionários	Síntese das respostas
1	Sobre a implantação do processo de liquidação nos demais campi	DeF-1: A implantação é um fator positivo, não vê desvantagem. DeF-2: A implantação proporcionará benefícios aos servidores do DeFin, reduzindo o volume de trabalho. Vantagens: controle sobre os contratos, rapidez nos processos e a aprendizagem organizacional.
2	Sobre a implantação do processo de pagamento nos demais campi	DeF-1: Se a implantação da liquidação for de forma satisfatória, a descentralização poderia avançar com a implantação do pagamento. Vantagens: melhor distribuição dos serviços sem sobrecarga e melhor rapidez de pagamento. DeF-2: A liquidação e pagamento são atividades complementares. Desvantagem: a falta de controle sobre os recursos e a comunicação com a administração.
3	Sobre a importância da UFSCar investir na descentralização do processo de liquidação e pagamento	DeF-1: É muito importante a UFSCar investir na descentralização das atividades de liquidação e pagamento, pois contribuirá para alcançar melhor eficiência administrativa. DeF-2: É extremamente importante a UFSCar investir na descentralização das atividades de liquidação. A descentralização dessas atividades proporcionará um equilíbrio entre a demanda de cada campus e a quantidade de servidores disponíveis para executar o trabalho.
4	Sobre o relacionamento entre a unidade e as unidades afins	DeF-1: Não apresentou informação. Sugere a união de conhecimentos e a criação de manuais. DeF-2: Atende aos demais campi como se fossem fornecedores. Sugere a liberação de acesso aos sistemas SIAFI e SIASG para consulta sobre a liquidação e pagamento.

Fonte: Elaborado pela autora

4.4.1.2.2 Questões direcionadas aos campi de Araras Sorocaba e Lagoa do Sino

A seguir, apresentamos, em dois quadros os retornos relativos aos demais campi para cada questão do questionário. Na sequência, apresentamos uma síntese relativa a cada questão.

Quadro 8 - Retorno dos campi relativos às questões 1 a 10 (continua)

Questão	Sorocaba	Araras	Lagoa do Sino
Sobre o controle orçamentário	C-Sor-1: controle é realizado a partir de planilhas eletrônicas. C-Sor-2: controle é realizado a partir de planilhas	C-Ar-1: faz o acompanhamento através do sistema. C-Ar-2: controle é via sistema SAGUI que não informa o saldo em tempo real.	C-LS-1: não realiza o controle, apenas o registro de gastos em planilhas. C-LS-2: o controle realizado de forma parcial e não têm conhecimento dos recursos disponibilizados.

Quadro 8 - Retorno dos campi relativos às questões 1 a 10 (continua)

Sobre a realização de emissão de empenhos	C-Sor-1: emitem empenhos registrados pelos sistemas SIAFI e SIASG. C-Sor-2: sim.	C-Ar-1: Realiza. C-Ar-2: Realiza.	C-LS-1: iniciou recentemente. C-LS-2: as atividades se encontram em processo de descentralização.
Dificuldades no processo de emissão de empenhos	C-Sor-1: existe demora da liberação de autorização de orçamento para emissão de empenho. C-Sor-2: falta manual, treinamento para os novos funcionários, baixa comunicação e divulgação de novidades sobre a atividade; falta divisão do trabalho.	C-Ar-1: serviço é executado por apenas 01 servidor. C-Ar-2: descentralização implementada de forma parcial.	C-LS-1: indisponibilidade orçamentária, falta de treinamento, falta de uma linha telefônica na mesa de trabalho. C-LS-2: não apresentou dificuldade por estar em descentralização; sugestão: capacitação para o servidor.
Sobre o processo de descentralização de emissão de empenho	C-Sor-1: rapidez e controle sobre os empenhos. C-Sor-2: interessante desde que haja servidores suficientes	C-Ar-1: Vê a descentralização como vantagem. C-Ar-2: irá acelerar o processo de compras e liberação de recursos.	C-LS-1: todo processo de descentralização é bem-vindo. C-LS-2: Não apresentou opinião; vantagem: a diminuição da movimentação dos processos para SC.
Sobre a implantação do serviço de análise contábil e documental	C-Sor-1: será um grande avanço para o campus. C-Sor-2: Não apresentou opinião; vantagem: melhor aproveitamento do tempo.	C-Ar-1: não apresentou opinião nem vantagem. C-Ar-2: informou ser desnecessário por conta da falta de servidor.	C-LS-1: informou que o processo é muito bem-vindo. C-LS-2: não apresentou opinião. Vantagem: maior dinamismo e menor fluxo na tramitação de processos.
Sobre a implantação do serviço de liquidação na unidade	C-Sor-1: informou que seria um grande avanço para o campus. Como vantagem, a não necessidade de envio de notas e solicitações de pagamentos para São Carlos, melhor controle sobre os pagamentos. C-Sor-2: não apresentou opinião. Como vantagem maior aproveitamento do tempo quanto à tramitação de documentos e a efetiva liquidação, melhores condições de suporte à comunidade.	C-Ar-1: não apresentou opinião nem vantagem. C-Ar-2: informou que seria excelente a implantação do serviço	C-LS-1: informou que todos os processos de descentralização são bem aceitos porque promovem e aceleram o desenvolvimento dos campi, desde que haja servidor suficiente. C-LS-2: não apresentou opinião. Como vantagem maior autonomia para o campus e controle das ações desenvolvidas. Como desvantagem: a falta de servidor.

Quadro 8 - Retorno dos campi relativos às questões 1 a 10 (continua)

Sobre a implantação das atividades de pagamentos na unidade	C-Sor-1: não apresentou opinião. Como vantagens, melhor aproveitamento do tempo e melhor condição de dar suporte à comunidade sobre pagamento. C-Sor-2: não apresentou opinião. Como vantagens, melhor aproveitamento do tempo e melhor condição de dar suporte à comunidade sobre pagamento. Como desvantagem, falta de pessoal e treinamento.	C-Ar-1: não apresentou informação. C-Ar-2: informou que seria excelente a implantação do serviço. Como desvantagem, a falta de servidor.	. C-LS-1: informou que todos os processos de descentralização são bem-vindos. Como desvantagem, a falta de servidor. C-LS-2: acredita que dará maior autonomia para o campus e controle das ações desenvolvidas, porém são necessários mais servidores e capacitação.
Sobre a construção do orçamento da UFSCar	C-Sor-1: informou que possui pouco conhecimento. Como sugestão, que as unidades façam planejamento para melhorar o uso do orçamento. C-Sor-2: não apresentou resposta. Como sugestão, um orçamento participativo e a criação de uma comissão para filtrar as necessidades dos dispêndios e alocação do orçamento.	C-Ar-1: informou que não possui conhecimento sobre o assunto e que é preciso melhorar o processo com reuniões e informações sobre o tema. C-Ar-2: informou que não possui conhecimento sobre o assunto. Como sugestão, a criação de um Link com informações sobre a execução do orçamento.	C-LS-1: informou que o conhecimento sobre o assunto não é suficiente. Que existe uma necessidade latente de transparência e treinamento. C-LS-2: informou que desconhece o processo
Sobre investir na descentralização das atividades do PEOF, além de empenho.	C-Sor-1: informou que a implantação destas atividades traria grandes benefícios para o campus. C-Sor-2: informou que considera importante.	C-Ar-1: informou que acha importante, desde que haja servidores suficientes. C-Ar-2: informou que acha importante, desde que haja servidores suficientes.	C-LS-1: informou que acha muito importante, que a descentralização é necessária para inviabilizar a morosidade, falta de transparência e desmistificar o acesso a informações relacionadas a tais processos. C-LS-2: informou que seria importante, pois tornaria os processos mais dinâmicos.
Sobre o relacionamento da unidade e unidades afins dos demais campi	C-Sor-1: não apresentou opinião. Como sugestão, que haja maior sincronia para melhoria da comunicação com relação a procedimentos e mudanças, e também a adoção de um manual para suporte a execução das atividades da área. C-Sor-2: não apresentou opinião. Como sugestão, que haja maior sincronia para melhoria da comunicação com relação a procedimentos e mudanças, e também a adoção de um manual para suporte a execução das atividades da área.	C-Ar-1: informou que o relacionamento é o melhor possível. Como sugestão, a realização de encontros presenciais para discussão sobre o tema. C-Ar-2: informou que possui um bom relacionamento com as demais unidades.	C-LS-1: informou que tem contato apenas com dois <i>campi</i> e que o relacionamento é bom. Como sugestão, a criação de um grupo no <i>Moodle</i> para ajudar a diminuir o caráter informal da descentralização. C-LS-2: não apresentou opinião.

Fonte: Elaborado pela autora

Considerando o quadro 8, podemos inferir para cada questão nos *campi* de Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino, o que se segue:

- Questão 1 – realização de controle orçamentário: tanto em Sorocaba como em Lagoa do Sino, são utilizadas planilhas, sendo que em LS é parcial. Em Araras, o acompanhamento é via Saguí.

- Questão 2 – realização de emissão de empenho: todos emitem empenhos, sendo que LS teve início recente.

- Questão 3 - dificuldades na emissão de empenho: Sorocaba aponta a demora da liberação de autorização de orçamento, falta de capacitação, comunicação e adequada divisão de trabalho; Araras destaca a falta de servidor; LS aponta a indisponibilidade orçamentária, falta linha telefônica e falta de capacitação.

- Questão 4 - Descentralização de emissão de empenhos: Sorocaba a destaca por sua maior rapidez e controle do empenho; Araras apresenta como sendo uma vantagem e que irá acelerar o processo de compras e de liberação de recursos; para Lagoa do Sino, o processo de descentralização é bem-vindo e diminuirá a movimentação dos processos para SC.

- Questão 5 - implantação das atividades de análise contábil e documental: Sorocaba aponta que será um grande avanço para o campus, visto que implicará em um melhor aproveitamento do tempo; já Araras acha desnecessário por conta da falta de servidor; para Lagoa do Sino, o processo é muito bem-vindo, pois resultará no maior dinamismo e menor fluxo na tramitação de processos.

- Questão 6 - implantação do serviço de liquidação: Sorocaba aponta que seria um grande avanço para o campus, pois não haveria necessidade de envio de notas e solicitações de pagamentos para São Carlos, melhor controle sobre os pagamentos, além do maior aproveitamento do tempo quanto à tramitação de documentos e à efetiva liquidação, além da oferta de melhores condições de suporte à comunidade; para Araras seria excelente a implantação do serviço; já Lagoa do Sino aponta que o conhecimento sobre o assunto não é suficiente, que existe uma necessidade latente de transparência e treinamento.

- Questão 7 - implantação das atividades de pagamentos: Sorocaba aponta que haverá melhor aproveitamento do tempo e melhor condição de dar suporte à comunidade sobre pagamento; Araras informa que seria excelente a implantação do serviço; Lagoa do Sino acredita que todos os processos são bem-vindos e que dará maior autonomia para o campus e controle das ações desenvolvidas. Sobre esta temática, Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino apresentam como desvantagem a falta de servidor.

- Questão 8 - construção do orçamento da UFSCar: tanto Sorocaba como Araras e Lagoa do Sino apontam que não possui conhecimento. Sugerem que as unidades façam planejamento para melhorar o uso do orçamento e que o orçamento seja participativo. Destacam também a necessidade de criação de uma comissão para filtrar as necessidades dos dispêndios e alocação do orçamento, que é preciso melhorar o processo com reuniões e informações sobre o tema por meio do desenvolvimento de um link com informações sobre a execução do orçamento.

- Questão 9 - descentralização das atividades do PEOF além de empenho: Sorocaba informa que a implantação destas atividades traria grandes benefícios para o campus e que considera importante; Araras considera importante, desde que haja servidores suficientes. Lagoa do Sino considera muito importante, visto que ela é necessária para inviabilizar a morosidade, falta de transparência e desmistificar o acesso a informações relacionadas a tais processos e que, conseqüentemente, sua implementação tornaria os processos mais dinâmicos.

- Questão 10 - relacionamento da unidade e unidades afins dos demais *campi*: Sorocaba destaca a importância de que haja maior sincronia para melhoria da comunicação com relação a procedimentos e mudanças, além de enfatizar também a adoção de um manual para suporte à execução das atividades da área; para Araras, o relacionamento é o melhor possível, sendo que ela sugere a realização de encontros presenciais para discussão sobre o tema. Já Lagoa do Sino informa que possui um bom relacionamento com as demais unidades.

4.4.1.3 Principais Destaques Retornados pelos Participantes

Para um melhor entendimento do quadro abaixo, apresentamos o significado das siglas apresentadas na coluna Processo:

- 1- C.O. - controle orçamento
- 2- E.E. – emissão de empenho
- 3- A.C.D. – análise contábil e documenta
- 4- L.P. – liquidação para pagamento
- 5- R.P. – realização do pagamento

Quadro 9 - Destaques dos Retornos do campus de São Carlos e demais Campi (continua)

PROCESSO	DESTAQUES - DESCENTRALIZAÇÃO	
C.O.	Benefícios	As unidades poderão fazer os lançamentos diretamente no sistema SAGUI; Possibilidade de acompanhamento da movimentação débito/crédito em tempo real; Maior confiança na obtenção das informações; Possibilidade de controle sobre o orçamento da unidade; Controle orçamentário passará a ser realizado a partir do SIAFI Celeridade no processo de compras e liberação de recursos, Elaboração de relatórios para apoio as demais unidades administrativas
	Dificuldades	Insuficiência de servidores, Falta de capacitação Manutenção de instalações físicas
E.E.	Benefícios	Rapidez no processo de emissão de empenhos; Melhor controle sobre os empenhos; Melhores informações sobre o andamento do empenho; Acesso a informações para repasse à comunidade; Acelerar os processos de compra e liberação de recursos para os contratos; Não ser necessário o pedido de empenho ir e vir do campus de São Carlos; Melhora na qualidade do atendimento à comunidade devido à agilidade na execução do empenho e quaisquer informações; Desafoga os servidores de São Carlos dessas tarefas; Diminui a movimentação dos processos de compras e solicitações de reforços de empenhos; Acelera o desenvolvimento dos campi e, conseqüentemente, da instituição.
	Dificuldades	O processo que origina a compra não ficar arquivado no campus; Falta de servidor para realizar as atividades; A estrutura organizacional da unidade; Falta de pessoal para executar as tarefas; Risco de cometer sérios erros devido à falta de conhecimento/treinamento; Falta de treinamento, suporte sistêmico e de servidores.
A.C.D	Benefícios	Grande avanço para os <i>campi</i> ; Maior aproveitamento de tempo quanto ao trâmite de documentos e a efetiva liquidação; Melhor condição para dar suporte aos interessados da comunidade; Otimização de todo o processo; Melhoria na qualidade do atendimento a comunidade devido à agilidade na execução da liquidação e, conseqüentemente, do pagamento e quaisquer informações; Controles e relatórios que sejam solicitados; Desafogar os servidores de São Carlos; Dinamismo para a seção responsável por esses procedimentos e menor fluxo de tramitação de processos; Tornaria os processos mais dinâmicos
	Dificuldades	O processo que origina a compra não ficar arquivado no campus; Falta de servidor para realizar as atividades; A estrutura organizacional da unidade; Falta de pessoal para executar as tarefas; Risco de cometer sérios erros devido à falta de conhecimento/treinamento; Falta de treinamento, suporte sistêmico e de servidores.

Quadro 9 - Destaques dos Retornos do campus de São Carlos e demais Campi “(continua)”

L.P.	Benefícios	<p>Alcance de maior eficiência administrativa; Eficiência e economicidade de tempo; Melhor distribuição da execução da atividade; Proporcionará um equilíbrio entre a demanda de cada <i>campi</i> e a quantidade de servidores disponíveis para executar o trabalho; Grande avanço para o campus; Redução do acúmulo de demanda no DeFin; Melhor controle de informações sobre os pagamentos; Processo de aquisição arquivado no próprio campus; Os <i>campi</i> teriam um melhor controle sobre suas responsabilidades; A descentralização trará grandes benefícios para o campus; Maior aproveitamento de tempo quanto ao trâmite de documentos e a efetiva liquidação; Melhor condição para dar suporte aos interessados da comunidade; Cada <i>campi</i> seria capaz de responder acerca de tais atividades; Otimização de todo o processo; Melhoria na qualidade do atendimento a comunidade devido à agilidade na execução da liquidação e, conseqüentemente, do pagamento e quaisquer informações; Controles e relatórios que sejam solicitados; Desafogar os servidores de São Carlos; Maior autonomia do campus e controle das ações desenvolvidas Tornará os processos mais dinâmicos</p>
	Dificuldades	<p>Falta de servidor; Capacitação; Treinamento adequado a todos os envolvidos.</p>
RP	Benefícios	<p>Eficiência e economicidade de tempo; Ao descentralizar a atividade de liquidação, o pagamento também deveria ser para que haja um controle maior sobre o fluxo do processo; A descentralização dessa atividade proporcionará um equilíbrio entre a demanda de cada <i>campi</i> e a quantidade de servidores disponíveis para executar o trabalho; Maior aproveitamento de tempo quanto ao trâmite de documentos e o efetivo pagamento; Melhor condição para dar suporte aos interessados da comunidade ou interessados, pois teremos melhores informações de pagamento e previsão de pagamento; A descentralização do pagamento traria grande benefício aos <i>campi</i>, pois todos teriam um melhor controle sobre suas responsabilidades; Cada <i>campus</i> seria capaz de responder acerca de tais atividades; Otimização de todo o processo; Melhoria na qualidade do atendimento à comunidade devido à agilidade na execução da liquidação e pagamento e quaisquer informações, controles e relatórios que sejam solicitados; Desafogar os servidores de São Carlos dessas tarefas; A descentralização é necessária para driblar a morosidade, a falta de transparência nas informações e “desmistificar” para os servidores do setor interessado; O acesso às informações relacionadas a tais processos possibilita aproximar a UFSCar da tão desejável prestação de serviço público de qualidade, baseada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; Maior autonomia do campus e controle das ações desenvolvidas; Processos mais dinâmicos.</p>
	DIFICULDADES	<p>Falta de treinamento; Responsabilidade e demanda da atividade <i>versus</i> falta de pessoal; Necessidade de suporte externo; Falta de servidores para a realização das atividades; Treinamento adequado</p>

Além dos benefícios e dificuldades apresentados no quadro acima, outras informações relevantes foram apresentadas pelos participantes, tais como: a falta de conhecimento sobre a construção do orçamento da UFSCar, demora na autorização e liberação de recursos, o bom relacionamento entre as unidades que desenvolvem atividades relacionadas ao PEOF, a necessidade de criar um manual interno de procedimentos, bem como a necessidade de adoção de medidas adequadas para a divisão dos trabalhos, responsabilidade e demanda da atividade *versus* falta de pessoal e a própria estrutura organizacional da unidade.

4.4.2 Análise Global sobre o PEOF da UFSCar

Além do que já foi mencionado na seção 4.1, que tratou dos retornos dos questionários, é preciso considerar adicionalmente outros aspectos: legislação, estrutura afim existente na instituição, cultura organizacional e outras especificidades. Com relação aos aspectos legais, como vimos tanto na seção 2.5, como na seção 4.2 sobre unidade gestora, a atual estrutura da UFSCar não permite mudanças mais efetivas que um processo de descentralização requer.

Atualmente, a estrutura organizacional da UFSCar possui apenas uma unidade gestora executora localizada no campus de São Carlos, cuja identificação no SIAFI é 154049, para qual é destinado todo o orçamento da UFSCar. Essa identificação de unidade gestora é utilizada simultaneamente por todos os campi para a emissão de empenhos. Entretanto, para a realização da liquidação e do pagamento, ela é utilizada apenas no campus de São Carlos.

Uma informação importante, que já apresentamos no capítulo 2, refere-se à distinção entre unidade gestora executora e unidade gestora responsável. Uma unidade gestora executora pode ter vinculada a ela uma unidade gestora responsável. A principal diferença entre a unidade gestora executora e unidade gestora responsável está na necessidade de existir na unidade gestora executora as ações apresentadas na seção 2.5 do capítulo 2.

A partir da criação de uma unidade gestora executora, é possível cadastrar unidades gestoras responsáveis que ficarão subordinadas à unidade gestora executora que realizou o cadastro. A criação de unidade gestora responsável favorece a unidade gestora executora porque ela codifica uma unidade, uma despesa ou ainda uma ação, no sentido de fornecer informações mais detalhadas sobre a execução do orçamento. Atualmente, a UFSCar possui algumas unidades gestoras responsáveis vinculadas à unidade gestora executora.

A seguir, passamos a discorrer e analisar a situação da UFSCar com relação à unidade gestora executora.

Para o PEOF da UFSCar, no sistema SIAFI, o Ordenador de Despesa oficial da instituição é o Reitor (a), que tem como substituto o Vice-Reitor (a). O Reitor (a) delega para o Pró-Reitor de Administração a função de ordenador de despesa e para o Pro-Reitor Adjunto da ProAd COF a função de ordenador de despesa substituto, que são cadastrados como tal no SIAFI.

Como vimos na seção 2.5, existem ao menos duas categorias de ordenadores de despesas cadastrados no SIAFI. A primeira trata-se de ordenadores de despesas cadastrados no SIAFI, que autorizam a execução orçamentária e financeira. Nesta categoria, o reitor (a) é o principal, tendo como substituto o vice-reitor. O reitor (a) delega, no caso da UFSCar, para o pró-reitor de administração e para o pró-reitor de administração adjunto de contabilidade, orçamento e finanças essas atribuições. A segunda categoria diz respeito aos ordenadores de despesas da gestão da instituição, sendo os titulares o reitor (a) juntamente com o vice-reitor. Dentro da hierarquia institucional, os pró-reitores são ordenadores de despesa por delegação e os diretores de centro e prefeitos universitários por subdelegação.

Outro ator importante no PEOF da UFSCar é o gestor financeiro, que na época do desenvolvimento desta investigação tinha como titular o chefe do DeFin, sendo que o suplente era o diretor da DIFIC, ambos designados por portaria para assumir a responsabilidade da execução financeira no SIAFI, bem como representar oficialmente a instituição junto aos bancos.

Além do ordenador de despesa e do gestor financeiro, outro ator importantíssimo é o contador cadastrado como responsável pela conformidade execução orçamentária, financeira e patrimonial da UFSCar no sistema SIAFI. É importante lembrar que a UFSCar cresceu significativamente nos últimos anos por conta dos processos de expansão pelos quais passou, conforme visto na seção 4.3. Portanto, fica visível que somente um único contador responsável para toda a UFSCar é inviável.

O ordenador de despesa e o gestor financeiro ou seus respectivos substitutos são responsáveis pela autorização dos pagamentos e assinaturas dos empenhos de toda a execução orçamentária e financeira de todos os campi no sistema SIAFI. Isto acontece porque para cada unidade gestora só é possível cadastrar apenas um titular e um substituto para cada função apresentada. Portanto, esses atores eram e continuam sendo responsáveis pela ordenação de despesa, junto ao SIAFI, de toda a UFSCar

Os ordenadores de despesas dos centros e demais unidades administrativas são responsáveis pela autorização e pelo controle e execução orçamentária da sua unidade formalmente, isto é, eles não são responsáveis pela autorização das atividades do PEOF no sistema SIAFI, apesar de também estarem cadastrados no SIAFI como ordenadores de despesa por subdelegação. Assim, a partir da criação das UGEs para cada unidade criada, o ordenador assumirá a responsabilidade também pela realização da execução orçamentária da sua unidade, pois será cadastrado no SIAFI como tal.

Portanto, para que a descentralização do PEOF seja efetiva, é de fundamental importância que cada campus tenha responsáveis locais junto ao SIAFI, pela parte do orçamento descentralizado para aquele campus. Por responsáveis locais, nos referimos aos mesmos atores citados acima: ordenador de despesa junto ao SIAFI, gestor financeiro e contador responsável.

As justificativas para a necessidade desses atores em cada campus são:

- a) Ordenador de despesa e/ou gestor financeiro: caso não exista o ordenador de despesa e/ou gestor financeiro cadastrado (s) junto ao SIAFI, o serviço do PEOF lá executado teria que ser necessariamente encaminhado para São Carlos, jogando por terra os benefícios identificados pela aplicação dos questionários. Esta situação traz diversas dificuldades e risco. Dificuldades porque o serviço ficaria a todo momento truncado e dependente da movimentação de importantes documentos, por exemplo, bem como da disponibilidade do ordenador de despesa do campus de São Carlos. Riscos porque de um lado, o transporte desses documentos requer responsabilidades não previstas hoje e, de outro, devido ao tempo que se perde e compromete os escassos prazos normalmente disponíveis para a execução orçamentária e financeira colocada pelo governo federal.
- b) Contador responsável: será responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária, financeira e patrimonial daquele campus de forma a compor com os demais contadores dos outros campi uma equipe que deverá cuidar junto com o contador responsável do órgão como um todo, que é a UFSCar, da consistência, adequação, prestação de contas, publicização (tornar público em uma linguagem mais compreensível), da execução orçamentária e financeira de toda a UFSCar. A participação de um único contador responsável, cadastrado no SIAFI como tal, para a UFSCar como um todo, se torna inviável.

Assim, qualquer que seja a proposta a ser considerada, necessariamente deve considerar a criação de novas unidades gestoras executoras. Da mesma forma, qualquer que seja a proposta, outro aspecto importante a ser considerado é com relação a eventuais melhorias na gestão do PEOF de cada campus. Esta última situação é muito vital, a fim de que

os benefícios sejam os maiores possíveis, seja para os servidores de cada campus envolvidos no respectivo PEOF, para os respectivos gestores, para a comunidade como um todo e, portanto, para a Administração Superior da UFSCar.

Enquanto que para uma unidade gestora executora são necessários os atores anteriormente discutidos, para uma unidade gestora responsável não é necessário haver um servidor dedicado a ela. A partir da implantação de uma unidade gestora responsável, por exemplo, o CoAd, pode-se determinar que gestores poderão ter acesso às informações relativas a ela. Essas informações permitirão um acompanhamento mais específico de forma a viabilizar um melhor acompanhamento pela comunidade na sua totalidade acerca dos recursos destinados a ela, seja um campus específico ou a universidade como um todo.

4.4.3 Considerações do capítulo

Neste capítulo, apresentamos as características do processo de execução orçamentária e financeira da UFSCar – PEOF/UFSCar, no momento do desenvolvimento desta pesquisa, as quais praticamente se mantêm até o momento, o que nos possibilitou um melhor conhecimento sobre a instituição, assim como o processo inicial da descentralização da execução orçamentária e financeira, iniciado em 2013.

Apesar do PEOF/UFSCar ainda estar incompleto, observamos que até o momento nas unidades multicampi de Sorocaba e Araras, elas oficialmente foram contempladas com uma descentralização mais efetiva do que nos demais *campi*, fato que propiciou um melhor entendimento sobre a gestão orçamentária. Mesmo o campus de Lagoa do Sino, onde ainda não houve a implantação oficial de um processo inicial de descentralização, o campus já desenvolve as atividades de emissão de empenho, contando com o auxílio dos demais *campi*.

Graças à aplicação de um questionário aos principais atores dos processos nos campi relacionados ao PEOF/UFSCar, este capítulo possibilitou também realizar uma análise onde foi possível identificar oportunidades de melhorias para a instituição como um todo, com um avanço significativo no processo de consolidação da implantação da execução orçamentária e financeira.

Com base nas respostas apresentadas pelos participantes, consideramos que com a implantação do processo, a UFSCar se beneficiará com relação aos seguintes aspectos, visto que:

- i. Proporcionará maior autonomia para os *campi* sobre o seu orçamento;
- ii. Haverá melhor controle sobre a execução do orçamento da unidade;
- iii. Possibilitará maior transparência na execução do orçamento;
- iv. Proporcionará maior autonomia para os *campi* e melhor controle das ações desenvolvidas;
- v. Possibilitará mais celeridade nos processos de compras;
- vi. Proporcionará melhor atendimento à comunidade do ponto de vista da execução orçamentária;
- vii. Proporcionará melhor desempenho profissional a partir do conhecimento de novas atividades
- viii. Proporcionará maior satisfação por parte dos participantes no desempenho das atividades.
- ix. Facilitará a emissão de relatórios organizados e compatibilizados por campus.

Apesar das dificuldades apresentadas, tais como: falta de servidores, necessidades de capacitação, responsabilidade e demanda da atividade *versus* falta de pessoal; necessidade de suporte externo, entre outras, observamos que os aspectos positivos decorrentes da implantação da descentralização são bastante significativos pela sua abrangência, englobando aspectos que potencializam a autonomia, o controle, a agilidade, a transparência, a eficiência e, principalmente, a satisfação no desempenho das atividades decorrentes do PEOF/UFSCar.

5 PROPOSTA DE CONSOLIDAÇÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UFSCar

Neste capítulo, apresentamos uma proposta para a consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar, que foi desenhado a partir das contribuições dos participantes, bem como das contribuições dos teóricos apresentados no capítulo referencial teórico.

5.1 Caracterização da proposta

Considerando o levantamento realizado, tanto em documentos impressos ou digitais, bem como junto aos responsáveis das unidades administrativas da UFSCar que desenvolvem ou potencialmente poderiam desenvolver atividades do PEOF da UFSCar, foram identificados muitos benefícios com relação à consolidação deste processo, tais como:

- a) divisão de responsabilidade mais adequada sobre a execução orçamentária e financeira entre os *campi*: atualmente toda a execução orçamentária e financeira é realizada no SIAFI sob a responsabilidade apenas do Pró-Reitor de Administração e do Pró-Reitor Ajunto de Administração, que conta apenas com um Gestor Financeiro.
- b) maior transparência na divisão e execução orçamentária entre os *campi*: a execução orçamentária, se efetivamente descentralizada, passaria a ser mais adequadamente dividida e repassada entre os *campi*, possibilitando que as demais unidades participem mais efetivamente do processo.
- c) maior participação dos gestores no processo que envolve o orçamento da instituição como um todo: os gestores dos demais *campi* participariam do processo de execução orçamentária e financeira de forma direta.
- d) inclusão dos servidores dos *campi* que executam atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira no processo como um todo: os servidores dos demais *campi* passarão a fazer parte de todo o processo de execução desde o empenho até o pagamento e o arquivo dos processos.
- e) maior integração entre os *campi* a partir de troca de conhecimentos: os servidores dos quatro *campi* que executam atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira passaram a ter igualdade de conhecimento com relação ao processo.
- f) melhor disponibilidade de respostas aos fornecedores e à comunidade sobre informações pertinentes à execução orçamentária e financeira em tempo real: os *campi* de Sorocaba,

Araras e Lagoa do Sino poderão prestar quaisquer informações sobre o PEOF, sem ser necessário ligar para o campus de São Carlos e solicitar que o fornecedor o faça.

g) redução do tempo de processamento das atividades do PEOF/UFSCar, tendo em vista que não haverá tramitação de documentos relacionados com o PEOF/UFSCar.

h) melhores informações à Administração Superior sobre a execução orçamentária e financeira a partir de relatórios mais detalhados, favorecendo à tomada de decisões: os relatórios sairão por UGE, identificando a despesa de cada campus, possibilitando uma visão detalhada da execução do orçamento.

Da mesma forma, foram identificados um conjunto de restrições ou dificuldades, as quais precisariam ser consideradas quando da elaboração e/ou implantação de uma proposta de consolidação do PEOF da UFSCar. As principais dificuldades ou restrições identificadas, conforme demonstrado na seção 5.1.3 do capítulo 5, foram:

- Falta de servidores suficientes para a execução das atividades,
- Falta de capacitação para o desenvolvimento das atividades.

Apesar de outras dificuldades terem sido mencionadas, nenhuma outra, entre as que foram apresentadas pelos participantes, indicaram a impossibilidade da implantação do processo, mesmo com relação à falta de servidores.

Para equacionar a falta de servidores é necessário que seja realizado um estudo específico com o objetivo de dimensionar o número de servidores necessários por campus, para a realização das atividades que compõem a execução orçamentária e financeira em todos os *campi* da UFSCar. Portanto, este estudo poderá ser objeto de um trabalho futuro, a ser desenvolvido preferencialmente por algum servidor que viva a situação explicada.

Salientamos que as atividades desenvolvidas no PEOF só podem ser realizadas por servidores do quadro, devidamente cadastrados no SIAFI. Ainda assim, tomamos a liberdade de mencionar que, inicialmente, será necessária a indicação de pelo menos 01 servidor para desenvolver cada uma das atividades: controle orçamentário, emissão de empenho, análise documenta, liquidação e pagamento, para que não haja acúmulo de função.

Tendo em vista que estas atividades só poderão ser realizadas por servidores do quadro, apresentamos como segunda sugestão a reestruturação de processos e o uso de tecnologia da informação como forma de realocar servidores para as novas funções, sem prejuízo às atividades anteriormente executadas por eles.

Com relação à outra dificuldade, isto é, falta de capacitação, para os servidores que trabalham na execução orçamentária, financeira e contábil, entendemos que é importante a UFSCar investir num programa de contratação de instrutores junto aos órgãos do governo.

Uma possibilidade seria, por exemplo, aproveitar as ofertas da Escola de Administração Fazendária – ESAF, para periodicamente estar desenvolvendo módulos de capacitação e atualização na área de execução orçamentária e financeira para os servidores que atuam na área em todos os campi.

Contando com esta aprendizagem, a UFSCar poderá desenvolver uma sistemática de capacitação interna para a comunidade, que englobará professores, TA's e alunos, uma vez que os servidores capacitados por instituições externas poderão estar atuando como multiplicadores do conhecimento adquirido.

Ainda no que diz respeito a este contexto, existirá a necessidade de investimento financeiro para a realização da capacitação, porém os benefícios serão bastante relevantes e significativos para a comunidade como um todo, além dos próprios servidores que trabalham diretamente na área e para a Administração Superior.

Além das dificuldades acima apresentadas, existem ações que precisam ser realizadas para a implantação de novas UGs do tipo Executoras, conforme apresentado no capítulo 2, seção 2.5. Assim, no que diz respeito às unidades gestoras, existem três tipos de unidades gestoras: de controle, executora e responsável.

Para a Unidade Gestora de Controle não haverá nenhuma condição para sua criação porque ela absorverá os dados da UGE existente que está vinculada ao código da Unidade Orçamentária – UO da UFSCar. A UGE 154049 deixará de ser executora e passará a receber os créditos e recursos destinados à UFSCar, descentralizando para as UGEs.

Com relação à Unidade Gestora Executora - UGE, porém comentando quando oportuno for, a criação de unidade gestora responsável, as principais condições para sua implantação são:

- i) Criação de documento que justifique e autorize o funcionamento da nova UGE: a Reitoria deverá emitir documento de criação da UGE com força de estatuto que justifique e autorize o funcionamento da UGE. Portanto, esta ação depende da reitoria.
- ii) Cadastro da nova UGE no sistema SIAFI: a nova UGE deverá ser cadastrada no sistema SIAFI para que possa realizar suas atividades. Esta ação é executada pelo contador responsável da instituição, a partir de solicitação da reitoria.
- iii) Cadastro do Rol de Responsáveis no SIAFI com as funções de ordenador de despesas, gestor financeiro e contador responsável, e respectivos substitutos, os quais passam a ser, para aquela UGE, responsáveis pela execução orçamentária e financeira. O processo de definição desses responsáveis deve ter a participação da reitoria. O CoAd deve ser comunicado a respeito.

- iv) Cadastro de CNPJ junto à Receita Federal para cada UGE cadastrada no SIAFI: para que a UG funcione como Executora ela deverá ter um registro de CNPJ junto à Receita Federal. Este novo CNPJ será, na verdade, uma variação sequencial do mesmo CNPJ da UG a que a UGE está vinculada. Para essa ação, entendemos que tanto o contador responsável como o diretor de finanças e contabilidade possam executá-la, a pedido da reitoria.
- v) Cadastro da nova UGE na conta única da União junto à STN: deverá ser encaminhado um ofício para a Secretaria do Tesouro Nacional solicitando vinculação da nova UGE com a conta única da UG a qual está vinculada. A reitoria é a unidade que deveria encaminhar esta ação.
- vi) Cadastro da nova UGE na agência bancária de relacionamento: para a realização das transações bancárias. Para essa ação, entendemos que tanto o contador responsável como o diretor de finanças e contabilidade poderiam executá-la a pedido da reitoria.
- vii) Atualização do cadastro da UFSCar no Sistema de Informações Organizacionais – SIORG: atualizado pela PROGPE, com base nos estudos de reestruturação desenvolvidos pela SPDI e aprovados no ConsUni e/ou CoAd, por solicitação da reitoria.

Para a realização dessas ações, entendemos que não se leva muito tempo, dependendo muito mais da discussão junto à comunidade e órgãos competentes da UFSCar, para a sua aprovação.

Tendo sido atendida todas as condições, portanto, e com a UGE funcionando, o gestor responsável poderá autorizar o cadastro de suas unidades subordinadas como Unidades Gestoras Responsáveis - UGRs, caso deseje obter um acompanhamento detalhado do orçamento da sua unidade. Essas UGRs não são executoras, elas possuem apenas a função de controle. O cadastro só poderá ser realizado pelo contador responsável do campus.

Por fim, além dos benefícios, das dificuldades e das condições legais sintetizadas acima, é preciso considerar ainda um terceiro conjunto de ações ou de outras características existentes no ambiente da UFSCar e já apresentadas anteriormente no capítulo 4, tais como: legislação, estrutura afim existente na instituição, cultura organizacional e outras especificidades.

O processo de descentralização da UFSCar foi desencadeado inicialmente por volta de 2011, sendo primeiramente e nessa ordem que ocorreu a descentralização das seguintes áreas administrativas:

- Gestão de pessoas: criação do Departamento de Gestão de Pessoas nos campi de Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino para atender às necessidades pontuais dos servidores lotados nos *campi*.

- Gestão acadêmica: descentralização das atividades da Coordenadoria de Desenvolvimento Pedagógico – CDP/PROGRAD.

- Gestão administrativa: criação de unidades, aproveitando as unidades afins eventualmente já existentes ou unidades novas como é o caso de Lagoa do Sino. São unidades que correspondem a compras, almoxarifado, patrimônio, gestão de contratos, etc, além do serviço de controle orçamentário e emissão de empenhos. Conforme apresentado no quadro 3, no capítulo 4, que deixa claro onde as atividades do PEOF da UFSCar de fato são realizadas, observamos que falta muito para a descentralização ser completa.

A implantação do sistema de gestão corporativa na UFSCar, por meio do sistema computacional denominado Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada - SAGUI também deve ser considerada no processo de elaboração de uma proposta de consolidação do PEOF da UFSCar. É necessário também, um maior suporte de sistemas informatizados que possibilitem o fluxo eletrônico de processos e outros sistemas de apoio para a gestão de contratos, orçamento, compras, etc.

Outro aspecto que diz respeito ao fato de que qualquer mudança, seja de procedimento ou de estrutura dentro de uma unidade administrativa, deve considerar uma mudança de cultura existente tanto na unidade administrativa que deverá passar por tal mudança, bem como pela comunidade que dela depende.

Dessa maneira, para que uma proposta possa alcançar o máximo de chance de sucesso a médio e em longo prazo, é preciso considerar essa dimensão cultural existente na UFSCar.

Por fim, é preciso ter claro que não é de esperar que uma proposta de consolidação de um processo complexo como é o PEOF da UFSCar não irá encerrar o processo de consolidação de vez, por várias razões, entre elas, a legislação que pode se alterar, além do fato de que a UFSCar pode passar por um novo processo de expansão e novas tecnologias de gestão podem surgir.

Resumindo, há, portanto, três conjuntos de fatores, aspectos ou características que precisam ser considerados, quando da elaboração de uma proposta de avanço no processo de descentralização do PEOF/UFSCar. Como vimos acima, eles são:

- i) Dificuldades identificadas com a aplicação dos questionários;
- ii) Condições necessárias para a implantação, principalmente, de unidades gestoras executoras, bem como de unidades gestoras responsáveis;
- iii) Conjunto de ações ou de outras características existentes no ambiente da UFSCar.

Assim, a proposta a ser apresentada deve considerar esses três conjuntos de fatores.

5.2 Proposta de uma nova Estrutura de UGs na UFSCar

Considerando o que foi apresentado na seção 6.1, a proposta que elaboramos foi idealizada com o intuito primeiro de tornar os processos de execução orçamentária e financeira mais dinâmicos e transparentes. Com isso, respostas para a comunidade interna e externa à UFSCar deverão ser mais rápidas, no que diz respeito às atividades relacionadas aos processos de aquisição de bens e serviços.

Ainda, considerando o objetivo geral do trabalho, que corresponde em apresentar uma proposta para consolidação do processo de implantação da descentralização da execução orçamentária e financeira na UFSCar, entendemos que se faz necessária a criação de Unidade Gestora de Controle - UGC para a UFSCar como um todo, bem como Unidades Gestoras Executoras –UGE e Unidades Gestoras Responsáveis - UGR para todos os *campi*.

Adicionalmente, considerando o exposto na seção 2.5, com relação a Unidades Gestoras de Controle, Unidades Gestoras Executoras e Unidades Gestoras Responsáveis, entendemos que, para a criação dessas novas UGEs, será necessário adequar a estrutura organizacional atual de acordo com PEOF.

Na nova estrutura, a Unidade Gestora Executora existente, ou seja, a UGE 154049 passará a ser uma Unidade Gestora de Controle que até então não existia quando da aplicação dos questionários e que continua não existindo atualmente. Essa unidade gestora de controle passa a ser, então, a Setorial Contábil de Órgão, conforme a mesma seção 2.5, a qual é responsável por receber os créditos orçamentários e financeiros da Setorial de órgão Superior, que é o MEC.

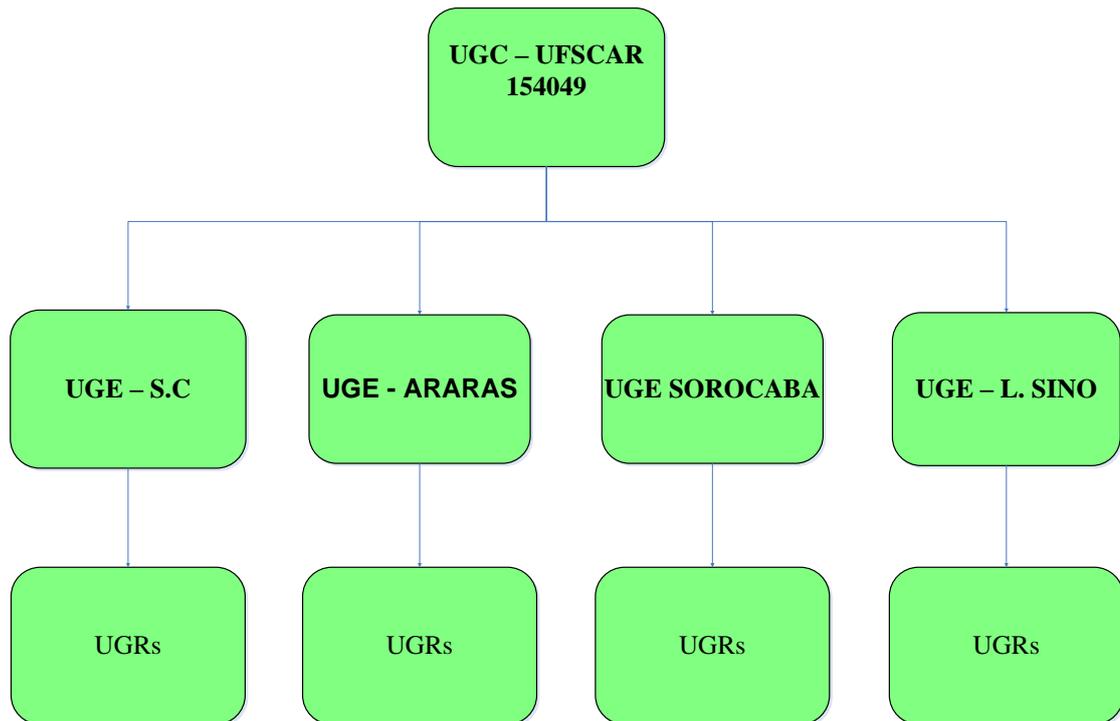
Importante ressaltar que, ainda conforme apresentado na seção 2.5, de acordo com o Artigo 4º da Portaria nº 72, de 12 de março de 2001, a UGC-UFSCar deve, para cada UGE a ela vinculada, dar assistência, orientação e apoio técnico com relação aos procedimentos e aspectos contábeis, inclusive quando da realização da Conformidade Contábil da unidade

Além disso, essa UGC-UFSCar também tem a função de descentralizar o orçamento à critério da Administração Superior para as unidades gestoras executoras criadas. Outra atribuição importante da UGC-UFSCar diz respeito ao acompanhamento da execução contábil do órgão e das UGEs dos demais *campi*.

Cada unidade gestora, seja de controle, executora ou responsável, tem cada qual uma identificação própria no SIAFI. As novas UGEs criadas ficarão subordinadas à UGC-UFSCar, que passará, se a proposta for futuramente implantada, a ser responsável pela

identificação, junto ao SIAFI, 154049, que antes dessa proposta correspondia à UGE-UFSCar. A cada UGE, propomos a criação de ao menos uma UGR. A nova estrutura de UGs está representada na figura 5.

Figura 5 - Estrutura com criação de novas UGs e UGRs



Segundo a proposta que apresentamos acima, vislumbramos a criação de 4 UGEs para a UFSCar, ou seja, uma UGE para atender o campus de São Carlos, uma para o campus de Sorocaba, uma para o campus de Araras e uma para o campus de Lagoa do Sino. Com relação às UGRs presentes na nossa proposta, as mesmas deverão estar associadas, cada qual, a um centro acadêmico, à administração do campus e à prefeitura do campus. A UGC-UFSCar, na proposta, estará vinculada à Administração Superior da UFSCar.

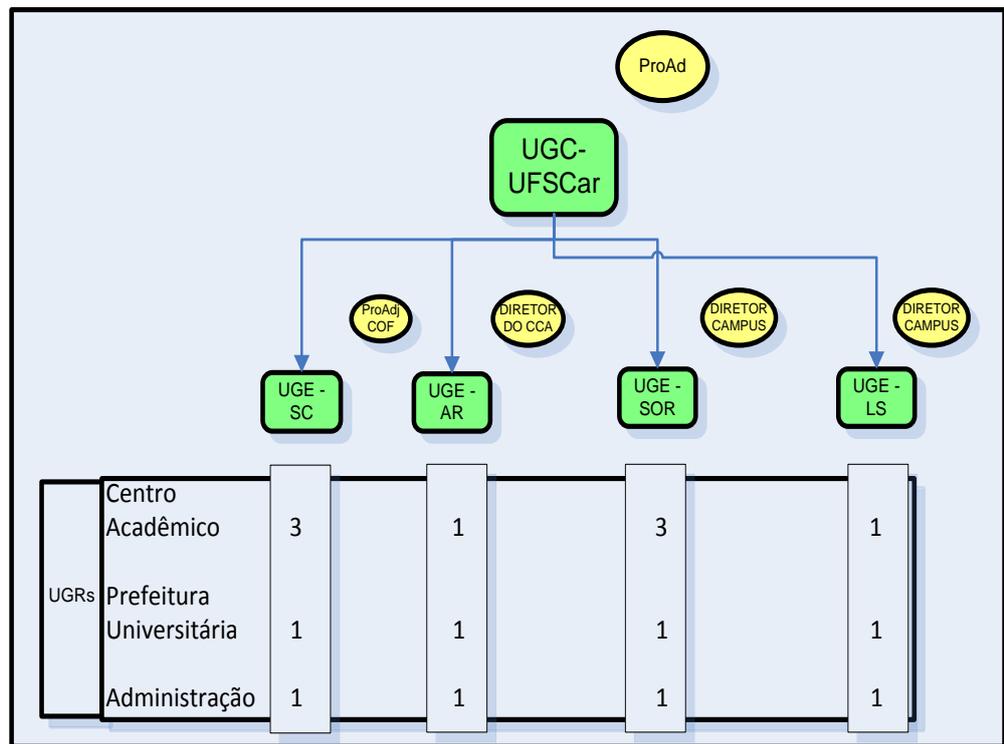
5.3 Aspectos relativos à implantação da proposta

O presente trabalho, como já mencionado no capítulo 3, no que concerne à metodologia de pesquisa, não prevê, durante o seu desenvolvimento, a implantação da proposta que foi apresentada na seção 6.2. Nesta mesma seção, apresentamos algumas considerações a respeito.

Para uma implantação mais breve, considerando as dificuldades de quadro de pessoal e de disponibilidade orçamentárias, entendemos que quanto menos demandas houver para esta implantação, mais factível e rápida a mesma poderia ocorrer.

Assim, a figura 6, detalha como entendemos que deva ser, em um primeiro momento, a participação de elementos da estrutura existente antes da eventual implantação da proposta que aqui apresentamos.

Figura 6: Proposta de criação de novas UGs e UGRs



Fonte: Elaborado pela autora

Para a compreensão do funcionamento do que se propõe nesta figura, vamos considerar inicialmente as UGC-UFSCar e as UGEs. Na sequência, discutimos as UGRs.

Conforme já discutido na seção 2.5, lembramos que tanto para a UGC-UFSCar como para as UGEs serão necessários três atores principais, os quais deverão ser cadastrados no SIAFI: ordenador de despesas, gestor financeiro e contador responsável.

Assim, passamos a considerar cada caso:

a) UGC-UFSCar: o primeiro ordenador de despesa da UFSCar é o Reitor, que tem delegado atribuições para cargos de confiança afins; por decorrência disso, entendemos que o Pró-Reitor de Administração deva ser, na prática, o ordenador de despesas, para esta unidade gestora. Esta posição exigirá muita dedicação do pró-reitor, já que cuidará da UFSCar

como um todo. Da mesma forma, entendemos que o gestor financeiro, titular e suplente, deva ficar entre o responsável pelo DeFin e o Diretor da DiFiC. Com relação ao contador responsável, o mesmo deveria ser aquele que é responsável pela prestação de contas da UFSCar perante aos órgãos públicos de auditoria e afins, como o Tribunal de Contas da União.

b) UGEs:

b.1) UGE - Campus de São Carlos: considerando a existência da Pró-Reitoria Adjunta de Contabilidade, Orçamento e Finanças, entendemos que o pró-reitor adjunto respectivo deva ser o ordenador de despesas a cuidar da UGE-UFSCar-SC. Com relação ao gestor financeiro, entendemos que poderia ser dividido ainda entre o responsável pelo DeFin e o Diretor da DiFiC, de forma que um seria titular da UGC-UFSCar e suplente da UGE-UFSCar-SC, e vice-versa.

Com relação ao contador responsável da UGE, no momento, a UFSCar possui no campus de São Carlos, atuando no PEOF, três contadores, sendo que um, atualmente, encontra-se cadastrado no SIAFI como contador responsável da UFSCar como um todo. Caberá à administração designar, entre os demais contadores disponíveis, qual deles ficará responsável pela contabilidade da nova UGE de São Carlos.

b.2) UGE - Campus de Araras: neste campus não existe formalmente um diretor de campus. Entretanto, o diretor de Centro de Ciências Agrárias, que é único no campus, faz o papel de diretor de campus, entendemos que ele deveria ser o ordenador de despesas responsável pela UGE-UFSCar-Ar. Para gestor financeiro dessa UGE, lembramos que há uma unidade afim com essa atividade, que é SeOF. Portanto, entendemos que o responsável por essa área é que deveria ser o titular dessa função, ficando a cargo do ordenador de despesa definir o seu suplente.

Com relação ao contador responsável, trata-se de uma demanda que precisaria ser resolvida pela administração superior. Foram apresentadas duas formas alternativas, na seção denominada 6.1, para se tentar resolver essa situação. Lembramos que poderia ser um técnico de contabilidade no lugar de contador, porém, um ou outro precisaria ter registro no Conselho Regional de Contabilidade – CRC, atualizado, já que o SIAFI assim exige.

O servidor que presta o serviço de contabilidade nesta ou em outra UGE da UFSCar, como já vimos na seção 5.1, não poderá ser terceirizado, conforme síntese do Acórdão 382/2008 – Plenário, apresentado no anexo C.

b.3) UGE - Campus de Sorocaba: neste campus existe formalmente um diretor de campus. Assim, o mesmo deveria ser o ordenador de despesas responsável pela execução

orçamentária e financeira da UGE-UFSCar-Sor no SIAFI. Para gestor financeiro dessa UGE, lembramos que há uma unidade afim com essa atividade, que é a unidade administrativa denominada DeCOF. Portanto, entendemos que o responsável por essa unidade deveria ser o titular dessa função, ficando a cargo do ordenador de despesa definir o seu suplente.

Com relação a contador responsável, o DeCOF possui no seu quadro de servidores um Técnico em Contabilidade, que poderia estar atuando como responsável pela contabilidade do campus, se ele possuir registro atualizado no CRC, conforme assim exige o cadastro no SIAFI. Novamente, lembramos que a pessoa que presta o serviço de contabilidade nesta ou em outra UGE da UFSCar, não poderá ser terceirizado, conforme síntese do Acórdão 382/2008 – Plenário, apresentado no anexo C.

b.4) UGE - Campus de Lagoa do Sino: este campus, diferente dos demais, estava em implantação no momento de levantamento de informações e, efetivamente, continua, no momento da defesa dessa dissertação, em implantação. Devido a este fato, a sua estrutura organizacional ainda não está definida. Portanto, seria necessária uma solução circunstancial para a UGE-UFSCar-LS que pudesse acompanhar a evolução da efetiva implantação do campus frente às dificuldades de falta de pessoal e de recursos orçamentários que se apresentam não apenas para o campus, mas para a UFSCar como um todo.

De qualquer forma, uma possibilidade, como ponto de partida, considerando que no momento da defesa dessa dissertação, já exista um diretor do campus, a exemplo do campus de Sorocaba, ele deveria assumir a função de ordenador de despesas dessa UGE-UFSCar-LS junto ao SIAFI. Com relação ao gestor financeiro, a princípio, dada a situação em que se encontra o campus, uma solução poderia ser a participação de um dos servidores que hoje já tem atuado na administração com maior aderência a assuntos de natureza orçamentária e financeira.

Já com relação ao contador responsável, trata-se de uma demanda que precisaria ser resolvida pela administração superior. Foram apresentadas duas formas alternativas, na seção denominada 6.1, para se tentar resolver essa situação. Lembramos que poderia ser um técnico de contabilidade no lugar de contador, porém, um ou outro precisaria ter registro atualizado no Conselho Regional de Contabilidade – CRC, já que o SIAFI assim exige. Lembramos, mais uma vez, que a pessoa que presta o serviço de contabilidade nesta ou em outra UGE da UFSCar, não poderá ser terceirizado, conforme síntese do Acórdão 382/2008 – Plenário, apresentado no anexo C.

Passamos a apresentar, portanto, as considerações a respeito da implantação de UGRs para as quais haverá quantidades diferentes por campus, que dependem da quantidade

de Centro Acadêmicos existentes em cada um deles. Lembramos que para a criação de UGRs não são exigidas as mesmas condições existentes para a criação de UGEs, já apresentadas e discutidas na seção 2.5 e seção 5.1.

Para a criação de cada UGE proposta, indicamos abaixo uma alternativa de implantação:

a) UGRs - Campus de São Carlos: a proposta prevê a criação de cinco UGRs no campus de São Carlos. Três delas voltadas para atividades fim, que contemplam a área acadêmica e duas delas voltadas para atividades meio, isto é, administrativas ou de manutenção, que são tratadas abaixo.

a.1) Áreas acadêmicas - Centros Acadêmicos existentes no Campus de São Carlos: UGR-CCBS, UGR- CCET, UGR-CECH.

A partir da criação de UGR para as áreas acadêmicas, o diretor de Centro terá condições de realizar um planejamento e controle que melhor interessa ao Centro Acadêmico que dirige.

Entendemos que esta situação foi precursora à proposta que está sendo apresentada neste trabalho e apesar do TCU não designar um responsável por uma UGR qualquer, entendemos que para a UFSCar, na medida em que um diretor de Centro Acadêmico é eleito pela comunidade interna respectiva, uma das responsabilidades que ele tem seria de realizar a gestão orçamentária de seu Centro com transparência, acessibilidade e prestação de contas. Assim, entendemos que todo diretor de Centro Acadêmico tenha direito ou até mesmo deveria agir como responsável pela UGR designada para o seu Centro Acadêmico.

Na seção 5.4, apresentamos um conjunto de possíveis benefícios, especificamente aqueles para os gestores da Administração Superior da UFSCar, tais como: os Diretores de Centros Acadêmicos.

a.2) Áreas administrativas ou de manutenção - UGR-Administração/SC, UGR-PU/SC.

Para o campus de São Carlos, entendemos que UGR-Administração-SC deva ficar sob os cuidados do Ordenador de Despesa responsável pela UGE-UFSCar/SC. O motivo é que esta pessoa, no cargo lá indicado, poderá fornecer todas as informações que tanto o Pró-reitor de administração tenha interesse como o Reitor ou quem ele indicar.

Com relação à UGR-PU-SC, naturalmente o responsável por conduzir tal unidade gestora deveria ser o Prefeito Universitário do Campus de São Carlos. Lembramos que, no momento de levantamento de informações para esta dissertação, os prefeitos universitários, para qualquer campus, correspondiam a cargos de confiança da reitoria.

Lembramos mais uma vez que, na seção 5.4, estaremos indicando alguns dos principais benefícios que os gestores, entre eles, os prefeitos universitários ou afins poderão usufruir da implantação da proposta de nova etapa de descentralização do PEOF da UFSCar apresentada nesta dissertação.

b) UGRs - Campus de Araras: a proposta prevê a criação de três UGRs no campus de Araras. Uma delas voltada para atividades fim, isto é, área acadêmica e duas delas voltadas para atividades meio, ou seja, administrativas ou de manutenção. Cada situação é tratada abaixo:

b.1) Área acadêmica - Centro Acadêmico existente no Campus de Araras:

UGR – CCA. A partir da criação de UGR para a área acadêmica, o diretor de Centro terá condições de realizar um planejamento e controle que melhor interessa ao Centro Acadêmico que dirige.

b.2) Áreas administrativas ou de manutenção - UGR-Administração/Ar, UGR-PU/Ar. Para o campus de Araras, entendemos que UGR-Administração-Ar deva ficar sob os cuidados do ordenador de despesa responsável pela UGE-UFSCar/Ar. O motivo é que esta pessoa, no cargo lá indicado, poderá fornecer todas as informações tanto para o diretor do centro como para a reitoria.

Com relação à UGR-PU-Ar, naturalmente, o responsável por conduzir tal unidade gestora deveria ser o Prefeito Universitário do Campus de São Carlos. Lembramos que, no momento de levantamento de informações para esta dissertação, os prefeitos universitários, para qualquer campus, correspondiam a cargos de confiança da reitoria.

c) UGRs - Campus de Sorocaba: a proposta prevê a criação de cinco UGRs no campus de Sorocaba. Três delas voltadas para atividades fim, isto é, área acadêmica e duas delas voltadas para atividades meio, que são de natureza administrativa ou de manutenção. Cada situação descrita é tratada abaixo.

c.1) Área acadêmica - Centros Acadêmicos existentes no Campus de Sorocaba: UGR – CCTS, UGR-CCHB, UGR-CCGT. A partir da criação de UGR para a área acadêmica, o diretor de Centro terá condições de realizar um planejamento e controle que melhor interessa ao Centro Acadêmico que dirige.

c.2) Áreas administrativas ou de manutenção - UGR-Administração/Sor, UGR-PU/Sor. Para o campus de Sorocaba, entendemos que UGR-Administração-Sor deva ficar sob os cuidados do O.D. responsável pela UGE-UFSCar/Sor. O motivo é que esta pessoa, no

cargo lá indicado, poderá fornecer todas as informações tanto para os diretores de centro como para a reitoria.

Com relação à UGR-PU-Sor, naturalmente, o responsável por conduzir tal unidade gestora deveria ser o Prefeito Universitário do Campus de São Carlos. Lembramos que, no momento de levantamento de informações para esta dissertação, os prefeitos universitários, para qualquer campus, correspondiam a cargos de confiança da reitoria.

d) UGRs - Campus de Lagoa do Sino: a proposta prevê a criação de três UGRs no campus de Lagoa do Sino. Uma delas voltada para atividades fim, isto é, área acadêmica e duas delas voltadas para atividades meio, isto é, administrativas ou de manutenção. Cada situação é tratada abaixo.

c.1) Área acadêmica - Centro Acadêmico existentes no Campus de Lagoa do Sino:

UGR – CCN. Para o campus de Lagoa do Sino, entendemos que UGR-Administração-LS deva ficar sob os cuidados do ordenador de despesa responsável pela UGE-UFSCar/LS. O motivo é que esta pessoa, no cargo lá indicado, poderá fornecer todas as informações tanto para o diretor de centro como para a reitoria.

c.2) Áreas administrativas ou de manutenção - UGR-Administração/LS, UGR-PU/LS

Com relação à UGR-PU-LS, naturalmente, o responsável por conduzir tal unidade gestora, deveria ser o Prefeito Universitário do Campus de Lagoa do Sino. Lembramos que, no momento de levantamento de informações para esta dissertação, os prefeitos universitários, para qualquer campus, correspondiam a cargos de confiança da reitoria.

Após a explicação a respeito de como resolver o preenchimento de cada unidade gestora a ser criada pela proposta, passamos a apresentar algumas considerações adicionais relativas às atividades que compõe o PEOF da UFSCar em cada campus, com a implantação da proposta.

Inicialmente, lembramos mais uma vez que cada nova UG, seja UGC, UGE ou UGR estará associada a uma identificação única no SIAFI. Se implantada a proposta, a UGC-UFSCar irá herdar, como já dito anteriormente, a identificação da UGE-UFSCar atual, isto é, 154049. Para os demais casos, novas identificações serão automaticamente geradas a partir do cadastro das respectivas criações no SIAFI.

Para o campus de São Carlos, no que diz respeito às atividades de PEOF da UFSCar, considerando o tamanho da estrutura do campus, bem como as atividades desenvolvidas pela Pró-Reitoria de Administração, principalmente (i) com relação à Folha de Pagamento de Pessoal que permanecerá no campus e (ii) aos contratos com terceirizadas, consideramos ser necessário manter a estrutura interna atual.

Com relação ao campus de Sorocaba, conforme apresentado na seção 4.3.1, com o processo inicial de descentralização da ProAd, foi criado o Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças - DeCOF, no qual foi implantado o serviço de controle orçamentário e emissão de empenhos. Para a presente proposta, esse DeCOF deixará de ser vinculado hierárquica e administrativamente à PROAD em São Carlos e passará a ser subordinado à administração do campus. Porém, na proposta, funcionalmente, em decorrência do Artigo 9º, Parágrafo Único, do Decreto 825/1993, o DeCOF estará ainda vinculada à ProAd-SC. No DeCOF, deverá ser implantado o serviço de Análise Contábil e Documental, Liquidação e Pagamento.

No campus de Araras, conforme foi apresentado na seção 4.3.2, com o processo inicial de descentralização da PROAD, houve a criação da Seção de Orçamento e Finanças, no qual foi implantado o serviço de controle orçamentário e emissão de empenhos. O controle Orçamentário necessitará ser aprimorado de acordo com as suas competências. Será necessário incorporar os serviços de Análise Contábil e Documental, Liquidação e Pagamento. Em decorrência da incorporação das atividades de controle orçamentário, análise contábil e documenta, liquidação e pagamento, a SeOF deverá passar a ser Departamento e também deixará de ser vinculado hierárquica e administrativamente à PROAD em São Carlos e passará a ser subordinado à administração do campus. Porém, na proposta, funcionalmente, em decorrência do Artigo 9º, Parágrafo Único, do Decreto 825/1993 (BRASIL, 1993), o departamento responsável pela execução orçamentária e financeira do campus, estará ainda vinculada à ProAd-SC.

Por fim, com relação ao campus de Lagoa do Sino, o mesmo não foi contemplado com a criação do Departamento de Controle Orçamentário e Financeiro na época em que se iniciou o processo de descentralização da execução orçamentária e financeira na UFSCar, porque, conforme foi apresentado na seção 4.3.3, o campus se encontrava em seu processo inicial de implantação. Assim, será necessária a criação de uma solução circunstancial, discutida principalmente de forma coletiva no próprio campus, que permita a criação de um departamento para proporcionar a implantação dos serviços de controle orçamentário, emissão de empenhos, análise contábil e documental, liquidação e pagamento.

Lembramos que, com relação à quantificação de pessoal técnico-administrativo, particularmente, mas não apenas, para unidades afins ao PEOF da UFSCar, há a necessidade de se realizar um estudo cuidadoso, pormenorizado, de forma a se identificar as necessidades reais de cada unidade respectiva.

5.3.1 Aspectos gerais relativos à implantação da proposta

Para a implantação dessa proposta de forma genérica, passamos a considerar, para uma instituição multicampi, a criação da função de Diretor de Campus para que o mesmo possa estar assumindo a responsabilidade de ordenador de despesa para que juntamente com o gestor financeiro e o contador responsável possam estar assumindo a gestão da execução orçamentária e financeira junto ao SIAFI.

Para cada campus, dependendo da estrutura, será possível a criação de UGRs para cada centro acadêmico que compor o campus, bem como para a prefeitura do campus, pró-reitorias e demais unidades que possuam um orçamento significativo dentro do orçamento da instituição, como por exemplo as unidades responsáveis por administrarem os recursos do PNAES e do PROAP.

5.4 Benefícios com a eventual implantação da proposta

A criação de UGE para os *campi* trará benefícios não apenas aos servidores que executam diretamente as atividades do PEOF da UFSCar, mas também para a comunidade interna e externa e, além disso, deverá beneficiar significativamente também a Administração Superior.

a) Benefícios para os servidores envolvidos no PEOF:

Para os servidores que atuam no processo em São Carlos, haverá uma significativa redução de trabalho com relação à emissão de empenho, análise documental, liquidação e pagamento. Essas atividades ao serem desenvolvidas nos demais *campi* poderá propiciar que o campus de São Carlos passe a atender apenas as unidades localizadas no campus. Considerando a falta de pessoal que há nestes setores e que, desde sempre, tais setores, trabalham até tarde da noite por dias seguidos a fim de dar conta do volume de serviço, principalmente em momento de pico, como acontece em final de ano ou próximo de vencer prazos, tal medida seria de grande valia.

Já para os servidores das unidades que atuam no PEOF dos demais *campi*, os problemas decorrentes de falta de saldo de empenho, informações a fornecedores sobre pagamentos, documentos e ações necessários para que se processe a liquidação e o pagamento, serão equacionados de forma mais rápida por estarem sendo identificados no local onde foram originados.

Ainda, para estes servidores de outros *campi*, haverá um melhor acompanhamento da execução do orçamento do campus, fator que trará condições de estarem atendendo às informações da comunidade e dos fornecedores em tempo real, visto que estarão adquirindo novos conhecimentos e, conseqüentemente, adquirindo novas responsabilidades.

Haverá redução de tempo devido a não tramitação de documentos para São Carlos. Haverá também melhores condições para prestar informações ou equacionar qualquer que seja a dificuldade próxima do local ocorrido. Além disso, será possível a obtenção dos mais diversos relatórios que possibilitem o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, a partir do sistema Tesouro Gerencial, já comentado no capítulo 2, relacionados com a sua unidade.

b) Benefícios para a comunidade

Trata-se de benefícios que atingem tanto a comunidade interna como a comunidade externa dos *campi*. Interna é a comunidade de cada campus, que poderá obter as informações que mais interessam relacionadas com o PEOF, bem como estarem solucionando com mais rapidez e facilidade problemas relativos a procedimentos administrativos que demandem do PEOF, inerentes ao próprio campus. Benefício externo, pois envolve os fornecedores, que obterão informações sobre seus pagamentos diretamente no campus que realizou a contratação. Um exemplo diz respeito à emissão de empenho, da qual recebem uma via e, muitas vezes, não entendem porque forneceram para Sorocaba. Sem a proposta, haveria a necessidade, por exemplo, de entrar em contato com São Carlos para obter informações sobre o pagamento.

c) Benefícios para a Administração Superior

Os benefícios para a Administração Superior são bem variados. Um benefício bastante relevante diz respeito à possibilidade de se utilizar relatórios gerenciais sobre a execução orçamentária e financeira mais detalhados, que permitirão:

1. Extrair relatórios mais dirigidos, agregados ou não, de elementos típicos do PEOF: fonte, tipo de recurso, unidades administrativas, período de execução etc.
2. Introduzir o uso de um sistema de medição de desempenho que:

- a. Atenuar dificuldades em atividades consideradas gargalos ou mais relevantes para a Administração Superior;
 - b. Comparações de gastos afins entre unidades afins e mesmo entre unidades administrativas e financeiras;
 - c. Acompanhar a evolução de gastos em atividades meio e atividades fins por campus etc.
 - d. Publicizar indicadores de execução orçamentária e financeira em tempo praticamente real para a comunidade;
3. Auxiliar os mais diversos tipos de processos de tomadas de decisões em todas as áreas administrativas e ou acadêmicas,
 4. Uma melhor visão sobre a distribuição e execução do orçamento,
 5. Um melhor compartilhamento dos compromissos e responsabilidades sobre a execução orçamentária e financeira no SIAFI,
 6. Uma gestão mais participativa e transparente,
 7. Aos gestores um melhor entendimento sobre o PEOF,

A partir das novas UGEs, será possível obter os mais variados tipos de relatórios por campus sobre a execução orçamentária e financeira. Esses relatórios são gerados no Sistema Tesouro, sendo necessário que o usuário cadastrado para acesso ao sistema possua conhecimento prático de sua utilização, bem como da necessidade do responsável em gerar os relatórios que deverá estar devidamente cadastrado no SIAFI, pois a senha de acesso ao sistema é gerada a partir do SIAFI.

A partir da criação da UGE para um campus, seus atores, bem como aqueles que cuidarão das UGRs, estarão em condições de extrair os mais variados relatórios, como:

Quadro 10 - Tipos de Relatórios (continua)

POR ELEMENTO DESPESA	Relatórios informando o gasto com todas as despesas referentes a custeio e investimentos (capital), tais como: Custeio- despesa com material de consumo, despesa com serviços de terceiros pessoa física, despesa com bolsas, despesas com serviços de terceiros pessoa jurídica; Investimento (capital): despesa com material permanente, despesa com obras e instalações, etc.
POR ELEMENTO DE DESPESA E SUBITEM	Relatórios informando o gasto com cada tipo de despesa de custeio e capital, exemplo: Custeio - material de consumo: despesa com material de expediente, processamento de dados, gêneros alimentícios, combustíveis, etc.; Investimentos (capital) – material permanente: mobiliários em geral, aparelhos e equipamentos de informática, máquinas, utensílios e equipamentos diversos, etc.; obras: obras em andamento e instalações.
POR GRUPO DESPESA	Relatórios informando o valor total gasto com custeio e com capital.

Quadro 10 - Tipos de Relatórios (continuação)

POR FONTE DE RECURSO	Relatórios informando o recebimento e a disponibilidade orçamentária e financeira por fonte de recursos.
POR MÊS/ANO/PERÍODO QUALQUER	Relatórios informando a receita ou despesa por mês de competência, ano e um determinado período qualquer.
PELA FASE DA EXECUÇÃO	Relatório informando tudo o que foi empenhado, liquidado, pago, a pagar e restos a pagar.
POR PLANO INTERNO	Relatórios a partir da informação dos PIs cadastrados para emissão de empenhos.

Fonte: Elaborado pela autora

Assim, esses relatórios poderão ser extraídos do sistema Tesouro Gerencial, apresentado na seção 2.7, na forma de planilhas eletrônicas e a partir delas gerar gráficos, indicadores e relatórios de interesse, mais customizados ainda com cada gestor específico.

Portanto, com a criação de UGRs, será possível acompanhar de forma detalhada a execução orçamentária por centro, departamento, unidade administrativa, etc. A partir das UGRs, também será possível obter vários tipos de relatórios para cada uma delas sobre a execução orçamentária, tais como: quanto foi empenhado, liquidado, pago, a pagar. Por não ser uma UGE, não será possível atribuir à UGR relatórios referentes ao orçamento, apenas quanto foi gasto do orçamento da UGE naquela UGR.

E, como já citado anteriormente, a contar das informações obtidas nos relatórios por UGR, será possível fazer comparativos sobre os gastos entre as unidades que compõem a UGE, entre elas: unidades administrativas e acadêmicas.

Dentro de uma visão hierárquica, uma UGE qualquer pode ter a visão de todas as unidades que a compõe, assim como a UGC-UFSCar pode ter uma visão de todas as UGEs e respectivas UGRs. Dependendo de qual UGE um gestor responsável respectivo deseje acessar o sistema Tesouro Gerencial, ele precisa estar cadastrado no sistema. A partir do cadastro, poderá desenvolver os mais variados tipos de relatórios, como também poderá estar acessando consultas já construídas as quais deverão ser salvas no ambiente Meus Relatórios, presente no próprio sistema. Os gestores das unidades cadastradas com UGRs também poderão estar construindo relatórios referentes à sua unidade, dentro do sistema Tesouro

Gerencial. Além de estar cadastrado no sistema para acesso, é necessário que seja feito um curso para a obtenção do conhecimento necessário de como se processa a construção dos relatórios.

Tudo isso é apenas uma proposta que precisaria ser definida em comum acordo com os gestores responsáveis envolvidos e, pela importância desse recurso, uma estrutura que mostrasse os acessos de cada gestor deveria ser proposta pela reitoria, apreciada pelos gestores respectivos e encaminhada pela reitoria para o conhecimento do CoAd.

Para que esta proposta funcione da melhor maneira possível, é preciso, a partir da UGC, criar uma unidade de controle para acompanhar e fornecer orientações às novas UGEs, bem como desenvolver mecanismos de controle que favoreçam à execução orçamentária, financeira e patrimonial em cada UGE e da UFSCar como um todo.

5.5 Considerações sobre o capítulo

Consideramos que com o desenvolvimento deste capítulo, foi possível responder a pergunta de pesquisa deste estudo, que é: considerar a criação de novas UGEs para a consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCar de forma que beneficie os servidores envolvidos, a comunidade como um todo e a administração, é necessário?

Consideramos ser necessário por vários fatores: por conta da expansão da universidade, da distância existente entre os campi, da necessidade de compartilhar responsabilidade, do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira ter sido iniciado em 2013 e uma vez iniciado não pode ficar parado, pelo aprimoramento do PEOF em todos os campi, pela necessidade do envolvimento dos servidores que já atuam no PEOF conhecerem o processo como um todo, pela necessidade de uma gestão mais transparente e participativa, pelo compartilhamento de conhecimento, pela satisfação da comunidade com retornos mais rápidos e por todos os benefícios apresentados pelos participantes desta pesquisa, que foram muito importantes para a definição do modelo do trabalho.

Nesta proposta, não consideramos como se dará a distribuição do orçamento para as UGEs criadas. Esta definição não depende do diretor de campus ou do responsável da UGE respectiva, pois se trata de resultado de decisão acordadas no ConsUni e/ou CoAd e, portanto, de negociações entre reitoria, pró-reitores e diretores de centro e conselhos. Neste

trabalho, abordamos apenas sobre a consolidação de uma nova etapa do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira.

CONCLUSÃO

Um processo de descentralização tem um aspecto que lembra o processo de desenvolvimento de programas computacionais, visto que é difícil dizer que chegamos à versão final. Por isso que ao estabelecermos o objetivo geral de *propor a consolidação de uma nova etapa do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira na UFSCar*, entendemos que o mesmo foi atingido, na medida em que os objetivos específicos foram alcançados.

Com relação ao primeiro objetivo específico, *identificar os benefícios e dificuldades com uma nova etapa de descentralização para as unidades que executam o processo de execução orçamentária e financeira, bem como para a comunidade como um todo*, entendemos que foi atingido considerando o levantamento e análise das respostas dos questionários, conforme apresentado na seção 4.4.1.3.

Quanto ao segundo objetivo específico, *identificar as condições de contorno que devem ser consideradas para a implantação de uma proposta de nova etapa de descentralização do processo de execução orçamentária e financeira*, acreditamos que tenha sido contemplado na medida em que foram discutidos os três conjuntos de fatores, aspectos ou características na seção 5.1, sendo eles: dificuldades identificadas com a aplicação dos questionários, condições necessárias para a implantação de unidades gestoras e conjunto de ações ou especificidades existentes no ambiente da UFSCar.

Por conta dessas condições de contorno, entre elas, aquelas que consideram o aspecto de mudança organizacional, a presente proposta não estendeu, para um primeiro momento, a implantação de UGEs em nível de Centro Acadêmicos. Entendemos que, após um período de consolidação da eventual implantação da proposta apresentada em um ano, por exemplo, e com base em uma avaliação cuidadosa dos resultados junto aos benefícios esperados, seja necessário construir uma nova etapa de descentralização do PEOF na UFSCar.

Nesse sentido, apesar do terceiro objetivo específico, *identificar benefícios para a gestão da UFSCar com a implantação de uma proposta de nova etapa de descentralização do processo de execução orçamentária e financeira*, dizer respeito à gestão da UFSCar, compreendemos que os benefícios se estendem aos servidores em geral que executam atividades relacionadas ao PEOF, bem como à comunidade interna e externa. Procuramos explicitar tais benefícios na seção 5.4.

É importante ressaltar esses benefícios, que são mais de curto prazo, pois a proposta apresentada contribui para que o planejamento, a execução e o monitoramento das

contas da UFSCar possam ser mais facilmente acessados, disponibilizados e de forma mais contínua, seja pelos gestores, seja pela comunidade em geral.

Há outros benefícios, mais de médio e de longo prazo, que também dependem de outros fatores, mas que podem contribuir efetivamente, como a construção de um sistema sustentável de apuração de custos na UFSCar, bem como a ampliação da estrutura de unidades gestoras, na medida em que a proposta se mostre efetiva.

Por fim, com relação ao último objetivo específico, *desenvolver uma proposta de consolidação da implantação da descentralização da execução orçamentária e financeira através da criação de unidades gestoras executoras para todos os campi da UFSCar*, conforme apresentado nas seções 5.1 a 5.3, entendemos que a estrutura proposta de unidades gestoras atinja este objetivo, ao mesmo tempo em que procura respeitar a estrutura organizacional e outras características existentes.

Assim, tendo sido atingidos todos os objetivos específicos, entendemos da mesma forma que o objetivo geral também tenha sido.

Um aspecto importante que merece ser destacado é que a proposta considera que a ProAd é executora de políticas, diretrizes e planos, definidos nos órgãos superiores da UFSCar. Neste sentido, as UGEs têm o mesmo papel, ou seja, de executoras dessas políticas, diretrizes e planos definidos nos órgãos superiores da UFSCar. Em outras palavras, essas unidades não podem, de forma independente, definir ou decidir pelo uso de recursos por elas administrados. Adicionalmente, cabe ressaltar que, na condição anteriormente destacada, os ordenadores de despesas responsáveis pelas UGEs assumem responsabilidades antes não existentes na UFSCar, fato que foi destacado na apresentação da seção 5.2.

Entendemos que o trabalho foi construído de forma colaborativa, pois tanto os benefícios como as dificuldades/restrições são resultados de ampla análise que considerou aplicação de questionários junto aos responsáveis de todas as unidades que atuam junto ao PEOF da UFSCar.

Além disso, para dar um embasamento maior e efetivamente consistente, foi realizado também um cuidadoso estudo sobre legislações, instruções normativas e o SIAFI. Adicionalmente, procurou-se considerar especificidades relativas à UFSCar, como a sua estrutura atual, o fato de ter passado por um processo extremamente significativo de expansão - Sorocaba, Reuni, Lagoa do Sino; falta de servidores docentes e, principalmente, as TAs, etc.

Com base na análise dos resultados, foi possível apresentar sugestões para tentar suprir a carência de pessoal e a falta de capacitação para o desenvolvimento das

atividades, principais dificuldades apresentadas pelos participantes. As sugestões apresentadas como forma de minimizar as dificuldades para a implantação da descentralização foram elaboradas, com o intuito de contribuir com a implantação do processo, tendo em vista que os benefícios levantados proporcionarão melhor qualidade dos serviços desenvolvidos no PEOF.

Em função da complexidade e relevância das mudanças decorrentes da proposta, consideramos que a participação da administração superior é fundamental para o sucesso da eventual implantação da presente proposta.

A partir do presente trabalho, vários outros estudos poderão surgir com a presente temática, dentre os quais podemos destacar:

- 1- A realização de um estudo sobre o dimensionamento de pessoal necessário para a execução do PEOF em cada campus, tendo em vista que o quadro de pessoal de TA da UFSCar é um dos mais enxutos entre as IFES e a possibilidade de contratação de novos servidores encontra-se a cada dia mais difícil.
- 2- Dois trabalhos adicionais relativos a pessoal, que aprofundariam o estudo de dimensionamento de quadro de servidores, são:
 - a. Estudar os impactos devido às adequações que se fizerem necessárias em um cenário de revisão na distribuição de atividades entre os servidores existentes, que, como se sabe, são em um número inferior ao necessário.
 - b. Estudar quais seriam os custos adicionais relativos à introdução de novos servidores nos processos PEOF de cada campus.
- 3- Analisar os diversos tipos de benefícios e valores sociais que a proposta gera para a comunidade interna e para a comunidade externa, visto que, apesar de ser de forma subjacente, este trabalho possui um viés voltado ao benefício social.

Finalizando, registramos que a preocupação maior do trabalho é contribuir para um melhor uso do recurso público destinado para a UFSCar.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR ANDIFES. Universidades por região. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/ifes>>. Acesso em 28.jul.16.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Brasília, 1964.

BRASIL. Ministério da Educação. Manual De Procedimentos Para Cadastramento Do Plano Interno- PI. Brasília, 2008. 22 p.
<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/man_prod.pdf> Acesso em 26.jun.16

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Execução Orçamentária. Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-execucao-orcamentaria>> Acesso em jul. 2016

BRASIL. Ministério da Educação. Criação das Universidades. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/linhatempo-ifes.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Portal Brasil. Expansão das Universidades. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/04/90-das-obras-de-expansao-das-universidades-foram-concluidas-diz-cgu>> Acesso em 13. jul.15

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O que é orçamento público. <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em 17 jul.16.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 17 jul. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução orçamentária. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria> Acesso em 20 jul.16

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Financeira. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/execucao-financeira1>. Acesso em 30 jul.16

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Financeira. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso 30 jul.16

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Administração Financeira. Objetivos. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/objetivos>>. Acesso em 28.jun.17.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Novo SIAFI. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-o-novo-siafi>>. Acesso em 28 jun.17

BRASIL. Governo Federal. Porta de Compras. Sistema de Administração de Serviços Gerais. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg/siasg>> Acesso em 28 jun.17.

BRASIL. SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. Portaria Normativa nº 04, de 19 de dezembro de 2002. Brasília, 2002.
<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/pn04_02.htm> Acesso 28.jun.17

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Gerencial. Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-siafi/-/asset_publisher/G4pwX6fShrZj/content/tesouro-gerencial>. Acesso em 03 ago.16.

BRASIL. Universidade Federal de São Carlos. Procuradoria Federal. Parecer referencial nº 420/2015. São Carlos. 2015. 18p.
<<http://www.procuradoriafederal.ufscar.br/areas/administracao-1/documentos/parecer-referencial-no-420-2015/view>> Acessado em 23-ago-17

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Manual SIAFI. **Instrução Normativa nº 10, de 02 de outubro de 1991**. Brasília, 1991.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993**. Brasília, 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 6.976, de 07 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6976.htm>. Acesso em 04 ago.17.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 825, de 28 de maio de 1993**. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0825.htm. Acesso em: 04 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967** - (Incluído pelo Decreto-Lei nº 2.299, de 1986) (Revogado pela Lei nº 7.596, de 1987) § 3º Excetuam-se do disposto na alínea b do parágrafo anterior as ... Planalto https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2000.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU – Instrução normativa conjunta MP/CGU No 01. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. CGU. Brasília-DF, 10 de maio de 2016. Disponível em: <www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 26/05/2017.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008.

DIAS, Taciana de Lemos. **Modelo de sistemas viáveis em organizações públicas**: um estudo de caso da função de planejamento de informações estratégicas para informatização da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte. 1998. 146 f. Dissertação (Mestrado) — Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1998.

GAMA JUNIOR, George Pereira da. **Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ a partir da comparação dos indicadores de duas universidades federais**. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2013.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

HARDY, C. FACHIN. **Gestão estratégica da universidade brasileira**: teoria e casos. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 1996.

LEOCÁDIO, Leonardo; SANTOS, Jane Lucia. **Gestão do Conhecimento em Organizações Públicas**: transferência de conhecimento suportada por tecnologias da informação e comunicação. KM BRASIL: São Paulo, 2008.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da; FERNANDES, Bruno H. Rocha. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Org.); OLIVEIRA, Lúcia Maria Barbosa de (Org.). **Administração contemporânea**: perspectivas estratégicas. São Paulo: Atlas, 1999. p. 102-118.

MASLOW, A. H. **Introdução à Psicologia do Ser**. 2.ed. Rio de Janeiro: Eldorado, s/d.

MERTON, Robert K. **Sociologia**: Teoria e Estrutura. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Ed. Exec. São Paulo: Atlas, 2002. ISBN: 9788522431670.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007.

NARCIZO, Ramon Baptista; SILVA, Carlos Eduardo Lopes da; CARDOSO, Rodolfo. **A utilização de questionários em surveys na engenharia de produção**: algumas

considerações. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 17., 2010, Bauru. **Anais...**Bauru: UNESP, 2010.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_Público.pdf
Consolidação das Demonstrações Contábeis. 29. **NBC T 16.8.** 1.135/08. Controle Interno. 32. NBC T 16.9. 1.136/08. Depreciação, Amortização e Exaustão. 35.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo_2...** 20 de dez de 2013 - Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. In: OI PIETRO, ..

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Centralização e descentralização. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo: FGV, 1983.

PORTAL DE CONTABILIDADE. **A elaboração do Orçamento Público.** Disponível em: <www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>. Acesso em 19 abr. 17.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SAVIANI, Dermeval. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4-17, 2010.

SCHUCH JUNIOR, Vitor Francisco; et al. Universidade: uma organização burocrática ou um sistema político? In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR, 5., 2005, Mar del Plata. **Anais...**Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 139 p.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 26 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ABEPRO, 2006. p. 1-9.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 5, p. 31-51, 1991.

TONET, Helena Correa; CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 137-152, 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU. Conceitos básicos. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D110A73014D1EFE3BA91199>>. Acesso em 26 jun. 17.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU. Instrução Normativa nº 63 de 1º de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>. Acesso em 25 jul. 17.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Reestruturação e Expansão das Universidades. **Reuni na UFSCar**. Disponível em <www.reuni.ufscar.br/>. Acesso em: jun. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ UFPR. História da UFPR. Disponível em <<http://www.ufpr.br/portalufpr/historico-2>>. Acesso em: ago.2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS UFSCar. Coordenadoria de Comunicação Social. Informações e dados sobre a Universidade Federal de São Carlos disponíveis para a comunidade e para a Imprensa. Disponível em: <<http://www.ccs.ufscar.br/dados-da-ufscar>> Acesso em: 30.ago.16

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS UFSCar. Centro de Ciências Agrárias. Disponível em: <<https://www.cca.ufscar.br/historia>> Acesso em: 30ago16.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS UFSCar. Campus Sorocaba. Disponível em: <http://www.sorocaba.ufscar.br/ufscar/index.php?pg_id=1>. Acesso em: 30.ago.16.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS UFSCar. Campus Lagoa do Sino. Disponível em: <<http://www.lagoadosino.ufscar.br/a-ufscar>>. Acesso em 30ago16.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS UFSCar. Pró-Reitoria de Administração. Disponível em: <www.proad.ufscar.br/> Acesso em: 30 ago2016.

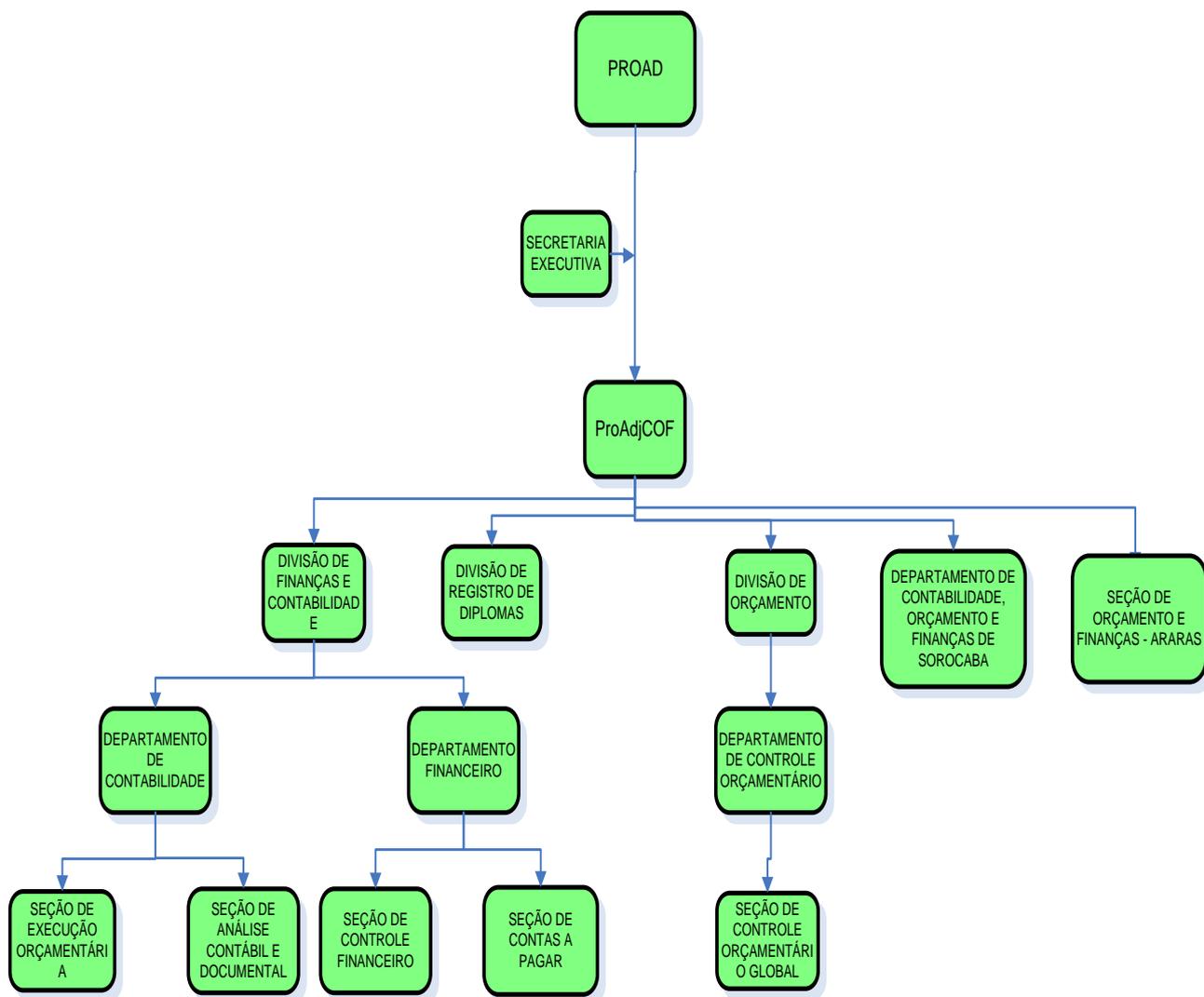
VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

YAMANAKA, Nathali Nishimura. Mapeamento do processo de supply chain para implantação do SAP. **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGERP)**, Salvador, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Cristhina Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

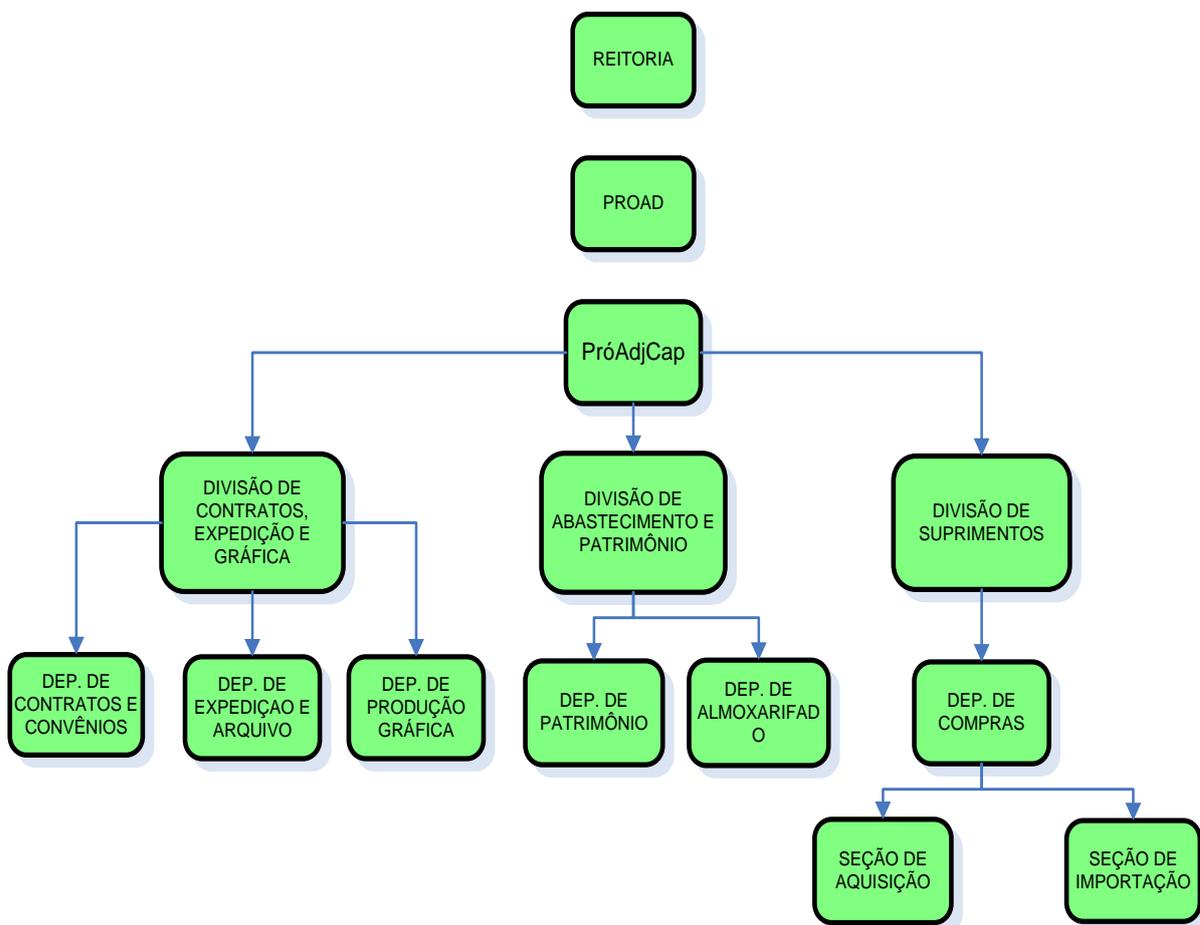
APÊNDICE – A

ORGANOGRAMA PRÓ-REITORIA AJUNTA DE CONTABILIDADE, ORÇAMENTO E FINANÇAS - ProAdjCOF



Fonte: Elaborado pela autora (2017)

APÊNDICE – B

ORGANOGRAMA PRÓ-REITORIA AJUNTA DE CONTRATOS,
ABASTECIMENTO E PATRIMÔNIO - ProAdjCAP

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

APÊNDICE – C

QUESTIONÁRIO – DIVISÃO DE ORÇAMENTO DE SÃO CARLOS

- 1- Quais os principais passos para a realização do controle orçamentário? Comente resumidamente cada um deles.

- 2- Quais as dificuldades, de qualquer natureza (procedimentos, número de funcionários, ambiente, trabalho,), que você identifica no processo de controle orçamentário na sua unidade? Solicitamos a gentileza de listar as dificuldades que julgar pertinentes, comentar resumidamente cada uma delas e sugerir, se possível, alguma alternativa de solução.

- 3- Qual a sua opinião, dentro do ponto de vista do serviço executado e do atendimento à comunidade, sobre a implantação do processo de descentralização de controle orçamentário que já está em curso em cada campus (Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino)? Comente resumidamente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso.

- 4- A sua compreensão sobre a construção do orçamento da UFSCar é suficiente? Comente e, se for o caso, faça sugestões para que este processo seja melhorado.

- 5- Qual a sua opinião sobre o relacionamento entre a sua unidade e as unidades dos outros campi que, no momento, atuam com emissão de empenho e controle orçamentário? Você teria alguma sugestão para melhorar?

APÊNDICE - D

QUESTIONÁRIO – DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE DE SÃO CARLOS

- 1- Quais as dificuldades, de qualquer natureza (procedimentos, número de funcionários, ambiente, trabalho,), que você identifica no processo de emissão de empenhos na sua unidade? Solicitamos a gentileza de listar as dificuldades que julgar pertinentes, comentar (resumidamente) cada uma delas e sugerir, se possível, alguma alternativa de solução.

- 2- Qual a sua opinião, dentro do ponto de vista do serviço executado e do atendimento à comunidade, sobre a implantação do processo de descentralização de empenhos que já está em curso em cada campus (Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino)? Comente resumidamente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso.

- 3- Quais os principais passos para a realização do serviço de análise documental? Comente resumidamente cada um deles.

- 4- Qual a sua opinião sobre a implantação da atividade de Análise Documental nos demais *campi*? Comente resumidamente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso. Considere o que deve significar para a sua unidade e para o seu campus a introdução deste serviço.

- 5- Em sua opinião, seria importante a UFSCar investir na descentralização das atividades de Análise Documental? Quais as razões que levaram você a esta posição?

- 6- Qual a sua opinião sobre o relacionamento entre a sua unidade e as unidades dos outros *campi* que, no momento, atuam com emissão de empenho e controle orçamentário? Você teria alguma sugestão para melhorar?

APÊNDICE – E**QUESTIONÁRIO – DEPARTAMENTO FINANCEIRO DE SÃO CARLOS**

- 1- Qual a sua opinião sobre a implantação da atividade de Liquidação nos demais *campi*? Comente resumidamente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso (no campus de Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino).

- 2- Qual a sua opinião sobre a implantação da atividade de pagamento nos demais *campi*? Comente resumidamente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso (no campus de Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino).

- 3- Em sua opinião, seria importante a UFSCar investir na descentralização das atividades liquidação? Quais as razões que levaram você a esta posição?

- 4- Em sua opinião, seria importante a UFSCar investir na descentralização das atividades de pagamento? Quais as razões que levaram você a esta posição?

- 5- Em sua opinião, seria importante a UFSCar investir na descentralização das atividades de Liquidação e Pagamento? Quais as razões que levaram você a esta posição?

- 6- Qual a sua opinião sobre o relacionamento entre a sua unidade e as unidades dos outros *campi* que, no momento, atuam com emissão de empenho e controle orçamentário? Você teria alguma sugestão para melhorar?

APÊNDICE - F

QUESTIONÁRIO DEMAIS CAMPI (ARARAS, SOROCABA E LAGOA DO SINO)

- 1- A sua unidade desenvolve atividades de controle orçamentário? Por gentileza, liste os principais passos desse controle e comente cada passo.
- 2- A sua unidade desenvolve atividades de emissão de empenhos? Por gentileza, liste os principais passos desse controle e comente cada passo.
- 3- Quais as dificuldades, de qualquer natureza (procedimentos, número de funcionários, ambiente, trabalho, etc.), que você identifica no processo de emissão de empenhos na sua unidade? Solicitamos a gentileza de listar as dificuldades que julgar pertinentes, comentar resumidamente cada uma delas e sugerir, se possível, alguma alternativa de solução.
- 4- Qual a sua opinião, dentro do ponto de vista do serviço executado e do atendimento à comunidade, sobre a implantação do processo de descentralização de empenhos que já está em curso em cada campus (Sorocaba, Araras e Lagoa do Sino)? Comente de forma resumida, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso.
- 5- Sendo a Análise Documental uma atividade de verificação de certidões negativas, análise e cálculo de retenções tributárias em notas fiscais e demais solicitações de pagamento, atividades estas necessárias para que se possa realizar a Liquidação (questão 4), qual a sua opinião sobre a implantação deste serviço na sua unidade? Comente de forma resumida, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso.
- 6- Sendo a Liquidação um processo de inclusão de informações nos sistemas SIASG e SIAFI, relacionadas com os dados da nota fiscal e do empenho para a realização do pagamento (questão 5) de um bem ou serviço entregue e atestado, qual a sua opinião sobre a implantação desta atividade na sua unidade? Comente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso. Considere o que deve significar para a sua unidade e para o seu campus a introdução deste serviço.

- 7- Sendo o pagamento a realização da emissão de ordem bancária referente a uma nota fiscal devidamente liquidada (questão 4) nos sistemas SIASG e SIAFI, qual a sua opinião sobre a implantação desta atividade na sua unidade? Comente, por gentileza, vantagens e desvantagens para cada caso. Considere o que deve significar para a sua unidade e para o seu campus a introdução deste serviço.
- 8- A sua compreensão sobre a construção do orçamento da UFSCar é suficiente? Comente e, se for o caso, faça sugestões para que este processo seja melhorado.
- 9- Em sua opinião, seria importante a UFSCar investir na descentralização das atividades mencionadas nas questões anteriores (análise documental, liquidação e pagamento)? Quais as razões que levaram você a esta posição?
- 10- Qual a sua opinião sobre o relacionamento entre a sua unidade e as unidades dos outros campi que, no momento, atuam com emissão de empenho e controle orçamentário? Você teria alguma sugestão para melhorar.

APÊNDICE – G

Detalhamento PEOF/UFSCar

Para um melhor entendimento, apresentamos, com um pouco mais de detalhes, como as quatro fases da execução das despesas, que compõem o PEOF-UFSCar, se realizam na UFSCar.

Emissão de Empenhos

O art. 58 da Lei 4.320/64, define empenho como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Os processos de compras referentes à aquisição de bens e serviços, bem como os documentos das solicitações diversas de emissão de empenhos, como solicitação de emissão de empenho para pagamento de bolsas, são enviados ao Departamento de Controle Orçamentário pelas unidades solicitantes para que se proceda a informação orçamentária e, posteriormente, são encaminhados ao Departamento de Contabilidade para que se processe a análise e emissão de empenhos.

Após darem entrada na secretaria do departamento, os processos e documentos de solicitação de emissão de empenhos são encaminhados à seção de empenhos, onde passam por uma triagem para verificação da correta classificação do subitem da despesa, verificação dos dados orçamentários para detalhamento, assinatura do ordenador da despesa, etc., antes da emissão do empenho.

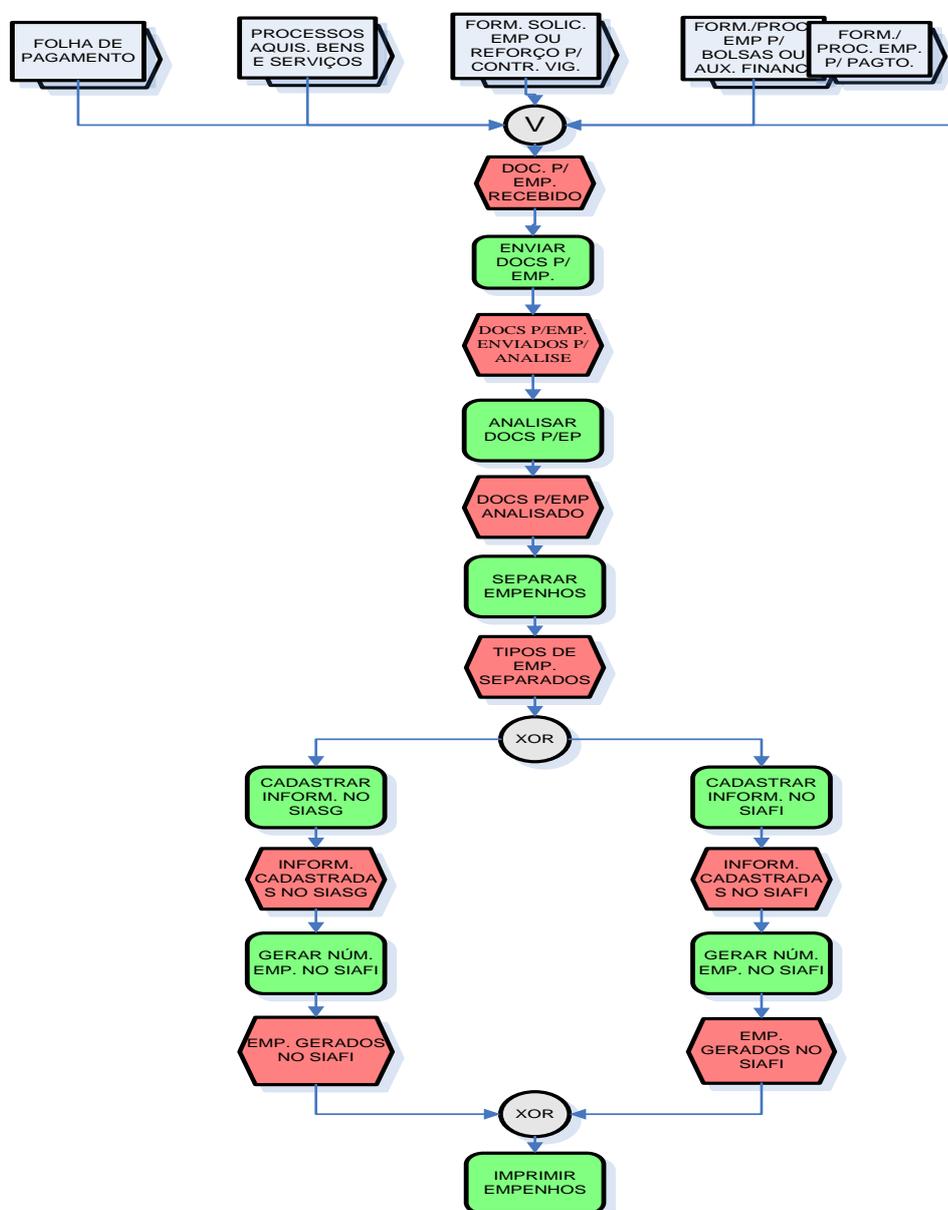
Após a análise dos processos de compras e documentos de solicitações que são responsáveis de emissão de empenho, os dados orçamentários são inseridos no sistema para a formação do empenho propriamente dito. Os empenhos são emitidos tanto pelo SIASG como pelo SIAFI. Os empenhos que passam por processo de licitação ou dispensa, ou seja, empenhos de fornecimento de materiais, serviços e obras, são emitidos no SIASG. Já os empenhos em que a solicitação não se aplica a processo licitatório, como por exemplo: pagamento de bolsas, auxílios financeiros, folha de pessoal, etc, são emitidos no SIAFI.

Após a emissão, os empenhos são impressos e encaminhados para assinatura do ordenador de despesa e do gestor financeiro, que são os responsáveis pela liberação do orçamento a partir da emissão do empenho. Já assinados, os empenhos são copiados ou scaneados e enviados para as unidades solicitantes e para os respectivos fornecedores. O empenho original é arquivado no DeCont e o processo ou solicitação que deu origem é encaminhado ao Departamento Financeiro para arquivo. O empenho fica arquivado no

DeCont aguardando a nota fiscal ser liberada e devidamente atestada pelo solicitante, após o recebimento do bem ou serviço. No caso de pagamentos de demais despesas, como bolsas, o empenho fica aguardando o ofício de solicitação de pagamento.

De posse da cópia do empenho, o fornecedor emite a nota fiscal correspondente aos materiais ou serviços constantes na nota de empenho. Após o recebimento do material ou serviço, o servidor responsável pelo recebimento encaminhará a nota fiscal para o Departamento de Contabilidade para que se processe a análise documental.

A seguir, apresentamos um fluxograma para auxiliar num melhor entendimento sobre como se processa o serviço de emissão de empenho na UFSCar.



Após a entrada da nota fiscal no departamento, a mesma é encaminhada para a Seção de Análise Documental e Contábil, para que seja dado início ao processo de análise documental, conforme apresentado a seguir.

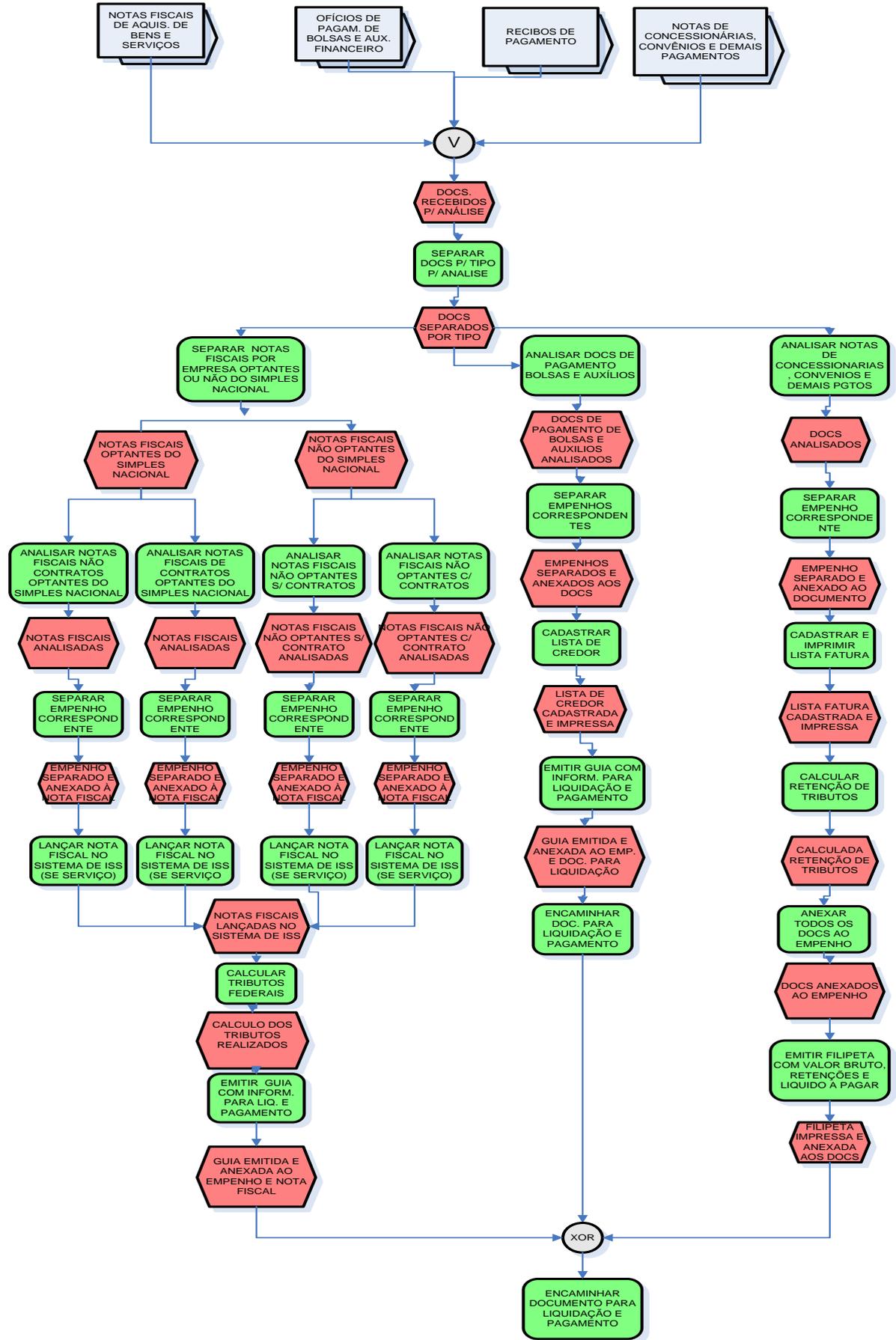
Análise Contábil e Documental

O serviço de Análise Documental não está contemplado nas três fases da Execução Orçamentária e Financeira, conforme consta na Lei 4.320/64. Este serviço faz parte do processo de execução orçamentária e financeira da UFSCar, cuja finalidade é preparar a nota fiscal para que a mesma seja encaminhada para a liquidação, ou seja, é na análise documental que será analisado se a empresa correspondente àquela nota está cadastrada ou não no Simples Nacional.

A análise documental é realizada a partir da entrada do documento de solicitação de pagamento no Departamento de Contabilidade. Os documentos são separados por tipo: notas fiscais de fornecedores optantes e não optantes do imposto Simples Nacional, solicitação de pagamento de bolsas e auxílios financeiros, pagamento a concessionárias, convênios e demais pagamentos. Esta atividade é composta pela verificação do saldo do empenho, se os dados constantes na nota fiscal estão de com os dados do empenho, se a empresa é optante do Simples Nacional, pelos cálculos de retenção de tributos federais e ISS.

Para as empresas optantes do Simples Nacional, a retenção é apenas do ISS nos casos de prestação de serviços. Para as empresas não optantes do Simples Nacional, ocorre a retenção dos tributos federais no caso de fornecimento de material. No caso de prestação de serviços com mão de obra, inclusive obras, ocorre a retenção dos tributos federais, INSS e do ISS. Para notas de prestação de serviços sem aplicação de mão de obra, se não optante do simples nacional, ocorre somente a retenção do ISS.

A seguir, apresentamos um fluxograma para auxiliar num melhor entendimento sobre como se processa o serviço análise contábil e documental na UFSCar.



Após a análise documental, as solicitações de pagamento são enviadas ao Departamento Financeiro para que se processe a Liquidação e Pagamento.

Para executar os serviços de Emissão de Empenhos e Análise Contábil e Documental, o Departamento de Contabilidade – DeCont conta com a colaboração de 06 servidores do quadro, e 02 estagiários, sendo um no período da manhã e outro no período da tarde. Além destas atividades, o chefe do departamento é cadastrado no SIAFI como Contador Responsável da UFSCar.

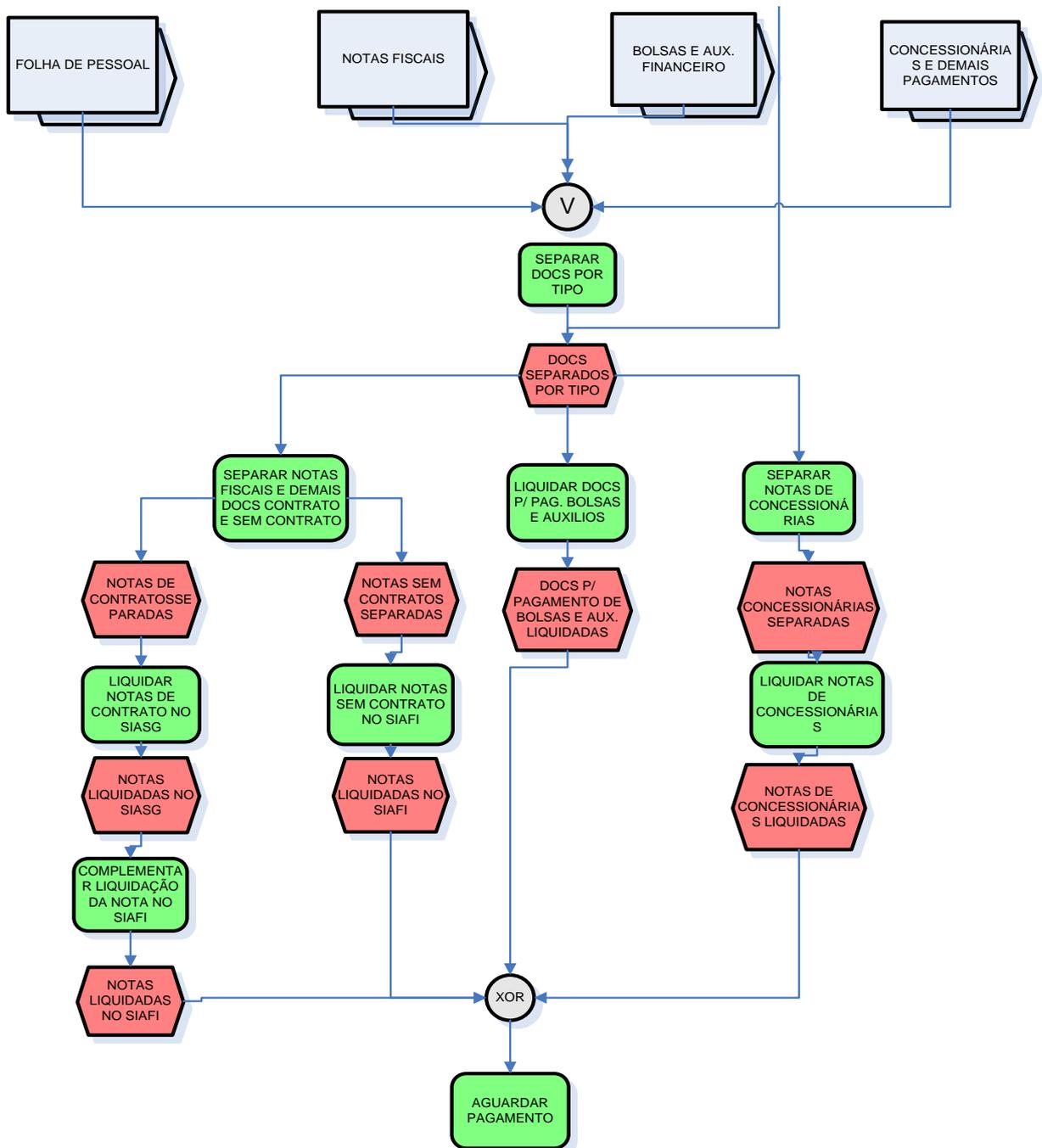
Liquidação da despesa

O Departamento Financeiro – DeFin- é o setor responsável pela realização destes serviços. Os procedimentos adotados para a realização destas atividades são pré-estabelecidos no Manual SIAFI.

A liquidação se processa a partir da análise e separação por tipo de documentos: Notas Fiscais, Bolsas e Auxílios Financeiros, Concessionárias, Convênios e demais pagamentos.

Para solicitações referentes a contratos, é necessário lançamento prévio no sistema SIASG, no ambiente do Sistema de Contratos-SICON para que se proceda à baixa da nota fiscal, lançada anteriormente pelo fiscal do contrato, da conta de contratos. Posteriormente, é feito o complemento do registro da liquidação no sistema SIAFI Web para a efetiva conclusão da liquidação. Para as notas não correspondentes a Contratos, a liquidação é realizada diretamente no sistema SIAFI Web, bem como as liquidações de bolsas, auxílios e demais documentos.

A seguir, apresentamos um fluxograma para auxiliar num melhor entendimento sobre como se processa o serviço de liquidação na UFSCar.

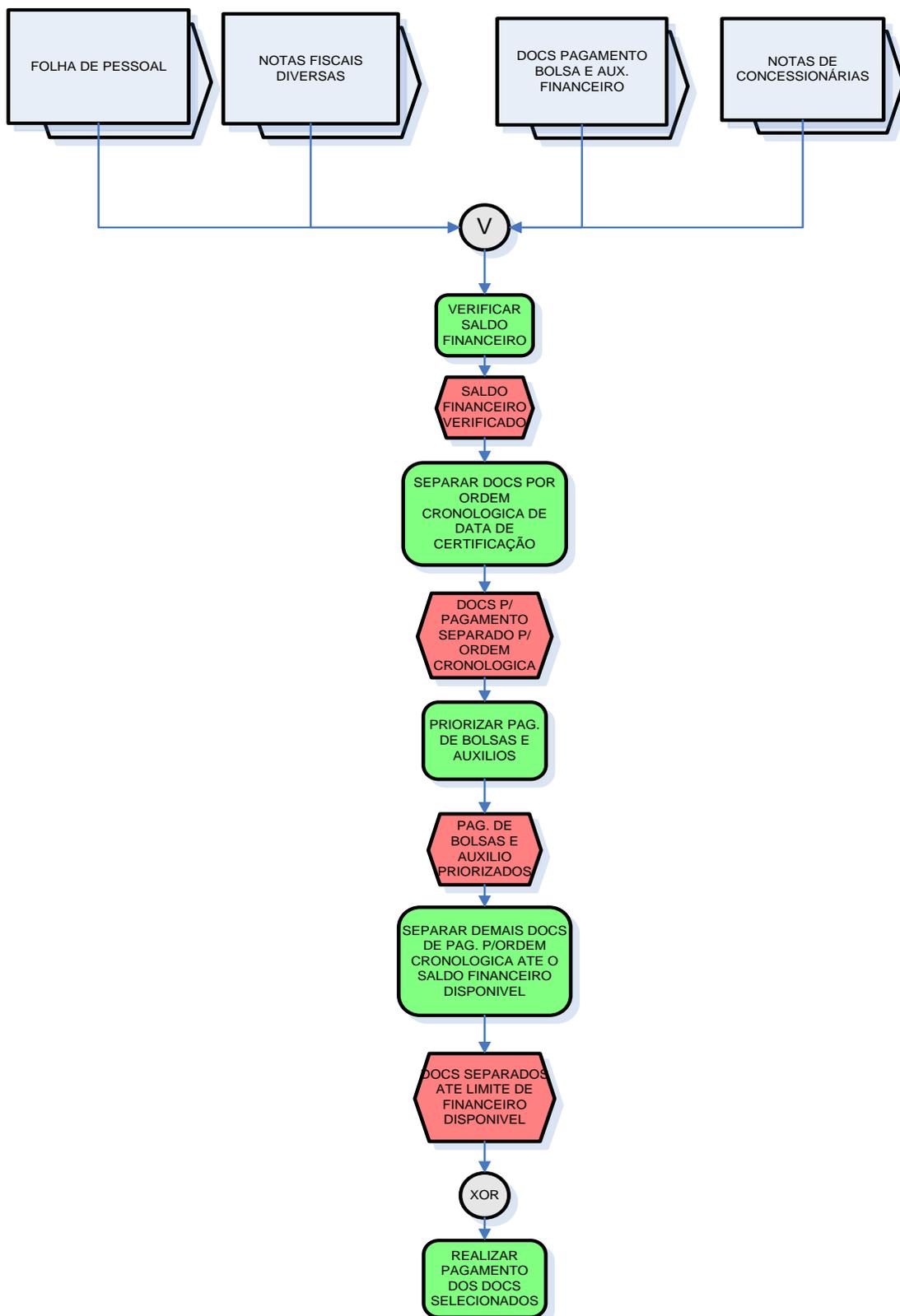


Após a liquidação no SIASG, a nota fiscal é lançada numa planilha eletrônica para aguardar a liberação do recurso financeiro para a realização do pagamento.

Pagamento da Despesa

O pagamento é realizado no SIAFI WEB. Dependendo da disponibilidade financeira, o pagamento pode ser realizado total ou parcialmente. Também são realizados os pagamentos referentes às retenções tributárias. Após a realização dos pagamentos, são impressos os comprovantes de pagamento ao fornecedor e das retenções dos tributos, do INSS

e do ISS. Estes recolhimentos são realizados apenas para pagamentos a fornecedores que não são Optante do Simples Nacional.



Os documentos gerados são arquivados juntamente com a nota fiscal no processo que originou a despesa. Após o arquivamento dos documentos e seus respectivos

comprovantes de pagamento, os processos ficam arquivados no Departamento Financeiro até que os mesmos sejam concluídos e encaminhados ao arquivo central.

Para realizar as atividades de pagamento e as demais atividades pertinentes, o Departamento Financeiro conta atualmente com 05 servidores e 02 estagiários, sendo 01 no período da manhã e 01 no período da tarde para auxiliarem nas atividades administrativas.

APÊNDICE - H

Memorando nº 01/2016

São Carlos, 28 de outubro de 2016.

Assunto: Solicitação de autorização para os servidores da área de contabilidade, orçamento e finanças responderem ao questionário que fornecerá os dados a serem analisados na minha dissertação.

Senhora Pró-Reitora,

Como discente do Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações e Sistemas Públicos – PPG-GOSP solicito sua autorização para que servidores lotados nos departamentos de Contabilidade, Orçamento e Finanças dos campi Araras e Sorocaba possam estar respondendo um questionário com perguntas relacionadas à gestão orçamentária e financeira desta instituição.

Informo que o meu trabalho de dissertação tem relação direta com a gestão orçamentária e financeira, pois trata-se da elaboração de uma proposta de implantação de uma gestão orçamentária e financeira descentralizada, considerando a gestão multicampi existente na UFSCar.

No aguardo de um retorno, agradeço a atenção!

IZAURA DO CARMO ALCOFORADO
Discente do PPG-GOSP

Ilma. Sra.
Edna Hércules Augusto
Pró-Reitora de Administração
UFSCar

Autorizo
28/10/16


Edna Hércules Augusto
Pro-Reitora de Administração
UFSCar

APÊNDICE - I

AO PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO DA UFSCar

AUTORIZAÇÃO

Como mestranda do programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos – PPG-GOSP solicito autorização para consultar, no sistema SIAFI, informações sobre o número de empenhos, documentos de liquidação e ordem bancárias emitidas no período de dezembro de 2015 a novembro de 2016. Informo que o meu trabalho de qualificação é sobre uma proposta de implantação da descentralização orçamentária e financeira na UFSCar. Pretendo com essas informações avaliar o número de documentos emitidos relacionados a cada um dos campi. Informo ainda que não utilizarei informações sobre valores correspondentes ao orçamento da UFSCar.

No aguardo, agradeço a compreensão!

São Carlos, 17 de janeiro de 2017.

IZAURA DO CARMO ALCOFORADO
Mestranda do PPG-GOSP/UFSCar
Turma 2015

Autorizado

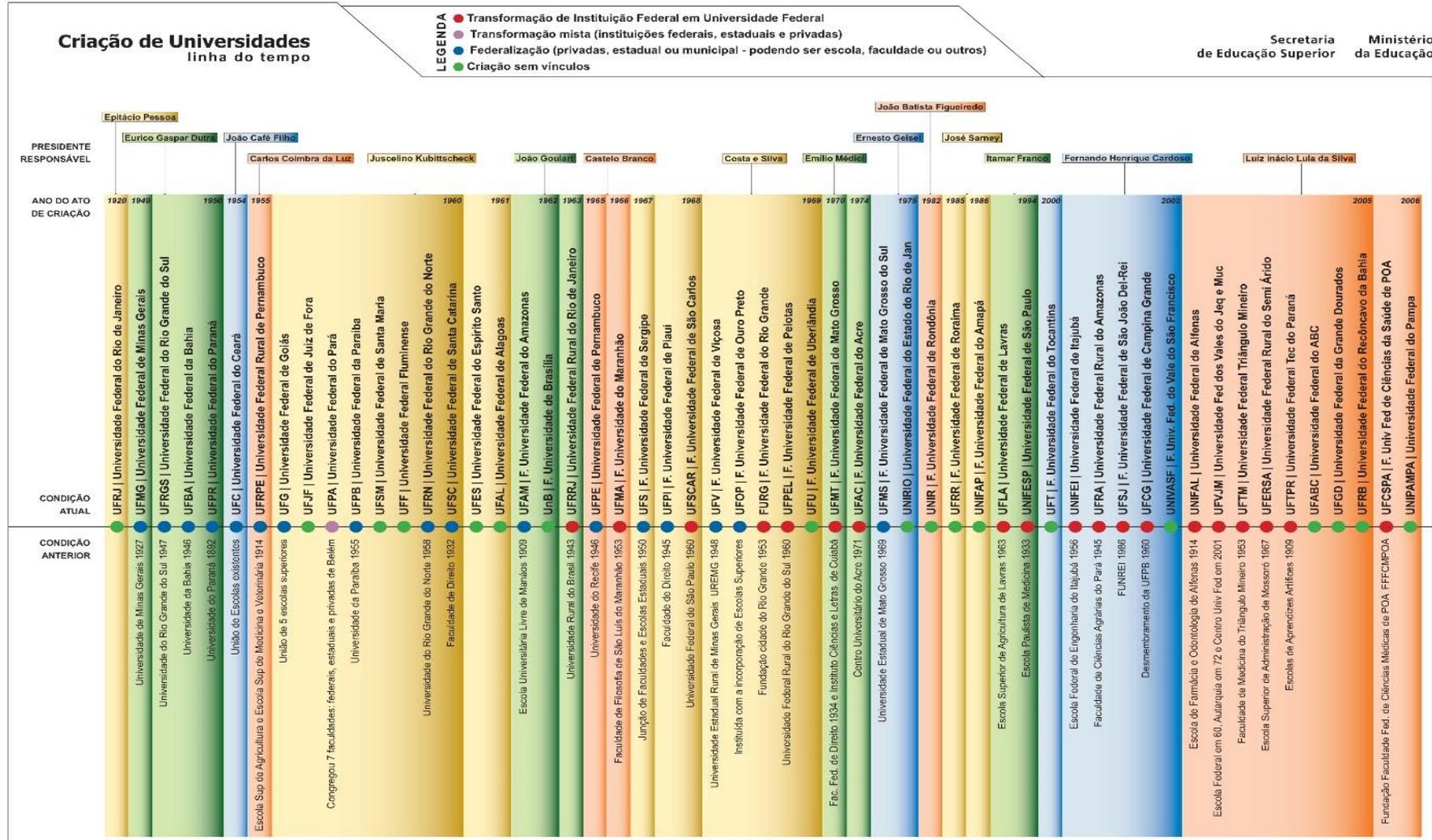
Marcio Merino Fernandes
Pró-Reitor - Administração
UFSCar

18/11/2017

Marcio

ANEXO - A

Quadro de criação das Universidades



ANEXO – B

Pressupostos para a Criação de Unidade Gestora

(Descentralização operacional)

Por determinação da Secretaria do Tesouro Nacional, informamos que, desde 25.10.04, as atualizações da tabela de unidade gestora, inclusive criação, exclusão e reinclusão, que antes eram tarefas exclusivas da STN/Cosis, foram descentralizadas para as setoriais contábeis de órgão. Isto significa dizer que a unidade gestora que detém a condição de setorial contábil de cada órgão encontra-se habilitada para tal.

Para a opção “inclusão”, o sistema irá sugerir um código para a UG a ser criada. Caso o código sugerido não seja de interesse da setorial ele poderá ser alterado. Orientamos, entretanto, que a setorial siga a estrutura de código existente hoje na tabela de UG.

Para melhor ilustrar a forma de descentralização a ser efetuada, foi disponibilizada uma tabela no portal Siafi, que poderá ser acessada por meio do caminho:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/permissoes_tabelaug.pdf.

Para a criação de unidade gestora executora (aquela que emite empenho e pagamento, função: executora), deverá a unidade observar os termos constantes da IN/SRF nº 200, de 13.09.02, transcrita parcialmente abaixo, que determina a necessidade de criação prévia de CNPJ. Tal procedimento, entretanto, não deverá ser adotado no caso de unidade gestora responsável (função: controle).

Solicita-se que essa unidade verifique o rol de unidades que lhe são subordinadas, se no campo “função”, da tabela CONUG, a denominação “Executora” corresponde a sua correta finalidade, ou seja, de emissão de empenho e pagamento. Caso contrário, proceder à devida correção.

A título de referência, para preenchimento dos campos relacionados à inclusão ou alteração de UG, observar na transação CONUG exemplos de cadastramento de outras UGs similares disponíveis. Lembramos que o código SIORG deverá ser atualizado, se ainda não o foi, pois o campo correspondente encontra-se por enquanto facultado à atualização. Não obstante, se ainda persistir dúvida quanto à execução dos procedimentos operacionais indicados, manter contato com a setorial contábil do MEC.

Chamamos atenção especial para o fato de que a criação de uma unidade gestora, executora ou responsável, deve ser realizada de forma criteriosa. Inicialmente, vale consultar as orientações existentes acerca do assunto nas diversas macrofunções do Manual Siafi, que podem auxiliar quanto à definição do objeto e peculiaridades que caracterizam cada modalidade. Por fim, deve-se ter a segurança de que a criação de UG torna-se justificável diante dos objetivos que se pretende alcançar.

Ainda em relação à UG Executora, esta deverá conter justificativa de criação (Lei, estatuto, etc) que autoriza o seu funcionamento para os fins de apresentação perante Secretaria da Receita Federal quando da inscrição no CNPJ, sem contar da validade do aspecto histórico desse ato para fins de arquivamento (homologação de processo administrativo específico), visando esclarecimentos futuros perante órgãos superiores e os próprios diretores da entidade. Sob este aspecto, seria de desejar a existência de ato de constituição até mesmo para UG responsável. Nestes termos, a memória dos fatos constitui sempre fator de transparência e organização.

Atenciosamente,
Setorial de Contabilidade do MEC
Coordenação de Contabilidade

Instrução Normativa SRF nº 200, de 13 de setembro de 2002

DOU de 1.10.2002

Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Da Obrigatoriedade da Inscrição

Art. 12. Todas as pessoas jurídicas, **inclusive as equiparadas**, estão obrigadas a se inscrever no CNPJ.

§ 1º No caso de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, somente serão cadastradas no CNPJ as unidades gestoras de orçamento.

§ 2º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se unidade gestora de orçamento aquela autorizada a executar parcela do orçamento da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º São também obrigados a se inscrever no CNPJ, mesmo não possuindo personalidade jurídica:

I - os condomínios que auferam ou paguem rendimentos sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte;

II - os consórcios constituídos na forma dos art. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976;

III - os clubes de investimento registrados em Bolsa de Valores, segundo as normas fixadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen);

IV - os fundos mútuos de investimento, sujeitos às normas do Bacen ou CVM;

V - as missões diplomáticas e repartições consulares de caráter permanente;

VI - as representações permanentes de órgãos internacionais;

VII - serviços notariais e registrais (cartórios), exceto aqueles vinculados à vara de justiça dos tribunais.

§ 4º Estão obrigadas à inscrição no CNPJ, as pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que possuam no Brasil bens e direitos sujeitos a registro público, inclusive:

I - imóveis;

II - veículos;

III - embarcações;

IV - aeronaves;

V - participações societárias;

VI - contas-correntes bancárias;

VII - aplicações no mercado financeiro;

VIII - aplicações no mercado de capitais.

§ 5º O disposto no § 4º não se aplica aos direitos relativos à propriedade industrial (marcas e patentes).

Art. 13. A pessoa jurídica deverá inscrever no CNPJ cada um de seus estabelecimentos, inclusive os situados no exterior.

ANEXO – C

Acórdão 382/2008 - Plenário

(...)

150. Argumento: o Sr. Geilson de Souza Freitas, descrevendo a sistemática de trabalho no Embratur, aduz que ‘é nesse ambiente de trabalho restrito e cordial que compartilhávamos o trabalho e as senhas de acessos ao Siafi, pois para podermos cumprir com todas as obrigações contávamos com estagiários e terceirizados que não dispunham de senha de acesso ao sistema’ (fl. 497, v. 9). ‘Ora, agora nos encontramos num dilema: era eu que tinha que provar minha inocência ou era a Comissão do Processo Administrativo Disciplinar que teria que provar a minha culpa?’ (fl. 498, v. 9).

151. Análise: de início, deve-se esclarecer que dos citados em razão deste pagamento indevido apenas o Sr. Geilson de Souza Freitas apresentou contra-razões, configurando a revelia dos demais envolvidos. No que couber, os esclarecimentos apresentados pelo defendente aproveitará aos demais envolvidos.

152. Em síntese, o Sr. Geilson de Souza Freitas, ex-Chefe do Serviço de Liquidação de Despesas da Divisão de Contabilidade do Departamento de Finanças da Diretoria de Administração e Finanças do Embratur, foi comunicado para apresentar contra-razões recursais relativas à realização de pagamento sem justa causa à empresa ML Comunicações Ltda., no valor de R\$ 52.550,00. Observe que o seu envolvimento, mesmo trabalhando na área financeira do referido Instituto, só ocorreu nesse pagamento.

153. *As senhas representam uma forma de controle de acesso e de autoria das tarefas executadas no âmbito dos sistemas oficiais, motivo pelo qual são pessoais e intransferíveis.* Ao aparecer o nome de uma pessoa associado a uma transação, essa deve responder pelo teor do lançamento registrado. O defendente, ao dar publicidade de seus dados de acesso ao SIAFI, como confessou em suas contra-razões, assumiu todos os riscos, inclusive o de responder por eventual desvio de dinheiro público, não devendo prosperar a tentativa de ser inocentado sob a alegação de que cabe à administração o dever de provar a culpa dele. Não há no caso a possibilidade de se aplicar inversão do ônus da prova.

154. Exsurge da defesa do responsável que é usual no Embratur o compartilhamento de senhas com pessoal terceirizado do Instituto e estagiários.

155. Os crimes de peculato (art. 312), inserção de dados falsos em sistema de informação (art. 313-A), modificação ou alteração não autorizadas de sistema de informações (art. 313-B) e violação de sigilo funcional (art. 325), todos previstos no Código Penal, são possíveis de serem cometidos por quem possui senha do Siafi. Os mencionados dispositivos estão assentados no capítulo que disciplina os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral do título ‘dos crimes contra a Administração Pública’ do Código Penal, logo, para que o crime seja possível é necessário que a pessoa seja funcionária pública. O diploma legal se preocupou em definir funcionário público, verbis:

‘Art. 327. *Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.*

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exercer cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública’

156. Os doutrinadores, com destaque para a lição de Gerhard Hübner de 1935, criaram classificação do direito penal em direito penal criminal (crimes e contravenções) e direito penal não-criminal (direito penal administrativo e direito penal disciplinar). O direito penal administrativo está associado ao poder de aplicar sanções no exercício do poder de polícia. O direito penal disciplinar está relacionado à aplicação de sanções pela autoridade administrativa aos agentes da Administração, face a infrações cometidas no desempenho de suas atribuições. Dessa forma o processo disciplinar só pode ser instaurado contra servidor público.

157. A sindicância e o processo administrativo disciplinar, que podem resultar na aplicação das penalidades elencadas no art. 127 da Lei nº 8.112/90, estão reguladas no Título V do retromencionado normativo. É necessário que a relação jurídica existente entre a pessoa e o ente público seja regida pelo regulamento dos servidores públicos para a instauração de procedimento, o que não ocorre com os terceirizados e estagiários, que possuem apenas vinculação indireta com o poder público. A relação laboral dos terceirizados é com a empresa contratada, sendo regida pela CLT. A firma contratada é que possui o vínculo direto com a administração, esse regido pela Lei nº 8.666/93. É com base no tipo de vínculo empregatício, que ao contrário do servidor público, o terceirizado e o estagiário não poderiam sofrer processo administrativo disciplinar, restando apenas as esferas penais e cíveis para se tentar a justa responsabilização e apenamento do terceirizado que tenha praticado um delito em função do desempenho da atividade laboral.

158. Sobre a possibilidade de um terceirizado desempenhar atividade típica da administração pública, na qual se insere a gestão de recursos financeiros e créditos orçamentários, como previsto no Código Penal, essa hipótese não tem sido suportada na atualidade. ***Inúmeros são os julgados, inclusive desta Corte de Contas, no sentido de que as atividades típicas são exclusividade dos servidores públicos nomeados em cargo efetivo ou em função de confiança.*** Traz-se à colação ementa e parte da decisão contidos no Acórdão nº 864/2005 - Plenário, verbis:

‘Ementa

Representação formulada por Procurador da República. Possíveis irregularidades em concorrência promovida pelo DNIT, para a contratação de pessoal. Contratação de serviços caracterizados como atividade-fim da autarquia. Violação do princípio do concurso público. Relação de subordinação de funcionários da contratada a servidores do DNIT. Contratação de consultoria para a prestação de serviços de natureza contínua e correspondente à atividade rotineira da Administração, em descumprimento a deliberação anterior do TCU. Constatação de carência de pessoal concursado. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Indeferimento de requerimento formulado por Sindicato, em face de ilegitimidade para intervir no processo.

159. Em diversas oportunidades o TCU teve, por ocasião da análise da gestão dos conselhos profissionais, de avaliar a necessidade de realizar concurso público para a contratação dos servidores, restou claro que a obrigação dos conselhos realizarem concurso público decorre do fato de desempenharem atividade típica de estado e serem custeados com recursos parafiscais. ***Com muito mais razão deve-se exigir dos órgãos e entidades a observância de que apenas os servidores concursados ou nomeados para cargo de confiança desempenhem atividades típicas.*** É nesse sentido que conclui-se que a parte final no § 1º do art. 327 do Código Penal resta prejudicada.

160. Dessa forma, ***o compartilhamento ou liberação de senhas em sistemas como Siafi, Sidor, Sigplan, etc., para pessoas que não possuam vínculo empregatício direto, temporário ou permanente, com a administração pública são contrários ao interesse público*** na medida em que a administração dos recursos federais deve ser afeta exclusivamente aos servidores públicos, pois apenas a relação estabelecida entre esses e o poder público possui todos os requisitos para que sejam demandados simultaneamente na esfera administrativa, penal e cível em caso de ilícito.

161. Cumpre destacar que recomendação em sentido bastante próximo do desta instrução foi feita pela Comissão de Sindicância no relatório de fls. 07/55 do volume 1 do TC 020.042/2003-2: ***‘ii) que os servidores usuários e operadores de sistemas importantes, tais como: Siafi, Siasg, Siape, Sisbacen e outros, não disponibilizem suas senhas a quaisquer pessoas, inclusive aos seus superiores’.***

162. Posto isso, ***a solução mais acertada é a rejeição das alegações de defesa e determinação para que o Embratur cancele eventuais senhas concedidas a pessoas que não sejam servidores públicos, se for o caso, e oriente os servidores a não compartilharem senhas dos sistemas oficiais.***

CONCLUSÃO

175. Em vista do exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

i) ...

i.2) proibir a concessão ou o compartilhamento de senhas dos sistema oficiais (SIAFI, SIDOR, SIGPLAN, etc.) com terceirizados.”

(...)

d) disponibilização de senhas de acesso ao SIAFI, de determinados servidores a outros habilitados e também a não habilitados, contrariando ao disposto nos artigos 24, 26, 27 e 30 da portaria SRF n° 782, de 20/06/97;

(...)

Em relação aos responsáveis que apresentaram defesa, passa-se ao exame da situação do servidor Geilson de Souza Freitas. Argumenta, em apertada síntese, que não lhe pode ser

imputada responsabilidade pelo pagamento irregular ocorrido com sua senha, pois ela era utilizada por todos os funcionários da Divisão de Contabilidade.

A esse respeito, alinho-me às considerações da Comissão do PAD e da Secretaria de Recursos no sentido de que o Sr. Geilson, ao desatender recomendação legal constante da Portaria SRF nº 782, de 20 de junho de 1997 - não adotando as precauções necessárias para a proteção de sua senha, assumiu todos os riscos daí resultantes e, portanto, deve arcar com a responsabilidade pela publicidade que deu de seus dados de acesso ao Siafi.

Mesmo admitindo que não houve intenção deliberada do servidor de fraudar, é de se referir que a obrigação de reparar o dano causado ao erário advém também da conduta culposa *stricto sensu*, que traduz um descuido no atuar, um descumprimento de um dever legal, seja pela negligência, seja pela imprudência ou pela imperícia. A esse respeito, convém recordar as judiciosas ponderações constantes no voto condutor da Decisão nº 207/2002 - Plenário:

‘Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.

O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.

A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada’.

Assim, não vejo como afastar a responsabilidade do Sr. Geilson de Souza Freitas, pois, ao menos culposamente, concorreu para o uso indevido de sua senha.

Ainda sobre a situação do Sr. Geilson gostaria de fazer uma breve ponderação. Entendo que, excepcionalmente, esse servidor poderia, sim, não ser responsabilizado pelo débito que lhe foi imputado se trouxesse aos autos provas cabais de que, em decorrência de uma relação de confiança existente no ambiente de trabalho, a operação efetuada com a sua senha beneficiou outro servidor. Neste caso, ainda que fosse pertinente a aplicação de multa, não se justificaria a condenação em débito. No entanto, essa prova não foi coligida pelo responsável.

(...)

Dos demais citados, apenas o servidor Geilson de Souza Freitas, responsabilizado pelo pagamento indevido, no valor de R\$ 52.550,00, à empresa ML Comunicações Ltda., resultante do uso de sua senha de acesso ao Siafi por pessoa não autorizada, bem assim as empresas Montreal Gráfica e Editora Ltda., Mauro Rodrigues da Cruz - ME e Mídia Formulários Gráficos Ltda. EPP, responsabilizadas pelo recebimento de depósitos ilícitos, apresentaram alegações de defesa.

Em síntese, as empresas alegaram que a absolvição obtida no âmbito da Justiça Federal, bem assim o termo de confissão firmado pelo Sr. Paulo Eustáquio seriam suficientes para exclu-

las da presente relação processual. O Sr. Geilson, por seu turno, alegou que o compartilhamento de senhas de acesso ao Siafi dava-se com estagiários e terceirizados, e que, segundo ele, isso viabilizava o cumprimento das obrigações profissionais.

Acórdão

9.12.2. adote medidas para impedir a concessão de senhas de acesso aos sistemas oficiais, tais como Siafi, Sidor, Sigplan, a quaisquer pessoas não-autorizadas, a exemplo de estagiários e terceirizados, bem assim alerte os seus servidores para as conseqüências que podem advir do compartilhamento de uso dessas senhas.