

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nathalia Fonseca Vieira

**Integridade no processo de execução financeira da Administração Pública
Federal: proposta de política e plano de ação para Universidade Federal de
Juiz de Fora**

JUIZ DE FORA
2023

Nathalia Fonseca Vieira

Integridade no processo de execução financeira da Administração Pública Federal: proposta de política e plano de ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Tanure Sanábio

Coorientador: Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira

JUIZ DE FORA
2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Vieira, Nathalia Fonseca.

Integridade no processo de execução financeira da Administração Pública Federal : proposta de política e plano de ação para Universidade Federal de Juiz de Fora / Nathalia Fonseca Vieira. -- 2023.

127 f. : il.

Orientador: Marcos Tanure Sanábio

Coorientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, 2023.

1. execução financeira. 2. integridade. 3. política organizacional
Sanábio, Marcos Tanure, orient. II. Oliveira, Virgílio César da Silva e
coorient. III. Título.

Nathalia Fonseca Vieira

Integridade no processo de execução financeira da Administração Pública Federal: proposta de política e plano de ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública

Aprovada em 01 de setembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Tanure Sanábio - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira - Coorientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Frederico Augusto d'Avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Geraldo Magela Jardim Barra
Universidade Federal de São João del-Rei

Juiz de Fora, 25/08/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Tanure Sanabio, Professor(a)**, em 01/09/2023, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nathalia Fonseca Vieira, Servidor(a)**, em 01/09/2023, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Magela Jardim Barra, Usuário Externo**, em 01/09/2023, às 11:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Virgilio Cezar da Silva e Oliveira, Professor(a)**, em 01/09/2023, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto D Avila Riani, Professor(a)**, em 05/09/2023, às 14:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Uffj (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1430620** e o código CRC **D53E5E3A**.

Dedico este trabalho a todos os trabalhadores que se aventuram nessa jornada de conhecimento, concomitante à rotina de trabalho e familiar, com intuito de contribuir cientificamente com a sua pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me permitir chegar até aqui, dando forças e coragem para prosseguir mesmo diante das situações mais difíceis.

Agradeço a todos os professores da rede PROFIAP da UFJF, em especial ao orientador Prof. Marcos Tanure Sanábio e ao coorientador Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira pela sabedoria e paciência com que me guiaram nestes últimos anos.

À minha mãe e ao meu marido pelo apoio constante.

Aos meus colegas de trabalhos pelo incentivo diário.

À UFJF pelo incentivo à qualificação.

RESUMO

O estudo teve como objetivo compreender os elementos que devem integrar uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora e estabelecer o que deve ser feito para que práticas vigentes sigam suas prescrições. Empregou-se a abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com indivíduos que demandam e executam os pagamentos na instituição. Notou-se certa fragilidade na padronização e ausência de formalização das rotinas e procedimentos, deficiência na delimitação de responsabilidades e funções e, ainda, a necessidade de adequação a algumas normas e princípios, cuja observância encontra-se limitada. A política foi então elaborada, com intuito de contribuir na promoção de integridade ao processo de execução financeira. Ela foi constituída pelo seu próprio objetivo, princípios e diretrizes que devem ser a base do processo de execução financeira; e apresentou os setores e atores envolvidos nesse processo, assim como detalhou suas responsabilidades e funções. Em paralelo, para adequação das práticas vigentes, as seguintes ações foram propostas: atualizar as regulamentações internas vigentes que definem responsabilidades e funções, regulamentar e divulgar a política de execução financeira proposta, capacitar os servidores envolvidos no processo, incentivar a troca de conhecimento e desenvolvimento de discussões entre esses servidores, criar e manter atualizado sítio eletrônico de pagamentos na UFJF, promover ações voltadas à conscientização dos servidores quanto à importância de suas atividades e os riscos nelas envolvidos e, por fim, revisar e atualizar a política sempre que necessário.

Palavras-chave: execução financeira, integridade, política organizacional

ABSTRACT

The study aimed to understand the elements that should integrate a financial execution policy for the Federal University of Juiz de Fora and to establish what should be done so that the current practices follow its determinations. A qualitative approach was used, through bibliographic research, documentary analysis and interviews with individuals who demand and execute payments in the institution. A certain fragility in the standardization and absence of formalization of routines and procedures was noted, deficiency in the delimitation of responsibilities and functions, in addition to the need to adapt to some norms and principles, whose observance is limited. The policy was then elaborated, with the aim of contributing to the promotion of integrity in the financial execution process. It was constituted by its own purpose, principles and guidelines that should be the basis of the financial execution process; and presented the sectors and actors involved in this process, as well as detailed their responsibilities and functions. In parallel, to adapt the current practices, the following actions were proposed: update the current internal regulations that define responsibilities and functions, regulate and disseminate the proposed financial execution policy, train the servants involved in the process, encourage the exchange of knowledge and development of discussions among these servants, create and maintain an updated UFJF payment website,, promote actions aimed at raising the awareness of servants about the importance of their activities and the risks involved in them and, finally, review and update the policy whenever necessary.

Keywords: financial execution, integrity, organizational policy

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Componentes principais do sistema orçamentário brasileiro.....	17
Quadro 1 – Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira.....	23
Figura 2 – Ferramenta 5W2H.....	80
Quadro 2 – Temas definidos para diagnóstico e proposição.....	48
Quadro 3 – Atuais Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira da UFJF.....	50
Quadro 4 – Análise das práticas vigentes na execução financeira da UFJF e sua análise sob a luz dos padrões de integridade.....	64
Quadro 5 – Ação 1: Atualizar regulamentações internas.....	81
Quadro 6 – Ação 2: Regulamentar e divulgar a Política de Execução Financeira da UFJF.....	82
Quadro 7 – Ação 3: Capacitar os servidores.....	82
Quadro 8 – Ação 4: Incentivar a troca de conhecimento e desenvolvimento de discussões.....	83
Quadro 9 – Ação 5: Criar e manter atualizado sítio eletrônico de pagamentos na UFJF.....	84
Quadro 10 – Ação 6: Fazer alterações e aprimorar o SIGA.....	85
Quadro 11 – Ação 7: Promover ações de integridade voltadas à conscientização dos servidores.....	85
Quadro 12 – Ação 8: Revisão e atualização da Política de Execução Financeira da UFJF.....	86

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	15
2.1.1	FUNÇÃO BÁSICA E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	16
2.1.2	DESPESA PÚBLICA E SEUS ESTÁGIOS	19
2.1.3	LEGISLAÇÕES E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	21
2.2	GOVERNANÇA E INTEGRIDADE NAS ORGANIZAÇÕES	27
2.2.1	GOVERNANÇA E INTEGRIDADE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	29
2.2.2	PADRÕES DE INTEGRIDADE NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	35
2.3	POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS	38
2.3.1	CONCEITOS E APLICABILIDADES DAS POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS	38
2.3.2	POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	41
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
3.1	NATUREZA DA PESQUISA	45
3.2	MEIOS DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES E FONTES	46
3.3	TÉCNICA DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES	47
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	49
4.1	DIAGNÓSTICO DAS PRÁTICAS DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF	50
4.1.1	PRÁTICAS VIGENTES NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF	50
4.1.2	ANÁLISE DOS PADRÕES DE INTEGRIDADE NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UFJF	54
4.1.2.1	PADRONIZAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS ROTINAS E PROCEDIMENTOS	54
4.1.2.2	DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADES E FUNÇÕES	57
4.1.2.3	OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS E AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, COM FOCO NA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS	59
4.2	PRÁTICAS VIGENTES NA EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF	63
5	POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E PLANO DE AÇÃO PARA UFJF	69
5.1	POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UFJF	69
5.2	PLANO DE AÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	79

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	90
	APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO	99

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, principalmente a partir de 1990, devido às crises financeiras e econômicas mundiais, a Administração Pública vem sendo cada vez mais cobrada e pressionada quanto ao desempenho de suas ações. Essa cobrança, não apenas social, mas também de mercado, criou para o Estado uma necessidade de mudança em virtude da deficiência de seu modelo administrativo.

Nesse contexto, surge um modelo com abordagem gerencial, que exige do Estado uma democracia sólida; uma busca por maior flexibilidade e inovação; ações orientadas para eficiência, eficácia e efetividade¹; e ainda capacidade de promover a criação de valor público, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades (MATIAS-PEREIRA, 2010). Diante desse cenário, a governança ganha espaço e destaque, contribuindo no alcance dessas exigências à nova administração pública, a fim de redefinir padrões e fortalecer a gestão no setor público, com base em princípios como a integridade, transparência e prestação de contas.

A integridade, conjugada atualmente à noção de compliance, visa garantir a conformidade das atividades realizadas pelos agentes públicos, para que estejam de acordo com os princípios éticos, procedimentos administrativos pré-estabelecidos e legislação aplicável à administração. Já a transparência e a prestação de contas, também com grande importância, transmitem confiança às partes interessadas, garantindo, conseqüentemente, o controle social e a responsividade, fortalecendo assim a legitimidade de uma administração democrática (VIEIRA; BARRETO, 2019).

A necessidade de incorporação dos mecanismos de governança pública é ainda mais expressiva quando as atividades dos servidores estão diretamente ligadas à gestão financeira das organizações públicas, tendo em vista que os recursos públicos advêm da própria sociedade, sendo os cidadãos os financiadores do Estado e detentores do direito de acesso aos serviços públicos por ele prestados.

¹ De acordo com Chiavenato (2004, p. 155): “Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo”. Ou seja, a eficiência leva em consideração o custo benefício e pode ser relacionada aos meios para o alcance do resultado, em nível operacional. Enquanto a eficácia se preocupa com o atingimento do objetivo final, de maneira correta, podendo ser considerada em nível gerencial. Já efetividade, diferente da eficácia, perpassa pelos aspectos econômicos, sendo mais abrangente, pois, conforme afirma Torres (2004), a efetividade pode ser aferida na medida em que os resultados de uma ação trazem benefícios para a população ou empresa e preocupa-se com a necessidade e oportunidade dessas ações.

Holahan e Lubell (2016, apud Vieira; Barreto, 2019) afirmam que uma boa governança pública deve incentivar os agentes a cooperarem com os mecanismos criados para resolução dos problemas públicos do Estado, por meio de iniciativas que busquem a produção e gestão eficiente dos recursos comuns disponíveis e dos serviços públicos de interesse da sociedade.

Dentre os serviços públicos prestados pelo Estado destaca-se, para o presente trabalho, a educação superior, cuja responsabilidade cabe ao Governo Federal, de forma não exclusiva, e é fornecida através das Instituições Federais de Ensino Superior, como a Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF.

A Universidade Federal de Juiz de Fora, com sede situada na cidade de Juiz de Fora e Campus Avançado em Governador Valadares - GV, no estado de Minas Gerais, foi constituída por meio da Lei nº 3.858, em 1960, sob forma de Autarquia Federal e conta atualmente com mais de 90 opções de cursos de graduação, 45 de mestrado e 24 de doutorado, em todas as áreas do conhecimento (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, UFJF, 2023a; UFJF, 2023d).

A UFJF, como entidade pública, portanto vinculada aos preceitos de direito público e à governança pública, deve manter, além do cumprimento da legislação vigente, a observância aos princípios da integridade, transparência e prestação de contas. Nesse contexto, diante da nova gestão pública, e da constante exigência e cobrança por uma administração eficiente, assim como por padrões íntegros e éticos nas atividades realizadas pelos servidores públicos, principalmente quando o tema está vinculado à gestão dos recursos públicos, a pesquisa buscou resposta para a seguinte questão: Quais elementos devem integrar uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora e o que deve ser feito para que práticas vigentes sigam suas prescrições?

Desse modo, o objetivo geral do presente trabalho é compreender os elementos que devem integrar uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora e estabelecer o que deve ser feito para que práticas vigentes sigam suas prescrições.

Ademais, foram buscados os seguintes objetivos específicos:

- Identificar legislações e princípios administrativos aplicáveis ao processo de execução financeira da Administração Pública Federal;

- Caracterizar padrões de integridade para o processo de execução financeira da Administração Pública Federal;
- Propor uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora, após compreensão desse instrumento, embasada em legislações, princípios e padrões de integridade pertinentes;
- Diagnosticar as práticas de execução financeira da Universidade Federal de Juiz de Fora e elaborar um plano de ação para aproximá-las das prescrições da política proposta.

A pesquisa parte da suposição inicial que a criação de uma Política de Execução Financeira da UFJF, assim como de seu plano de ação, pode possibilitar a parametrização e incorporação de procedimentos vinculados às normas e aos padrões de integridade na execução dos pagamentos da UFJF, gerando ainda maior segurança nas ações dos servidores públicos envolvidos. Para tanto, é necessário identificar as leis e princípios administrativos que baseiam as rotinas e procedimentos no processo de execução financeira na Administração Pública Federal, assim como os padrões de integridade que deverão guiar esse processo, para que seja possível propor uma política para a UFJF. Além disso, foi necessária a realização de um diagnóstico do atual processo de execução financeira da UFJF, através da análise da vinculação do mesmo à legislação, princípios e padrões de integridade, possibilitando a proposição de um plano de ação condizente com a estrutura da Instituição.

Destaca-se que o presente estudo possui enfoque no processo de execução financeira, relacionado às atividades para efetivação dos pagamentos, não devendo essa ser confundida com a execução orçamentária, vinculada à utilização dos créditos consignados no orçamento, cujas notas de empenho são provenientes. A Coordenação de Execução e Suporte Financeiro - COESF, vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, é o setor responsável por essas atividades na Universidade Federal de Juiz de Fora e, neste trabalho, foi considerada, para diagnóstico e análise das rotinas e procedimentos, a efetivação dos pagamentos referentes às despesas advindas dos processos licitatórios, dispensa e inexigibilidade de licitação, que englobam a aquisição de materiais e equipamentos e a contratação de serviços e

obras², por representarem o maior volume, tanto de processos quanto de dispêndio financeiro em relação às despesas discricionárias³, e exigirem maior complexidade em todo procedimento.

A relevância do trabalho proposto deve-se à necessidade da formalização de uma política organizacional pró-integridade nas atividades relacionadas à efetivação dos pagamentos na UFJF, assim como na proposição de um plano de ação para implementá-la, garantindo o cumprimento das normas vigentes e possibilitando a operacionalização de rotinas desejáveis, parametrizadas e transparentes, contribuindo ainda na diminuição de riscos das atividades vinculadas à execução financeira na UFJF.

Inicialmente, é importante ressaltar que o Estado deve ser referência de valores do Direito, ou seja, no cumprimento das leis impostas por ele mesmo. No que tange os pagamentos, o fornecedor ou prestador de serviços possui o direito e o órgão público o dever de pagar, se cumpridas as condições pré-determinadas do fornecimento ou do serviço prestado. Sendo assim, a inobservância de procedimentos ou irregularidades nas condutas dos servidores na efetivação dos pagamentos por parte da Administração Pública pode incorrer em ilegalidade e ocasionar má gestão dos recursos destinados à Instituição.

Essas falhas na gestão contrariam um dos princípios basilares da Administração Pública, o da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal. Di Pietro explica que:

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a

² A COESF é responsável pela efetivação do pagamento de todas as despesas da Universidade, além das advindas de processos licitatórios, dispensa de licitação e inexigibilidade, como compra de material e equipamento, prestação de serviços e obras, realiza também os pagamentos de bolsas, auxílios financeiros, diárias, pagamento de folha de pessoal (despesa obrigatória), taxas de inscrição em eventos e publicação de artigos científicos, anuidades, premiações e demais taxas obrigatórias dos Municípios, Estados e União.

³ As despesas discricionárias são aquelas que o Governo possui liberdade de decidir, enquanto as despesas obrigatórias não podem deixar de ser realizadas, como exemplos o salário dos servidores, pagamento de aposentadorias, auxílio (maternidade e doença), etc. (SENADO FEDERAL, 2023).

administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2009, p. 83).

Ressalta-se ainda que a eficiência é um dos pilares da integridade, sendo essa uma noção fundamental para o desenvolvimento do Estado, por meio da qual deve-se desenvolver uma cultura organizacional com base em elevados valores e padrões de conduta, alcançando-se assim um nível elevado de integridade pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, CGU, 2017, p. 5).

Além disso, tamanha é a importância da governança pública nas instituições atualmente que, em 2017, foi sancionado o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A norma cria para os órgãos públicos federais a obrigatoriedade na implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança.

Por fim, fica evidente que a criação de uma política de execução financeira na UFJF e de um plano de ação que auxilie na implementação das proposições dessa política irá contribuir para elevação do nível de governança pública e integridade da instituição, auxiliando na efetivação dos procedimentos baseados em princípios e valores éticos, evitando-se o descumprimento das normas vigentes e auxiliando na mitigação dos riscos à UFJF, como a responsabilização perante os órgãos de controle, internos e externos, penalização dos servidores públicos e da própria Universidade e ainda prejuízo aos cofres públicos em virtude de pagamentos realizados em atraso ou de forma indevida.

Este trabalho está dividido em seis capítulos, contando com a presente introdução. O segundo capítulo é o referencial teórico-normativo, já no terceiro capítulo foram apresentados os procedimentos metodológicos, ou seja, o percurso adotado para alcançar a finalidade da pesquisa. Já o quarto capítulo é destinado à apresentação dos resultados e análises da pesquisa realizada, enquanto o quinto capítulo contém a Política de Execução Financeira da UFJF e o plano de ação para implementá-la, criados a partir dos resultados da pesquisa. Por fim, foram feitas as considerações finais e, como apêndice, apresentado o relatório técnico conclusivo, encerrando-se assim o presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentadas as definições, orientações e normas relativas ao sistema orçamentário brasileiro e às despesas públicas, sendo ao final apresentadas as legislações e princípios que deverão guiar o processo de execução financeira na Administração Pública Federal. Posteriormente, passa-se a abordar as bases conceituais de governança e integridade, assim como suas especificidades e adaptação às organizações públicas, finalizando com a análise dos padrões de integridade caracterizados para o presente trabalho. Por fim, são analisados o surgimento e conceituação das políticas organizacionais e sua aplicabilidade ao setor público.

2.1 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Inicialmente é importante apresentar o conceito de orçamento, que pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2022, p. 37) é “um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”.

Especificamente quanto ao orçamento público o Ministério da Economia define que:

É o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a destinação desses recursos (ou seja, em quais despesas esses recursos serão utilizados) a cada ano. Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade (BRASIL, 2022).

O planejamento do Estado materializa-se por meio do orçamento público, pois é através dele que os entes públicos irão descrever seu programa de atuação, tanto para ações de manutenção quanto para execução de seus projetos, devendo discriminar a origem e montante dos recursos a serem arrecadados, assim como o montante de despesas a serem realizadas (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010).

Observa-se, portanto, que o Sistema Orçamentário Brasileiro é complexo, exige o cumprimento de diversas regras e que se siga uma estrutura para elaboração

das leis orçamentárias, a fim de que, através do equilíbrio entre suas receitas e despesas, os órgãos públicos possam traçar suas metas e objetivos.

2.1.1 FUNÇÃO BÁSICA E ESTRUTURA DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público está diretamente vinculado à efetivação dos direitos fundamentais previstos pela Constituição Federal de 1988, acima de tudo os sociais, como, por exemplo, educação, saúde, alimentação e moradia. Nesse sentido, Torres (2008, p. 276) afirma que:

Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã.

Ou seja, o cidadão, a partir do momento em que financia as atividades estatais, através do pagamento de seus impostos, espera que o Estado cumpra com o seu dever de garantir à sociedade políticas públicas adequadas. Para que isso ocorra é importante que essas políticas tenham uma gestão orçamentária eficiente, de modo que haja retorno em serviços públicos prestados de maneira satisfatória, capaz de atender às demandas da população.

Ao tratar de uma boa e eficiente gestão do orçamento é necessário entender a função primordial do planejamento na Administração Pública. Pederiva (1998) já dizia que o orçamento não é somente um documento ou mera formalidade que visa autorizar a execução de despesas públicas. Sua função vai além, expressa o planejamento das despesas que serão executadas, observado o plano governamental, em conformidade com os objetivos e prioridades pré-determinados.

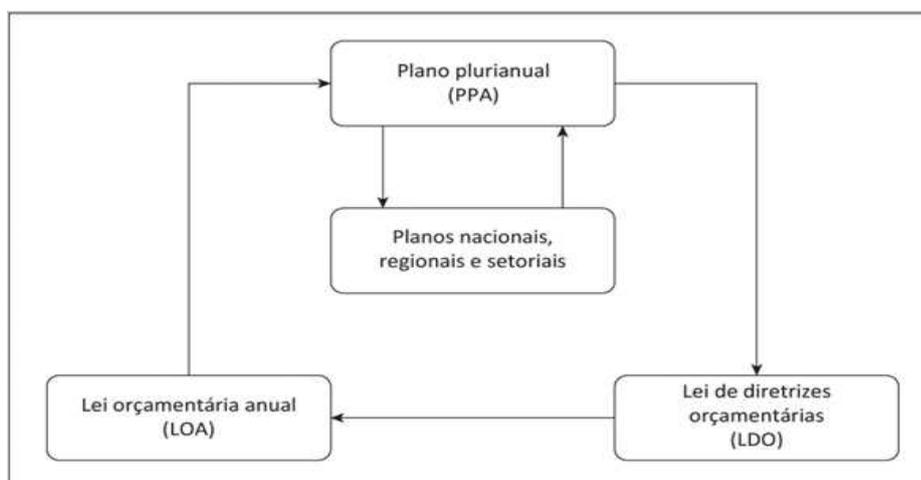
Castro (2013, p. 35) foi ainda mais direto ao afirmar que a função básica do orçamento público “é organizar as ações e definir os recursos para materializar o planejamento”. Por meio do orçamento o Estado poderá planejar, estabelecendo suas ações, fixando as metas, atribuindo os recursos correspondentes, de forma a manter equilíbrio entre as necessidades da população e a sua capacidade orçamentária.

Para garantir o planejamento do orçamento, a Constituição Federal de 1988 previu três instrumentos que devem ser observados em todos os níveis federativos, sendo eles o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A previsão está disciplinada do art. 165 até o art. 169, que estabelecem as normas orçamentárias a serem seguidas pelos órgãos públicos e determina, logo no art. 165, a obrigatoriedade do estabelecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, que irão compor a LDO, e dos orçamentos anuais, que serão instrumentalizados pela LOA.

Esses três instrumentos são consignados em forma de leis de iniciativa do Poder Executivo e formam o ciclo orçamentário, conforme Figura 1:

Figura 1 - Componentes principais do sistema orçamentário brasileiro



Fonte: Giacomoni, 2019.

O PPA é o ponto de partida do plano de governo, pois irá apresentar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. No plano estarão identificadas as prioridades do governo por um período de quatro anos, tendo início no segundo ano do mandato do chefe do poder executivo e término no fim do primeiro ano do mandato subsequente.

Importante destacar que as previsões constitucionais de elaboração e execução dos planos nacionais e regionais, competentes à União, para ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social, devem possuir consonância com o PPA, sendo que os planos deverão ainda ser apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2022).

Giacomoni (2019) explica que essa consonância é fundamental, sob o risco da gestão determinar ações contraditórias ao plano, visto ainda que os programas e ações são condicionados aos limites financeiros. Entretanto, o referido autor reforça ainda que o sentido da consonância não deve ser interpretado como absoluto, pois é importante que outros planos em vigor sejam observados, a exemplo do Plano Nacional de Educação, que possui vigência de dez anos e que, neste período, são elaborados e executados dois PPAs e meio.

Seguindo o fluxo do ciclo orçamentário, a LDO é o instrumento que irá detalhar as políticas públicas e prioridades do exercício seguinte da administração e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 34) explicam que “a LDO é um instrumento intermediário entre o PPA e a LOA, que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária do ano seguinte”.

Importante destacar que a LDO ganhou destaque com a publicação da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2020) e assumiu posição de destaque no ciclo orçamentário. A LRF ampliou de forma significativa o conteúdo da LDO e conseqüentemente sua finalidade, exigindo, por exemplo, a apresentação dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais, importantes instrumentos de transparência na elaboração e execução do orçamento.

No entendimento de Giacomoni (2019) o anexo de metas fiscais foi o conteúdo mais importante da LDO em decorrência da LRF, essencial como instrumento de política fiscal, enquanto o anexo de riscos fiscais representou uma efetiva novidade, muito significativa para as contas públicas. Segundo o autor,

[...] com a incorporação dos novos conteúdos trazidos pela LRF, a LDO efetivamente pode colaborar para tornar o processo orçamentário mais transparente e, em especial, pode proporcionar ao poder legislativo maior conhecimento da situação financeira do Estado e maior comprometimento com a solução dos problemas das finanças públicas (Giacomoni, 2019, p. 253).

No mesmo sentido, Crepaldi e Crepaldi (2013) afirmam que a LDO se tornou uma colaboração positiva na intenção de gerar maior transparência no processo orçamentário dos órgãos públicos, além de auxiliar ainda na ampliação da participação do poder legislativo em relação às normas de finanças públicas.

Por fim, encerrando o ciclo, a LOA, fundamentada pelo PPA e LDO, e ainda respeitados os princípios da universalidade e anualidade do orçamento, irá estimar todas as receitas e fixar todas as despesas para o exercício financeiro seguinte.

Nesse sentido, fica fácil compreender que as leis orçamentárias devem manter sintonia entre si, visto que a inconsistência de uma refletirá no resultado da outra (SILVA, 2007). Desse modo, é importante que haja essa compatibilidade, para que as funções do orçamento sejam atendidas, sejam elas de planejamento, controle eficiente das contas públicas e equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas.

A LOA, após aprovação do Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República, é publicada, iniciando o prazo de 30 dias, estipulado pela LRF, para a edição do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF. Somente a partir desse momento é que os órgãos públicos estarão autorizados a executar as suas despesas.

Importante ressaltar, conforme afirma Pascoal (2008), que, embora a autorização do orçamento seja um pré-requisito para os órgãos realizarem os dispêndios públicos, a LOA não exige que determinada despesa pública prevista seja realmente efetivada, pois a sua execução dependerá do cenário em que certo órgão se encontra, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos em que haverá necessidade de dar prioridade a determinadas despesas.

No próximo tópico serão apresentados o conceito e os estágios da despesa pública, em uma ótica normativa, tema de grande importância para a compreensão da proposta do presente trabalho.

2.1.2 DESPESA PÚBLICA E SEUS ESTÁGIOS

A despesa pública, em sentido estrito, nada mais é do que a própria “aplicação do dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2022). Ou seja, “despesa pública é exatamente o mecanismo pelo qual o Estado, além de sustentar sua própria estrutura de funcionamento, procura realizar seus fins e atingir seus objetivos” (BARCELLOS, 2008, p. 266).

Para que seja executada devem ser cumpridos três estágios previstos na Lei nº 4.320/1964: o empenho, a liquidação e o pagamento. Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 117) orientam que:

[...] é essencial o conhecimento e o acompanhamento para que a despesa pública percorra sistematicamente, essas etapas, pois a não observância da sequência poderá torná-la um ato nulo, levando o gestor público a ter que efetuar a restituição da quantia desembolsada aos cofres públicos.

Esses estágios podem ser compreendidos como um fluxo denominado processo de execução orçamentária e financeira. O processo se inicia com o empenho, que, conforme conceito apresentado pelo art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, ou seja, é o instrumento, pelo qual o órgão público cria a obrigação de pagamento ao fornecedor ou prestador de serviços.

Os empenhos, instrumentalizados pelas notas de empenho, não poderão exceder o limite de crédito concedido, pois ele representa o comprometimento de parte do orçamento disponível para determinado órgão com uma certa despesa (CREPALDI e CREPALDI, 2013).

Essa etapa é de extrema importância para o fornecedor do bem ou prestador de serviços, pois é a garantia de que o orçamento para aquela despesa está assegurado, ou seja, representa certa segurança ao seu pagamento visto que na Administração Pública, em regra, o mesmo só poderá ocorrer após comprovada a realização ou entrega do objeto contratado, nos termos pactuados.

A averiguação e constatação do cumprimento do objeto compete ao segundo estágio da execução da despesa que é a liquidação. Segundo o art. 63 da Lei nº 4.320/1964 a “liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Ainda conforme a referida norma, o objetivo da liquidação é apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação; devendo essa averiguação considerar o contrato; ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Observa-se então o detalhamento que a Lei nº 4.320/1964 apresenta em relação a essa etapa, exigindo que as verificações sejam cuidadosas e precisas, jamais superficiais (GIACOMONI, 2019). Esse detalhamento é importante para que a Administração não incorra em nenhum erro ao efetuar o pagamento. Para tanto, a liquidação deverá ser uma espécie de *checklist*, capaz de identificar possíveis falhas, sejam elas formais ou não.

Resta claro que quanto maior a complexidade da contratação maior será a atenção, trabalho e responsabilidade que os servidores públicos responsáveis pelos procedimentos terão.

Finalizados esses procedimentos e constatada, de forma objetiva, a regularidade de toda a documentação segue-se ao pagamento, que deverá ser ordenado pela autoridade competente. O pagamento é o efetivo desembolso financeiro efetuado ao favorecido por meio de ordem bancária emitida por instituição financeira. Assim, efetuado o pagamento, encerra-se a execução da despesa.

Cabe mencionar que a autoridade competente será o servidor público, denominado ordenador de despesa, detentor de competência para ordenar a realização dos gastos por parte da Administração, tanto no momento da emissão das notas de empenho, quanto na autorização de pagamento. Essa incumbência, em regra, é da autoridade superior do órgão, mas pode ser delegada a um agente administrativo, mediante a formalização de decreto.

Verificou-se, portanto, neste subitem, diversos conceitos e normas gerais importantes que norteiam e vinculam as atividades dos servidores públicos responsáveis por efetuar os procedimentos relativos à execução de despesas. No próximo item será tratado de forma mais específica as legislações e os princípios aplicáveis ao processo de execução financeira na Administração Pública Federal, que será compreendida nesse trabalho como as etapas de verificação do direito adquirido ao pagamento, ou seja, a liquidação, e de efetivação do pagamento.

2.1.3 LEGISLAÇÕES E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Como visto anteriormente, as atividades do processo de execução orçamentária e financeira, inerentes aos órgãos públicos, estão subordinadas a diversas normas, entretanto é importante que os servidores públicos responsáveis por

elas tenham consciência de que suas ações vão muito além do cumprimento das regras impostas pela legislação.

Portanto, inicialmente serão apresentadas as rotinas ideais, vinculadas aos regramentos jurídicos, que deverão guiar o dia a dia dos servidores da Administração Pública Federal responsáveis pela realização dos procedimentos de execução financeira e, posteriormente, será apresentada a forma como as atividades desses agentes devem ocorrer, pautadas sempre nos princípios da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; pois é necessário, além do cumprimento das normas, que as condutas sejam impessoais, transparentes, eficientes e baseadas na ética e moral.

Importante destacar aqui que os termos “execução financeira” e “execução de despesa pública”, devido à constante utilização como sinônimos, embora próximos, não se confundem. A execução da despesa pública engloba tanto a execução orçamentária quanto a execução financeira, que estão atreladas uma à outra, visto que, se um órgão tiver disponibilidade orçamentária, mas não possuir disponibilidade financeira, não poderá ocorrer a despesa, e vice-versa. Porém seus conceitos e funções são diferentes, conforme apresentado por Teixeira (2016, p. 29):

Pode-se definir Execução Orçamentária como sendo a utilização dos CRÉDITOS consignados no orçamento. A Execução Financeira, por outro lado, representa a utilização dos RECURSOS financeiros, visando atender à realização dos projetos e atividades atribuídos a cada unidade.

A apresentação de tal definição é importante, pois não serão tratadas aqui as práticas⁴ referentes à execução orçamentária, que envolvem a utilização do orçamento disponível para os órgãos, operacionalizada através da emissão dos empenhos de despesa.

Serão analisadas as atividades pertinentes à utilização dos recursos, através da efetuação dos pagamentos, para que os servidores públicos responsáveis cumpram os procedimentos que são pré-requisitos para liquidação e os requisitos

⁴ As práticas, para o presente trabalho, englobam as rotinas e os procedimentos dos servidores no processo de execução financeira.

para a devida efetivação dos pagamentos, que serão detalhados com base em uma relação de rotinas e procedimentos, através do Quadro 1, apresentado abaixo.

Quadro 1 - Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira

Agente	Embasamento	Rotinas e Procedimentos
Gestor e/ ou Fiscal do Contrato;	<ul style="list-style-type: none"> ● Verificação que tem por fim apurar: a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação, com base no contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (art. 63 da Lei nº 4.320/64). ● Recebimento do objeto contratado, provisória ou definitivamente, de acordo com o pactuado (art. 73 da Lei nº 8.666/93; art. 140 da Lei 14.133/21; IN 05/2017 – Ministério do Planejamento). ● Conferir se a empresa contratada mantém as condições de habilitação exigidas na licitação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93; art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21; IN 03/2018 - Ministério do Planejamento). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Verificar se a entrega dos materiais, execução das obras ou a prestação de serviços, a depender do objeto contrato, foi cumprida integral ou parcialmente, em conformidade ao estabelecido em instrumento próprio – edital, contrato etc. ● Realizar a medição dos serviços e atestar a sua realização; ou atestar o recebimento dos bens; observado o que dispuser o contrato ou instrumento correspondente; ● Receber o documento fiscal de cobrança, conferindo se: o documento é válido (autêntico); se as informações nele apresentadas estão corretas (ex.: razão social, CNPJ, descrição do material ou serviço, competência e valor); e se está acompanhada das demais documentações exigidas em contrato ou pela legislação; ● Conferir a cada faturamento se a empresa mantém as condições de habilitação exigidas em Edital, através da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; ● Atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para liquidação e pagamento.
Contador do Órgão / Setor de Contabilidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Retenção dos impostos federais nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal (IN RFB 1234/2012); ● Retenção do INSS (IN RFB 2110/2022); 	<ul style="list-style-type: none"> ● Verificar o enquadramento da empresa, assim como o tipo de serviço prestado ou material fornecido, para indicação das alíquotas dos impostos a serem retidos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Retenção do ISSQN (Lei Complementar nº 116/2003). 	
Servidor do Setor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Observar a ordem cronológica de exigibilidade de pagamentos por cada fonte de recurso, subdividida nas categorias de fornecimento de bens, locação, prestação de serviços ou realização de obras, conforme ordem de priorização previamente definida pela autoridade competente (art. 5º da Lei 8.666/93; IN 02/2016- Ministério Planejamento; art. 141 da Lei nº 14.133/2021; IN 77/2022 - Ministério da Economia). • Disponibilizar mensalmente a ordem cronológica de seus pagamentos, com o fim de salvaguardar a transparência administrativa (art. 5º, §2º da IN 02/2016; art. 10 da IN 77/2022 - Ministério da Economia). 	<ul style="list-style-type: none"> • Receber a Nota Fiscal. • Conferir se os requisitos e documentos exigidos para liquidação foram apresentados, e em caso contrário, devolver o documento fiscal ao responsável; • Inserir o crédito no cronograma de pagamentos que deve ser disponibilizado no site do órgão.
Ordenador de Despesa	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar a operacionalização da liquidação e pagamento (art. 64 da Lei nº 4.320/64). 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar formalmente a liquidação.
Servidor responsável por operacionalizar a liquidação	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a apropriação da despesa (liquidar) (art. 63 da Lei nº 4.320/64) 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar a operacionalização da liquidação dentro do sistema operacional Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, através do subsistema Contas a Pagar e a Receber – CPR, com o lançamento do Documento Hábil correspondente, em regra, a Nota de Pagamento – NP.
Gestor Financeiro do órgão	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir a Ordem de Pagamento e reter os impostos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar última conferência da documento fiscal, conferindo os dados básicos e bancários do fornecedor. • Verificar se há disponibilidade financeira para realizar o pagamento, e não havendo, a depender da natureza do recurso, solicitar financeiro ou remanejamento para a fonte de recurso pretendida. • Emitir a Ordem de Pagamento ao fornecedor.

		<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar a retenção dos impostos conforme indicado pelo contador.
Ordenador de Despesa e Gestor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento (art. 65 da Lei nº 4.320/64) 	<ul style="list-style-type: none"> • Assinar a Ordem de Pagamento via SIAFI, que gerará a Ordem Bancária.
Servidor do Setor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Dar publicidade, bimestralmente, até o décimo dia do mês subsequente ao fim do bimestre, às prioridades e aos pagamentos realizados das despesas discricionárias (art. 69, § 17, da Lei nº 14.436/2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar bimestralmente as prioridades de pagamento definidas pela autoridade competente e os pagamentos realizados.

Fonte: elaborado pela autora, com base na legislação apresentada e Teixeira (2016), 2022.

A execução de todas as rotinas e procedimentos apresentados são obrigatórios, cumprindo, assim, com a legislação específica e atendendo ao princípio da legalidade, que de acordo com Meirelles (2012):

[...] como princípio de administração, significa que o administrador público está em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2012, p. 89).

Entretanto é importante que o servidor público tenha compreensão da responsabilidade de seu trabalho e de suas condutas, sob pena de incorrer, inclusive, em responsabilização civil e penal. É sua responsabilidade ainda agir de maneira imparcial, pautado no princípio da impessoalidade. Di Pietro (2009) explica que o princípio da impessoalidade está relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a Administração, pois seus agentes não podem prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, visto que seu comportamento deve sempre estar direcionado ao interesse público.

Ou seja, o servidor jamais poderá, principalmente na complexa seara da gestão de recursos públicos, dar prioridade em atendimentos de demandas, ressalvadas as devidas exceções, devendo sempre agir de maneira imparcial, guiando-se pelo princípio da impessoalidade, com a finalidade de proporcionar o melhor atendimento, tendo em vista que é seu dever servir ao público e não promover direcionamentos de forma a caracterizar qualquer tipo atividade personalizada.

Além da conduta imparcial e atenta à legalidade, o servidor precisará observar que deverá adotar uma conduta de boa-fé, baseada em elementos éticos e morais, estando, desse modo, atendendo ao princípio da moralidade administrativa. Nesse sentido, Meirelles (2012, p. 90) destaca que todo servidor público, “[...] ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto”.

O mesmo autor, ao tratar do princípio da publicidade, elucida que como princípio da administração pública, a publicidade está ligada não somente à divulgação oficial de seus atos, mas, também, possibilita que a sociedade conheça a conduta interna dos seus agentes (MEIRELLES, 2012). Justen Filho (2011, p. 319) expõe que “a publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados”.

Sendo assim, principalmente ao lidar com atos administrativos vinculados aos recursos públicos, é de suma importância a atenção quanto à publicidade e transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, para que a Instituição possa demonstrar para sociedade como e com o que estão sendo realizados seus gastos, tendo em vista a grande cobrança da sociedade para uma eficiente gestão dos recursos públicos.

Essa eficiência, também trazida como princípio na Constituição Federal, diz respeito aos meios utilizados para o alcance dos objetivos, devendo o agente se preocupar com o maior benefício no menor custo possível. Mazza (2014, p. 93) complementa ainda que as ações eficientes devem estar condicionadas aos valores de “economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional”.

Cabe esclarecer que os princípios administrativos mencionados se complementam. Conforme Medauar (2006) ensina, eles fazem parte de uma “instrumentalização recíproca”, devido à vinculação existente entre as suas finalidades:

A impessoalidade configura-se meio para atuações dentro da moralidade; a publicidade, por sua vez, dificulta medidas contrárias à moralidade e impessoalidade; a moralidade administrativa, de seu lado, implica observância da impessoalidade e da publicidade (MEDAUAR, 2006, p. 125).

Desse modo, observa-se que o processo de execução financeira deve fiel observância aos princípios administrativos, sendo todos aplicáveis às rotinas e procedimentos realizados pelos servidores envolvidos no processo. Destaca-se ainda que por serem princípios constitucionais, são pilares para a criação de outros princípios vinculados à elementos específicos na Administração Pública, como é o caso dos princípios básicos da governança pública, como integridade, transparência e prestação de contas, que serão tratados no próximo capítulo e são de grande importância ao processo de execução financeira.

Já as legislações aplicáveis ao processo de execução financeira são diversas, conforme menções realizadas na coluna de embasamento do Quadro I. Para o presente trabalho o foco principal foi na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro e nas Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, que instituem normas para licitações e contratos administrativos. Entretanto, mesmo não sendo foco principal, algumas rotinas demandam observância à Lei de Diretrizes Orçamentárias, que para o exercício 2023 é a nº 14.436/2023 e à Lei Complementar nº 116/2003, referente à retenção do ISSQN. Além das leis, algumas instruções normativas são de extrema importância no processo de execução financeira, sendo as principais para o presente trabalho: IN nº 02/2016, nº 05/2017 e nº 03/2018 - Ministério Planejamento; IN nº 77/2022 - Ministério da Economia; e IN nº 1234/2012 e nº 2110/2022 – Receita Federal.

Realizada a apresentação do que um servidor público que atua no processo de execução financeira precisa observar, seja no caráter legal ou em sua forma de conduta; o próximo item pretende ir além, inicialmente, apresentando o surgimento e os conceitos de governança e integridade, para, ao fim, apresentar padrões de integridade, definidos para o presente trabalho, que um órgão público, assim como seus servidores, devem observar para que alcancem a realização de práticas ideais em um processo de execução financeira.

2.2 GOVERNANÇA E INTEGRIDADE NAS ORGANIZAÇÕES

O termo governança, na área pública, vem sendo amplamente utilizado nos últimos anos. Entretanto, seu conceito e aplicabilidade são complexos, não podendo ser compreendidos, de forma vaga, como a solução definitiva dos problemas na

gestão pública e como o remédio para o sucesso das políticas governamentais (BRASIL, 2018).

Desse modo, para melhor conhecimento do tema, faz-se necessário inicialmente compreender o surgimento da governança na área privada, conhecida como a governança corporativa e, posteriormente, a sua adaptação aos órgãos públicos, que originou na governança pública.

O surgimento da governança pode ser associado ao momento em que os proprietários de organizações passaram a delegar a autoridade e a administração de seus recursos a terceiros e, com essa transferência de poder, surgiram as divergências de interesses e os conflitos (BRASIL, 2014). Nesse contexto, com intuito de “melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança” (BRASIL, 2014, p. 11).

A partir de então surge a governança e seus diversos conceitos, inicialmente aplicados ao setor privado, e com um grande destaque principalmente a partir dos anos 1990, devido ao cenário político e econômico mundial da época, marcado por intensas crises financeiras.

Internacionalmente, surge, no Reino Unido, em 1992, o *Cadbury Report*, um marco na governança corporativa que serviu de parâmetro para diversos outros documentos e códigos que trariam orientações de boas práticas sobre o tema. Para o *Cadbury Report* a governança corporativa seria a forma como organizações deveriam ser dirigidas e controladas, com a observância de três princípios fundamentais: integridade, transparência e prestação de contas (*accountability*) (CADBURY REPORT, 1992).

Alguns anos depois, em 1999, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, formulou o importante documento Princípios de Governança Corporativa, criado no contexto das empresas estatais, apresentando a governança corporativa como um conjunto de relações entre diversos atores, como Estado, empresa, integrantes de conselhos de administração, acionistas e demais *stakeholders*, fornecendo uma estrutura para definição dos objetivos da empresa e os meios pelos quais ela irá alcançá-los e monitorá-los (OCDE, 2016).

No Brasil, em 1995, é fundado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, uma entidade privada sem fins lucrativos do Terceiro Setor, do tipo Organização da Sociedade Civil, que foi pioneira em governança em âmbito nacional.

Na mesma linha do *Cadbury Report* e da OCDE, o IBGC apresenta a governança corporativa como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2015, p. 20). O referido Instituto, em seu Código de Melhores Práticas de Governança, lista os princípios básicos para a governança corporativa, quais sejam: transparência, equidade entre os atores da organização, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Compreende-se, a partir desses conceitos, que a governança dita a forma como as empresas deverão ser dirigidas e controladas, por meio de princípios básicos que irão auxiliar nas tomadas de decisões, favorecendo, assim, o bom funcionamento e a realização de resultados organizacionais.

Aliada à governança surge a integridade (*compliance*), mencionada como seu princípio fundamental ainda em 1992 pelo *Cadbury Report*, mas que ganhou grande destaque nos últimos anos, principalmente na área pública. Vieira e Barreto (2019, p. 12) definem a integridade como:

[...] a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias.

Percebe-se, então, que a governança dita a forma como as organizações deverão ser dirigidas e controladas, enquanto a integridade irá garantir que as ações, ou seja, os meios, sejam realizados de maneira ética e de acordo com os procedimentos e normas vigentes, garantindo a conformidade de todo o processo, desde a gestão até a efetivação operacional para os resultados.

No próximo item serão analisados ambos institutos, governança e integridade, aplicados às organizações públicas no contexto brasileiro.

2.2.1 GOVERNANÇA E INTEGRIDADE NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Observa-se que o conceito e a aplicabilidade de governança corporativa e integridade, se bem compreendidos, se enquadram também aos órgãos públicos,

consideradas as suas devidas especificidades. Alguns autores, inclusive, destacam essa semelhança, a exemplo de Barrett (1997, p. 3) ao afirmar que:

Os princípios da governança corporativa são os mesmos tanto no setor público quanto no privado. Boa governança corporativa requer clara definição de responsabilidade e clara compreensão das relações entre as partes interessadas da organização e aqueles responsáveis por gerenciar seus recursos e entregar seus resultados (apud RYAN; NG, 2000, p. 4).

Nessa linha, Matias-Pereira (2010) aponta que as organizações públicas e privadas têm semelhanças importantes em relação à governança. Essas semelhanças ocorrem devido às questões comuns aos dois tipos de organização, que demandam atenção para que não surjam os conflitos. Dentre essas questões, podem ser citadas a separação entre propriedade e gestão; os mecanismos que definem as responsabilidades e o poder; e o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos (MATIAS-PEREIRA, 2010). Observa-se, portanto, que a governança se apresenta como um instrumento capaz de auxiliar essas questões em ambos os tipos de organização, a fim de que sejam mitigados os possíveis conflitos gerenciais e operacionais.

Desse modo, o sucesso na implementação da governança nas empresas privadas, que culminou em resultados positivos, acabou estimulando a sua aplicação na Administração Pública. Entretanto, mesmo com as citadas convergências, os órgãos públicos possuem particularidades que demandam ainda uma maior observância à governança e aos seus princípios.

As particularidades das organizações públicas podem ser vistas em diversos quesitos, por exemplo, no normativo, ao serem obrigadas a cumprir diversas determinações não aplicáveis ao setor privado; no burocrático, por possuírem, em regra, mais procedimentos e fluxos nos seus processos; e ainda no comportamental do servidor público, que apresenta uma responsabilidade civil e criminal maior se comparado aos funcionários do setor privado.

Destaca-se ainda que nas organizações públicas as partes interessadas são diferentes das existentes na área privada, que ocorrem da relação entre proprietário e gestor, conforme observa-se na argumentação de Bevir (2011, apud Teixeira e Gomes, 2019, p. 525), apresentada em seu ensaio sobre a genealogia da governança, que menciona que “a relação agente-principal para o setor público é estabelecida

entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos”.

Mello (2006), ao citar os estudos da IFAC - International Federation of Accounts (2000), ressalta ainda que as organizações públicas são complexas, tendo em vista que elas trabalham com uma estrutura normativa supraorganizacional, embora possuam rotinas organizacionais singulares. Em relação aos princípios da governança pública, Pereira (2011), citando também a IFAC (2001), informa que:

Não se descuidando das vicissitudes do setor público acima comentadas, pode-se considerar que a governança no setor público se alicerça basicamente sobre os princípios da (i) transparência, (ii) integridade e (iii) responsabilidade ou dever de prestar contas (*accountability*), os quais são, em essência, *mutatis mutantis*, os mesmos sugeridos para a governança corporativa. Tais princípios são sugeridos pelo estudo do IFAC (2001), o qual foi além e propôs que no setor público, em razão das peculiaridades, fossem eles vinculados a: (a) padrões de comportamento; (b) estruturas e processos organizacionais bem definidos; (c) rede de controles; e (d) relatórios de gestão voltados para o público externo (PEREIRA, 2011, p. 125).

Esses princípios e peculiaridades são consequências da responsabilidade do Estado junto à sociedade, visto que sua finalidade é atender ao interesse público. Além disso, atualmente, devido à maior conscientização da população e ao aumento da expectativa dos cidadãos por serviços públicos de qualidade, os órgãos públicos têm sido ainda mais observados e suas atitudes cada vez mais discutidas.

Historicamente, no Brasil, essa pressão social e questionamentos aumentaram com o processo de redemocratização, materializado na década de 1980, surgindo, a partir de então, uma grande cobrança relativa à eficiência e ao desempenho no setor público (TEIXEIRA e GOMES, 2019).

Para Ribeiro Filho e Valadares (2017) a governança pública ganhou espaço no Brasil com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao acrescentar o princípio da eficiência ao art. 37 da Constituição Federal de 1988. Para os autores, esse princípio foi inserido com o intuito de combater as disfunções da administração patrimonial e burocrática, marcando o surgimento da ideia de Governança na Administração Pública Brasileira.

Mazza (2014), no mesmo sentido, expõe que a incorporação do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19 materializou a reforma estatal, cujo

ideário alinhou-se ao da administração pública gerencial, que possui como característica o controle de resultados na atuação estatal, devendo, portanto, a administração agir com economicidade, qualidade, rapidez, competência e rendimento funcional.

Entretanto, inicialmente, as práticas de governança pública surgem como ideias em um campo abstrato, enquanto a sua efetiva aplicação e aprimoramento tardam em serem alcançadas. Viol (2021) menciona que a temática ganhou maior notoriedade devido ao contexto de escândalos de corrupção, ocorridos na última década, principalmente com o cenário da Operação Lava Jato deflagrada em março de 2014, somado às demandas da população por um maior controle estatal. A autora afirma ainda que a própria Lei Anticorrupção, nº. 12.846 de 1º de agosto de 2013, foi a primeira norma a dispor sobre mecanismos e procedimentos de integridade no Brasil.

A partir de então os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União - TCU e a Controladoria Geral da União - CGU, passam a ter uma missão preventiva e não apenas corretiva, indo além do controle de legalidade e do caráter punitivo, buscando orientar os órgãos a implementarem mecanismos de integridade e prevenção atos de corrupção, com intuito de alinhar as ações organizacionais ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, de forma pioneira, publicou em 2013 a primeira versão do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, cuja segunda versão é publicada em 2014 e a terceira em 2021, que se tornou um importante instrumento para estruturação e consolidação da governança corporativa no setor público brasileiro (TCU, 2021).

Para o TCU (TCU, 2014, p. 17) “a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público”. Nesse contexto de eficiência em governança pública, destaca-se o princípio da integridade, que conforme o Tribunal de Contas da União é relativo “(...) às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados” (OCDE, 2017, apud TCU, 2021, p. 45).

Huberts (2018) destaca que o conceito de integridade é intrigante e necessita ser elucidado, tendo em vista a sua importância e o interesse de todos em sua

aplicação. Na mesma linha do TCU, para o autor, mesmo com as diferentes interpretações de integridade, todas levam ao comportamento dos indivíduos da organização, não diz respeito ao conteúdo das decisões ou resultados sociais, mas, sim, às práticas em conformidade com a moral, valores e normas. Ou seja, “integridade diz respeito ao *comportamento, processo e procedimento* (em sentido amplo)” (HUBERTS, 2018, p. 20).

Em todo esse contexto de emergência da governança e da integridade pública a Controladoria Geral da União sofreu mudanças, buscando ser reconhecida pela sociedade como um órgão indutor de uma “Administração Pública 100% íntegra, participativa, transparente, eficiente e eficaz”, possuindo como missão a promoção do aperfeiçoamento e da transparência da Gestão Pública (CGU, 2023a).

Além disso, ela se torna, no âmbito do Poder Executivo Federal, o órgão responsável por coordenar e disciplinar as atividades relacionadas à promoção da integridade pública. Para a CGU a integridade pública é um conjunto de dispositivos institucionais que orientam os órgãos públicos aos seus objetivos, buscando sempre a entrega de resultados imparciais, eficientes e adequados à expectativa da sociedade (CGU, 2022).

Na Administração Pública Federal, em 2017, surge um grande marco relativo ao tema, a publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dentre as exigências impostas pelo Decreto está a obrigatoriedade da implantação, por todos os órgãos e entidades, de um Programa de Integridade (BRASIL, 2022).

A própria CGU que já havia em 2016, através da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016, instituído seu Programa de Integridade Pública, cujo um dos objetivos é garantir que seus dirigentes e servidores públicos atuem em conformidade com os valores, princípios éticos e padrões para cumprir com a sua missão, dentro dos limites da legalidade, eficiência e moralidade administrativa; somente publicou a primeira versão de seu Plano de Integridade após o Decreto nº 9.203/2017, através da Portaria nº 1.075 em 23 de abril de 2018 (CGU, 2023b).

Para regulamentar o referido Decreto foi publicada a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que alterou a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece as orientações para instituição do Programa de Integridade pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e apresenta o

referido Programa como um “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta” (CGU, 2019).

Já em 2021 o Governo Federal instituiu para a Administração Pública Federal, por meio do Decreto nº. 10.756, de 27 de julho de 2021, o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal, que possui como objetivos, conforme disposto no art. 3º, a coordenação e articulação das atividades relativas à integridade; e o estabelecimento dos padrões para as práticas e medidas de integridade (BRASIL, 2021).

Fato também recente, no mês de outubro de 2020 a CGU, em parceria com a OCDE, realizou um projeto em busca dos Valores do Serviço Público Federal, através de uma pesquisa eletrônica com votação dos próprios servidores públicos federais. Após a votação, esses valores passaram por seleções e validações, contando com a participação da sociedade civil e de empresas privadas. Esse projeto pretendeu encontrar os valores que deverão balizar a cultura da Administração Pública e dentre mais de 33 mil contribuições e 93 mil sugestões de valores foram escolhidos e divulgados em 2021 os sete: engajamento, integridade, imparcialidade, gentileza, justiça, profissionalismo e vocação pública. Destaca-se para o presente trabalho a integridade, cujo valor foi definido como “atuar de maneira correta, honesta, proba e com transparência, pautado por princípios éticos e morais” (CGU, 2023c, n.p.).

Nota-se, portanto, que o tema Integridade é bastante emergente e tem sido pauta de extrema importância na Administração Pública Federal, são diversos e recentes os materiais e orientações publicados pela Controladoria Geral da União, assim como as normativas do Governo Federal. Toda essa visibilidade ao tema demanda especial atenção pelos órgãos públicos, a fim de se adequarem, para que seja possível alcançar uma gestão íntegra.

Desse modo, diante da atual e crescente cobrança pela integridade pública, principalmente quando considerados temas vinculados aos recursos financeiros na Administração Pública, serão apresentados no próximo item, considerando os conceitos e normativas aqui apresentados, a definição de integridade para o presente trabalho, assim como os seus parâmetros esperados nos procedimentos e rotinas no processo de execução financeira.

2.2.2 PADRÕES DE INTEGRIDADE NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Conforme mencionado anteriormente, este item possui a finalidade de apresentar o conceito e os padrões de integridade pública, no âmbito organizacional, que serão utilizados como referência da condução da pesquisa, visando identificar as atuais rotinas, procedimentos e, conseqüentemente, possíveis falhas no processo de execução financeira da UFJF, com intuito de propor ao final uma política organizacional que possa contribuir para que a Instituição assegure um processo íntegro e transparente.

Desse modo, para o presente trabalho, a integridade será compreendida como um princípio norteador da governança pública, mas, principalmente, como um recurso, cujos parâmetros definidos institucionalmente devem ser observados nas rotinas e no comportamento dos servidores públicos na execução de suas atividades e na efetivação dos procedimentos dentro do seu contexto organizacional, capazes de contribuir na prevenção de irregularidades e desvios de conduta.

A determinação desses parâmetros de integridade no presente trabalho, para avaliação em relação ao processo de execução financeira na UFJF, será realizada com base em aspectos de extrema relevância no serviço público em geral, mas que serão adaptados ao tema e analisados a seguir.

Para tanto, inicialmente, ao falar em execução financeira na Administração Pública, é primordial que as rotinas e os procedimentos estejam coerentes com o ordenamento jurídico. A observância à legislação vigente e aos princípios da Administração Pública é obrigação de todo órgão e servidor público. Como manter a integridade de um processo, seja ele qual for, sem que sejam observadas as normas e os princípios a ele inerentes?

Vieira e Barreto (2019, p. 158) afirmam que um dos tipos de mecanismo de integridade é:

(...) a promoção do *compliance*, stricto sensu, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização.

Desse modo, o primeiro parâmetro de integridade a ser utilizado na condução da pesquisa será a observância às normas e aos princípios administrativos, já abordados no item 2.1.3. Ressalta-se que dentro desse parâmetro será dado destaque à transparência e prestação de contas, em virtude das diversas normativas existentes sobre o tema vinculadas ao processo de execução financeira e em observância ao princípio da publicidade. Cumpre mencionar ainda que a transparência e prestação de contas, junto com a integridade, são alguns dos princípios basilares da governança pública.

Entretanto, os mecanismos para o desenvolvimento da integridade pública vão além do respeito às normas (CGU, 2023d). Para que um processo organizacional flua de maneira correta, evitando desvios de condutas e equívocos nos procedimentos, é necessário que haja organização das tarefas. Se analisarmos as definições de processo e organização (como Instituição), mesmo que resumidas, encontraremos subentendidos os outros dois parâmetros de integridade utilizados na presente pesquisa.

Para Chiavenato (2004, p. 15) processo é uma “sequência de ações que se sucedem para chegar a um determinado ponto”. Para Cretella (2000), processo é formado por atos ordenados que se desenvolvem, do início ao fim, de forma progressiva e dinâmica, com foco em um objetivo; de forma resumida, para o autor, “é um conjunto sistemático de procedimentos”. Enquanto Schein (1982, p. 12), define uma organização como “a coordenação planejada das atividades de uma série de pessoas para a consecução de algum propósito ou objetivo comum, explícito, através da divisão de trabalho e função e através de uma hierarquia de autoridade e responsabilidade”.

Ocorre que para haver coordenação planejada de atividades é necessário que haja padronização e formalização das rotinas e procedimentos, de forma a orientar os indivíduos, para que o processo, ou seja, a sequência de ações, possa alcançar o objetivo comum de maneira ordenada. Além disso, é necessário ainda a divisão de funções e trabalho, para que cada envolvido tenha clareza de quais são as suas atividades, principalmente quando se trata de um processo de execução financeira que engloba uma numerosidade e complexidade de ações, envolvendo diversos servidores públicos.

O IFAC (2001), conforme citado no item 2.2.1, além de mencionar a integridade, transparência e prestação de contas como princípios da governança

pública, propôs que eles estejam vinculados, dentre outros itens, aos padrões de comportamento e estruturas e processos organizacionais bem definidos.

Já o Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 4º, inc. X, apresenta, inclusive, como diretriz de governança pública a necessidade de “definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais”. Ou seja, é essencial que estejam formalmente delimitadas as competências, funções e responsabilidades em uma organização que busca manter a integridade de seus processos.

Quanto à padronização dos processos, Galbraith (1995, apud Freitas; Guareschi, 2012) afirma que ela busca não apenas a minimização ou eliminação de desperdícios e retrabalhos, ou ainda a minimização de informações necessárias para a realização das atividades que compõem o processo, mas principalmente a minimização da necessidade de coordenação para a realização desse conjunto de atividades.

Ressalta-se, porém, que a padronização informal não é suficiente, pois é necessário que os padrões de rotinas, procedimentos e comportamentos estejam escritos, evitando-se que haja perda de informações ou mesmo falha na comunicação dos agentes. Segundo Santos, Rosa e Moreira (2012) a padronização de processos se dá principalmente por meio da sua documentação formal, seja em forma de texto ou gráfica, com intuito de esclarecer as relações entre as atividades, pessoal, informações e objetivos em um determinado fluxo de trabalho.

Por fim, ainda quanto à formalização, documentação de processos, Mendonça (2012, p. 64), afirma que:

Documentar os processos é uma decisão que as organizações, sem exceção, deveriam adotar no intuito de manter atualizados os registros que garantam a sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, permitam a execução de esforços visando a sua perpetuação.

Desse modo, além da observância às normas e aos princípios administrativos, os demais parâmetros de integridade a serem observados e analisados no processo de execução financeira são a padronização e formalização de rotinas e procedimentos e a delimitação de responsabilidades e funções.

O próximo capítulo, com intuito de auxiliar na criação de um Política de Execução Financeira, trará a conceito de políticas organizacionais, assim como seus

objetivos, funções e elementos principais, fazendo um paralelo com as políticas organizacionais instituídas em órgãos públicos.

2.3 POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS

O estudo sobre políticas organizacionais se inicia com um ponto de discussão sobre a concepção do termo política, primeiramente, por possuir duas denotações diferentes equivalentes aos termos em inglês *politics* e *policy*.

Na linguagem anglo-saxã o primeiro termo faz alusão a política, de acordo com Bobbio (1998, p. 954), na esfera das ações “como a conquista, a manutenção, a defesa, a ampliação, o robustecimento, a derrubada, a destruição do poder estatal”, ou seja quando falamos em política no sentido de construção de consenso social.

Já o segundo termo é referente às atividades mais concretas, ligadas às orientações para a decisão e a ação (SECCHI, 2014), à linha de conduta e política de uma organização (MOREIRA, 1999), sendo essa denotação a que se encaixará no presente trabalho.

A questão da variedade terminológica de política, entretanto, não termina nesse ponto, pois, ao analisar políticas em organizações⁵ diversas, é comum encontrar instrumentos com formas, funções, proposições e objetivos distintos, ou seja, ainda hoje não há um consenso definido sobre o que seria uma política em uma organização e a sua correta utilização.

Desse modo, o presente item possui como objetivo apresentar alguns conceitos e funções das políticas em nível organizacional que serão importantes para a construção da Política de Execução Financeira da UFJF.

2.3.1 CONCEITOS E APLICABILIDADES DAS POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS

Inicialmente, observa-se que esse debate quanto à definição do termo *policy* não é novidade, pois Bethlem (1981) listou dez definições diferentes apresentadas por empresas em uma pesquisa realizada em 1962 nos Estados Unidos pela *American Management Association*:

⁵ A literatura de referência menciona frequentemente o termo “empresa”. Assim, ele será utilizado sempre que for originário de uma fonte. Nas demais partes do texto, será empregado “organizações”, por se tratar de uma palavra mais genérica.

- Interesse amplo, direção ou filosofia;
- Declaração dos princípios e objetivos da empresa;
- Objetivos de longo prazo com repercussão sobre o planejamento geral da empresa;
- Metas corporativas ou linhas de orientação, de modo amplo;
- Guias para pensamento e ação;
- Guias de conduta estáveis e de longo prazo estabelecidas para dirigir a tomada de decisões;
- Proposições amplas que possam servir de base às orientações (diretivas);
- Instruções de funcionamento normal;
- Padrões gerais que não sejam alterados frequentemente;
- Procedimentos e normas práticas.

O autor afirmou ainda que, em análise das políticas escritas (*policy statement*) das referidas empresas, foi possível identificar que muitas na verdade são procedimentos, normas práticas ou regras, mesmo que muitos empresários tenham afirmado que reconheciam que elas deveriam ter finalidades amplas.

Os próprios autores, no âmbito organizacional, apresentam aplicações distintas para as políticas. Alguns como Steiner e Miner (1977, p. 29) dizem que as políticas são estratégias, “guias para a execução de uma ação”. Já Quinn (2007, p. 29) definiu as políticas como:

[...] regras ou diretrizes que expressam os limites dentro dos quais a ação deve ocorrer. Essas regras sempre têm a forma de decisões contingentes para resolver conflitos entre objetivos específicos. Como os objetivos que suportam, as políticas existem em uma hierarquia em toda a organização.

No mesmo sentido, Ackoff (1976, p. 29) compreende política como “regra para se escolher uma alternativa de ação; regra para decisões; [...] que leve em consideração todas as condições relevantes existentes no momento em que for necessário agir”. O autor complementa que, por ser mais geral, ao incorporarem todas as informações relevantes disponíveis, as políticas permitem uma maior flexibilidade e adaptabilidade de ação.

Já Lanhez (2008, p. 106) faz uma análise mais aprofundada, afirmando que as políticas possuem embasamento nos usos e costumes de uma organização, servindo para orientar ações administrativas dos que nela atuam. O autor ainda afirma que:

Missão, visão, políticas e valores se complementam e, quando adequadamente trabalhados, integrados e divulgados, de forma a permear toda estrutura organizacional, tornam-se ferramentas de ações efetivas de empreendedorismo, criatividade e obtenção de eficácia organizacional (IANHEZ, 2008, p. 100).

Desse modo, mesmo que não haja um consenso sobre o termo “política” em uma organização, de certo não deve-se considerá-la de forma isolada como um simples objetivo, um método ou uma estratégia, mas sim um instrumento capaz de agregar um conjunto de elementos, aliados aos princípios e valores da organização. Observado o caso de organizações públicas, por exemplo, existem ainda elementos que são supraorganizacionais, ou seja, são diretrizes, como os próprios princípios da Administração Pública, que perpassam qualquer ente público.

Nesse sentido, é importante que o formulador tenha em mente que a complexidade do seu trabalho vai muito além de pactuar metas, definir regras ou delimitar processos, pois, para que consiga efetivar todas essas ações, será necessário inicialmente compreender o ambiente organizacional, analisar o comportamento dos indivíduos e identificar as necessidades tanto da organização quanto dos funcionários ou servidores, ou seja, será preciso se aprofundar no sistema a ser orientado, para então formular, propor e aplicar uma política real, que gere resultados.

Além do conhecimento da organização ou da área com que se pretende aplicar uma política, é essencial ainda que ela seja precisa e coerente. Para Ackoff (1976, p. 44) “a parte mais difícil do planejamento de políticas é formar um todo coerente com as políticas e práticas”.

Quanto à formulação Foguel e Souza (1995) sustentam que políticas vagas e ambíguas representam disfunção organizacional, pois, ao invés de orientarem, irão gerar mais incertezas, prejudicando, assim, a operacionalização pelos responsáveis. Para tanto, destacam a importância do estabelecimento em conjunto das políticas entre os dirigentes e os mais variados níveis organizacionais, sendo ainda importante a constante discussão de seus progressos.

Em relação à formalização é importante que as políticas, conforme mencionado por Owens (1954), sejam realizadas de maneira expressa e clara, e que sejam divulgadas para toda organização.

Entretanto, formalizar e divulgar uma política organizacional não basta. É essencial que os indivíduos que deverão atuar com base nela conheçam não somente

o porquê de sua existência na organização, mas, também, as funções que ela busca desempenhar, para então aplicá-la.

Para compreender a necessidade da aplicabilidade dessas políticas Buskirk (1971) relacionou cinco funções que elas desempenham. Para o autor, as políticas organizacionais irão permitir uniformidade do comportamento dos indivíduos, evitando-se, dessa forma, tratamentos e ações distintas para o mesmo assunto (que podem causar incoerência nas decisões da organização); irão garantir a continuidade das decisões, o que não significa que as políticas não passem por mudanças quando necessário, mas, ao serem delineadas para um longo prazo, favorecem maior estabilidade da organização; irão ainda facilitar o sistema de comunicação entre os membros da alta administração e funcionários ou servidores, permitindo inclusive o reconhecimento das expectativas pelos novos integrantes da equipe, a partir do momento que a organização já possui políticas definidas, coesas, formalizadas e divulgadas; irão facilitar a tomada de decisão, pois ao estabelecer uma política ali estarão também esboçadas as decisões que deverão ser tomadas, o que permitirá ainda a realização de um filtro das situações que chegam à alta administração, pois só chegarão situações específicas; e, por fim, servirão de proteção contra pressões imediatas, visto que, a partir do momento em que as políticas são pré-estabelecidas, evita-se que ocorram negligências, favorecimentos ou imediatismos, gerando também uma maior segurança para os funcionários ou servidores em suas atuações.

Diante do exposto, ao compreender o conceito e as funções das políticas organizacionais, a importância de seu estabelecimento se torna indiscutível nos mais variados tipos e níveis de organizações, sendo aplicável não somente na área privada mas também nos órgãos públicos.

No próximo item serão analisadas as especificidades dessas políticas quando aplicadas aos órgãos públicos e o que as diferencia, assim como as interliga, com as políticas públicas.

2.3.2 POLÍTICAS ORGANIZACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na pesquisa sobre políticas organizacionais na área privada verificou-se que grande parte dos autores vinculam-nas à postura estratégica das empresas, com a finalidade de orientação, a médio e longo prazos, para que sejam traçadas ações e

definidas decisões, diante de um meio competitivo com foco nos resultados e, conseqüentemente, no retorno financeiro.

Quinn (2007, p. 29), ao apresentar seu conceito de política organizacional, menciona que as principais políticas de uma empresa são as chamadas estratégicas:

As políticas são regras ou diretrizes que expressam os *limites* dentro dos quais a ação deve ocorrer. Essas regras sempre têm forma de decisões contingentes para resolver conflitos entre objetivos específicos. [...] As principais políticas – aquelas que orientam a direção geral e a postura da entidade ou que determinam sua viabilidade – são chamadas de políticas estratégicas.

O autor define, ainda, a estratégia como “o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequências de ação da organização em um todo coeso” (QUINN, 2007, p. 29).

Observa-se, nesse caso, que, no âmbito empresarial, as políticas se confundem com as próprias estratégias. Estratégias essas que vêm sendo modificadas e aprimoradas diante do cenário da atual sociedade capitalista, cujo nível de competitividade é global, exigindo “mudança nas formas de planejamento e realização de negócios, de utilização de recursos e de atendimento e relacionamento com clientes, fornecedores, funcionários, acionistas e ainda com a comunidade” (MOTTA, 1995, p. 12).

Essas mudanças nas políticas estratégicas empresariais estão, em grande parte, voltadas à busca de novos mercados, novos métodos de gerenciamento e captação e satisfação de clientes. Nesse sentido, Motta (1995, p. 14) afirma que, nas empresas modernas, a satisfação dos clientes é primordial, devendo ser, inclusive, a medida primária do desempenho da empresa, sendo os lucros consequência dessa satisfação.

Desse modo, ao realizar um comparativo com órgãos públicos, mesmo havendo diversos pontos em comum, como as próprias funções das políticas, mencionadas anteriormente, é possível identificar diferenças importantes, principalmente quando analisado o foco em que políticas estão direcionadas e a relação com os beneficiários da organização.

Quando são traçadas políticas organizacionais na Administração Pública as estratégias divergem da área privada, pois não há a preocupação com a

competitividade e com retorno financeiro, deve-se pensar aqui na prestação do serviço público, cujo foco é a efetivação de ações voltadas para a própria sociedade.

A postura dos agentes precisa estar direcionada à satisfação dos beneficiários, que são os próprios cidadãos, pois, por serem financiadores do Estado, estão em busca de seus próprios direitos e precisam de um atendimento eficiente, capaz de atender às suas expectativas.

Ressalta-se aqui que as políticas organizacionais na Administração Pública não se confundem com políticas públicas, mas possuem interligação. Lasswell (1951) foi um dos pioneiros no estudo de políticas públicas, criador da *Policy Orientation*, voltada à concretização do governo de ação, que possuía uma intenção objetivista para a criação de métodos que pudessem enfrentar os problemas governamentais por meio de projeções de soluções.

Entretanto, ao longo dos anos a *Policy Science* foi evoluindo, surgindo novas abordagens com o objetivo de compreender a aplicação dessas políticas trazidas por Lasswell e permitindo, ainda, que o conceito tecnocrata e racionalista do autor fosse aprimorado, dando espaço também às concepções mais abrangentes do tema, vinculadas, por exemplo, aos processos sociais.

Secchi (2014, n. p.) argumenta que a área de políticas públicas “consolidou, nos últimos sessenta anos, um corpus teórico próprio, um instrumental analítico útil e um vocabulário voltado para a compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa”, considerando ainda que “[...] as *policy sciences* nasceram para ajudar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos”.

Para o autor, em uma abordagem resumida as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2014, p. 1).

Silveira (2007) menciona ainda que o surgimento das políticas públicas ocorre diante da necessidade de apresentação de respostas aos problemas sociais. Para a autora, essas políticas deveriam “refletir, portanto, soluções às necessidades identificadas na vida coletiva, nas suas diversas áreas: educação, saúde, trabalho, social, entre outras tantas” (SILVEIRA, 2007, p. 21).

Ao realizar um paralelo das políticas organizacionais em órgãos públicos com as políticas públicas, em um estudo também realizado em uma Universidade Federal, Barbosa (2015, p. 64) afirma que “as políticas organizacionais referem-se ao conjunto

de premissas, programas e ações sistemáticas no âmbito da Instituição de Ensino Superior, que visam implementar as orientações e diretrizes das políticas públicas”.

Já Durce (2013, p. 35) faz uma relação mais direta, afirmando que:

As políticas institucionais são como as políticas públicas, em um universo de menor escala. A sociedade é substituída pelos indivíduos e grupos que compõem a instituição. Assim como as políticas públicas, as políticas institucionais visam solucionar problemas, agora de natureza organizacional, buscando a melhoria dos processos e sistemas que compõem a instituição.

Para tanto, reunindo as ideias dos conceitos apresentados, assim como da analogia às políticas públicas, a criação de uma política de execução financeira na Universidade Federal de Juiz de Fora pretenderá implementar orientações das políticas de governança pública da administração pública; principalmente no que diz respeito aos mecanismos de integridade de pública e com base ainda nas legislações e princípios da administração pública; para que seja possível, de maneira eficiente, alcançar os objetivos fins propostos para o setor financeiro e conseqüente para a Instituição.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo discute os procedimentos metodológicos que foram delineados para condução da pesquisa. Inicialmente serão apresentadas informações sobre sua natureza. Posteriormente serão mencionados os instrumentos utilizados para o levantamento de informações e, por fim, serão apresentados os meios pelos quais evidências foram analisadas.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

A orientação adotada pela presente pesquisa é de natureza qualitativa, uma vez que representa um processo de diagnóstico e análise da realidade, utilizando técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo (OLIVEIRA, 2016). A opção pela abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade do assunto investigado, sendo utilizadas técnicas de coleta de dados em profundidade, com o intuito de permitirem a expressão livre e espontânea dos sujeitos, que favorece o enriquecimento da investigação (TRIVIÑOS, 1987).

Bogdan e Biklen (1994) mencionam a importância do pesquisador nesse tipo de orientação, sendo ele o instrumento central do estudo, pois irá coletar, analisar e interpretar as informações. Em adição, destaca que pesquisadores qualitativos se preocupam não somente com os resultados, mas com o processo de investigação, pois ele é revelador. Isso é verdade no caso deste estudo, pois a submersão no contexto institucional permitiu a compreensão de práticas, demandas e lacunas, que serviram como base para a proposição.

Em relação aos fins, com base na taxonomia proposta por Vergara (2014), a pesquisa pode ser classificada como descritiva, uma vez que foi realizado o diagnóstico, a análise e a proposição de meios voltados à integridade na execução financeira de instituições públicas de ensino superior, tendo como referência a Universidade Federal de Juiz de Fora.

Quanto aos meios, também segundo Vergara (2014), a pesquisa buscou combinar recursos bibliográficos, documentais e se valeu da realização de entrevistas, sendo, portanto, aplicada. Tais elementos serão detalhados no próximo tópico.

3.2 MEIOS DE LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES E FONTES

As informações necessárias à condução da pesquisa foram coletadas, inicialmente, por meio da pesquisa bibliográfica e documental voltadas à elaboração do referencial teórico.

A pesquisa bibliográfica recorreu a elementos teóricos, a partir de livros e artigos acadêmicos, visto se tratar de uma modalidade de estudo e análise de documentos com domínio científico (OLIVEIRA, 2016). Já a pesquisa documental foi realizada através de instrumentos normativos a respeito da temática de execução orçamentária e financeira na Administração Pública; cartilhas, manuais e referenciais de órgãos de controle sobre governança e integridade; e modelos de políticas organizacionais. Cellard (2008, p. 295) afirma que “o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais”. Em paralelo, Oliveira (2016) alerta que, na pesquisa documental, o pesquisador precisa realizar uma análise cuidadosa, pois os documentos não são reconhecidamente do domínio científico.

Em momento posterior às pesquisas bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas. As entrevistas tiveram como foco a busca por evidências que permitiram o reconhecimento e a compreensão das rotinas e procedimentos relativos à execução financeira na UFJF.

Para tanto, foram submetidos às entrevistas indivíduos selecionados, que possuem experiência nos assuntos citados, visto que o conhecimento dos entrevistados é mais importante do que qualquer outro atributo. Nesse sentido, Fraser e Gondim (2004, p. 147) argumentam que o “processo de escolha não é numérico, já que a finalidade não é apenas quantificar opiniões e sim explorar e compreender os diferentes pontos de vista que se encontram demarcados em um contexto”. As autoras complementam: “a aleatoriedade na abordagem qualitativa não é considerada a melhor opção” (FRASER & GONDIM, 2004, p. 147).

As entrevistas foram encerradas quando reunidas informações consistentes e densas, sendo possível identificar respostas com determinados padrões e com recorrência de conteúdo (DUARTE, 2002).

Participaram deste estudo 10 colaboradores divididos em dois grupos, seis servidores da Coordenação de Execução e Suporte Financeiro - COESF, que foram identificados como S1 a S6, e quatro clientes internos, identificados como C1 a C4,

todos enumerados conforme ordem cronológica das entrevistas. Dentre os servidores da COESF, foram entrevistados quatro gerentes e dois servidores de nível operacional, todos com tempo mínimo de sete anos de lotação na referida Coordenação. A seleção desses colaboradores, além do critério de experiência, ocorreu no intuito de buscar evidências tanto gerenciais, visto que os gerentes, além do conhecimento das rotinas diárias, possuem uma visão ampla do processo e um acompanhamento mais próximo da legislação e orientações aplicáveis às suas atividades; quanto em nível operacional, buscando compreender a visão desses colaboradores que diariamente executam os procedimentos relacionados ao processo de execução financeira na UFJF.

O segundo grupo de entrevistados é o de clientes internos, formado por servidores, que além das atribuições inerentes ao seu cargo, são gestores de contratos e estão há, no mínimo, oito anos na UFJF. A escolha desses colaboradores deveu-se ao fato de todos possuírem demandas, no mínimo mensalmente, de pagamento junto à COESF, o que possibilitou agregar ao diagnóstico da pesquisa a visão externa à COESF do processo de execução financeira, assim como identificar ausência de atributos relacionados à integridade desde o acompanhamento da prestação de serviços ou recebimento de material até a efetiva realização do pagamento.

3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

As informações obtidas através de documentos e das entrevistas foram organizadas e analisadas, para a realização de inferências que emergiram da interseção entre bases teóricas, normativas e empíricas. Para tanto, foi empregada a análise temática, pois ela se apresenta como uma técnica coerente, relevante e mais flexível nos estudos organizacionais (SILVA, BARBOSA & LIMA, 2020).

Entende-se por tema “um nível de resposta padrão ou significado dos dados que está relacionado com as questões de pesquisa” (SILVA, BARBOSA & LIMA, 2020, p. 114). Em outros termos, consolidam categorias a partir das quais as informações podem ser sistematizadas, compreendidas e articuladas. Tal articulação alinha-se à noção de triangulação, indispensável ao rigor de estudos qualitativos (ABDALLA; OLIVEIRA; AZEVEDO & GONZALEZ, 2018). Submetidas aos processos descritos, as informações permitiram a realização de inferências, que nortearam as proposições.

O emprego da análise temática se deu na perspectiva de Braun e Clarke (2006) que a definem como um método de análise qualitativa de dados que busca identificar, analisar e interpretar temas, com o objetivo de organizar e descrever, com detalhes, as evidências obtidas. A condução da análise, seguindo a proposta das autoras, foi realizada por meio de seis etapas, sendo elas: a familiarização com os dados, geração de códigos iniciais, procura, revisão e definição dos temas e, por fim, a realização de inferências (que permitiu a elaboração de um relatório de pesquisa).

Quadro 2 – Temas definidos para diagnóstico e proposição

Problema de Pesquisa	Objetivo Geral	Objetivos específicos	Temas definidos
Quais elementos devem integrar uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora e o que deve ser feito para que práticas vigentes sigam suas prescrições?	Compreender os elementos que devem integrar uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora e estabelecer o que deve ser feito para que práticas vigentes sigam suas prescrições.	Identificar legislações e princípios administrativos aplicáveis ao processo de execução financeira da Administração Pública federal	<ul style="list-style-type: none"> • Legislações aplicáveis ao processo de execução financeira da administração pública federal • Princípios aplicáveis ao processo de execução financeira da administração pública federal
		Caracterizar padrões de integridade para o processo de execução financeira da Administração Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Padrões de integridade no processo de execução financeira da administração pública federal
		Propor uma política de execução financeira para a Universidade Federal de Juiz de Fora, após compreensão desse instrumento, embasada em princípios, legislações e padrões de integridade pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios e legislações aplicáveis à política • Diretrizes da política à luz dos padrões de integridade • Setor e atores aos quais se aplica a política • Responsabilidades e rotinas do setor e dos atores • Disposições finais
		Empreender um diagnóstico das práticas de execução financeira da Universidade Federal de Juiz de Fora e elaborar um plano de ação para aproximá-las das prescrições da política proposta	<ul style="list-style-type: none"> • Práticas vigentes no processo de execução financeira: responsabilidades e rotinas • Análise das práticas vigentes à luz de princípios, legislações e padrões de integridade

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

O Quadro 2, acima, apresenta os temas da pesquisa definidos para o presente trabalho. Eles foram organizados em conformidade com os objetivos específicos e incorporam conceitos discutidos no referencial teórico.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Universidade Federal de Juiz de Fora possui sua estrutura organizacional definida pela Resolução nº 41/2021, alterada pela Resolução nº 07/2023, do Conselho Superior e é composta pelos Órgãos Colegiados Superiores, Reitoria, Órgãos Internos, Pró-Reitorias, que compõem a Administração Superior, e Unidades Acadêmicas.

Dentre as Pró-Reitorias destaca-se para o presente trabalho a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN, à qual a Coordenação de Execução e Suporte Financeiro – COESF está vinculada. Essa Coordenação é formada pela Gerência Administrativa, Gerência de Liquidação, Gerência de Execução Orçamentária, Gerência de Execução Financeira, Gerência de Contabilidade e Assessoria de Conformidade de Registro de Gestão (UFJF, 2023b).

Dentre suas atividades, possui como responsabilidade a realização das etapas da despesa pública exigidas na legislação para ultimação dos pagamentos: empenho, liquidação e pagamento. Entretanto, considerando a temática da presente pesquisa, o enfoque é em relação às funções da Gerência de Liquidação e Gerência de Execução Financeira, responsáveis diretamente pelas atividades fins relacionadas à execução financeira e Gerência de Contabilidade, que auxilia e dá suporte às demandas contábeis relacionadas aos pagamentos.

Outros sujeitos importantes para o presente estudo são os clientes internos da COESF, aqueles que demandam os pagamentos. Atualmente, conforme identificado através de consulta ao sítio eletrônico da Coordenação de Contratos vinculada à Pró-Reitoria de Infraestrutura, a Universidade conta com aproximadamente cento e cinquenta contratos vigentes. Além dos contratos, há diversas contratações formalizadas por outros instrumentos hábeis, substitutivos ao contrato, como por exemplo a nota de empenho, nas hipóteses estabelecidas no art 62 da Lei nº 8.666/93 e art. 95 da Lei 14.133/2021.

Todas essas despesas, sejam advindas de contrato ou outros instrumentos que o substituem, possuem ao menos um gestor, servidor público, que acompanhará toda a execução até a etapa de encaminhamento do documento fiscal para pagamento.

Desse modo, neste item, serão apresentadas as análises e os resultados da pesquisa construídos através da realização de entrevistas com os servidores da Coordenação de Execução e Suporte Financeiro e seus clientes internos.

4.1 DIAGNÓSTICO DAS PRÁTICAS DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF

Esta seção tem como propósito apresentar as informações obtidas através da realização das entrevistas que permitirão diagnosticar as práticas vigentes no processo de execução financeira na UFJF. Esse diagnóstico possui como finalidade contribuir na construção do plano de ação personalizado para UFJF, conforme estrutura e especificidades da Instituição, que deverá auxiliá-la a colocar em prática as diretrizes traçadas na política de execução financeira, que terá como alicerce a legislação, princípios e padrões de integridade.

4.1.1 PRÁTICAS VIGENTES NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF

Inicialmente, ao questionar os entrevistados da COESF sobre as atuais rotinas para efetuação dos pagamentos e ainda sobre quais procedimentos cada um realiza, foi possível diagnosticar e compreender as práticas vigentes relacionadas ao processo de execução financeira na COESF. Destacam-se nesse momento a Gerência de Liquidação e a Gerência de Execução Financeira, que realizam o trabalho após o recebimento dos documentos fiscais de pagamento.

Tanto a Gerência de Liquidação quanto a Gerência de Execução Financeira são compostas atualmente por cinco servidores e, após o recebimento do processo contendo o documento fiscal, o ateste de documento fiscal e demais documentos que porventura sejam encaminhados pelo gestor e/ou solicitados em contrato/edital, realizam as rotinas e procedimentos detalhados no Quadro 3.

Quadro 3 - Atuais Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira da UFJF

Responsável/ Gerência	Rotinas e Procedimentos
Servidor lotado na Gerência de Liquidação	<ul style="list-style-type: none"> ● Conferir se as informações constantes no documento fiscal estão de acordo com o que foi contratado (descrição do objeto, período de prestação, valor, etc.); ● Verificar a autenticidade da Nota Fiscal no sítio eletrônico

	<p>responsável pela emissão (Prefeitura, nos casos de serviços e obras, e Fazenda Nacional, nos casos de venda de materiais e equipamentos);</p> <ul style="list-style-type: none">● Conferir e analisar os demais documentos exigidos em Edital/Contrato ou outros necessários para análise do pagamento, verificando se estão de acordo com o solicitado, incluindo a garantia contratual;<ul style="list-style-type: none">→ Caso esses documentos não estejam no processo, solicitar ao gestor que sejam anexados ou que peça à empresa para providenciá-los, caso ainda não tenham sido apresentados;● Realizar a planilha de acompanhamento do Contrato quando do recebimento da primeira Nota Fiscal e alimentá-la a cada nova Nota recebida, controlando se os valores cobrados estão de acordo com o contratado e ainda se há saldo contratual e de empenho;<ul style="list-style-type: none">→ Solicitar a emissão de empenho à Gerência de Execução Orçamentária quando não houver saldo suficiente;→ Devolver o processo com a Nota Fiscal caso haja alguma divergência com o contratado ou no caso de não haver saldo contratual, informando ao gestor o motivo da devolução;● Realizar consulta à situação do fornecedor, através do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, para verificar se a empresa manteve as condições de habilitação solicitadas quando da licitação (Regularidade Fiscal e Trabalhista Federal, Regularidade Fiscal Estadual/Distrital e Municipal e Impedimento de Licitar e Contratar com o Governo Federal), e imprimir o documento para anexá-lo ao processo;<ul style="list-style-type: none">→ Em caso de existência de pendência, solicitar a regularização à empresa e, não sendo regularizado no prazo concedido, encaminhar a situação ao gestor, para que tome as providências cabíveis exigidas no edital/contrato;● Imprimir a “Consulta Optantes – Simples Nacional” no site da Fazenda Nacional, que auxiliará a Gerência de Execução Financeira no enquadramento da empresa para a retenção dos impostos federais;● Lançar a Nota Fiscal no Sistema Integrado de Gestão Acadêmica – SIGA da UFJF, vinculando ao empenho correto a ser
--	---

	<p>utilizado para pagamento⁶;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexar toda documentação ao processo de pagamento (SICAF, consulta optante Simples Nacional, Nota Fiscal, Documento de Ateste e Relatório de Liquidação)⁷; • Enviar processo para assinatura da Coordenação de Execução e Suporte Financeiro.
Ordenador de Despesas por delegação ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a análise e, estando de acordo, autorizar formalmente o pagamento.
Servidor lotado na Gerência de Execução Financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Conferir as informações e dados do documento fiscal (dados do tomador e do destinatário, retenções e dados bancários) e do documento de ateste; e conferir ainda se o Relatório de Liquidação está de acordo com o documento fiscal apresentado, assim como com o empenho indicado para pagamento; → Devolver o processo para Gerência de Liquidação caso haja alguma inconsistência que precise ser sanada; • Verificar se a Gerência de Liquidação informou no processo que a Nota Fiscal é autêntica/validada; • Verificar se a empresa é optante ou não pelo Simples Nacional, conforme consulta extraída do site da Fazenda pela Gerência de Liquidação, para a correta retenção dos impostos; • Verificar a existência de saldo financeiro para imediato pagamento ou a necessidade de solicitação de repasse ao órgão responsável; • Preencher a planilha de controle interno da Gerência de “Fornecedores Aguardando Pagamento”, para as despesas cujas fontes de recurso não possuam saldo financeiro na conta para pagamento imediato; • Realizar as retenções dos impostos federais (IR, COFINS, CSLL, PIS e INSS) e municipal (ISS), conforme enquadramento

⁶ Com esse lançamento é gerado o “Relatório de Liquidação”, um documento a ser assinado pelo responsável que realizou toda a análise e que contém as informações do fornecedor, da Nota Fiscal e o detalhamento orçamentário do empenho.

⁷ O pagamento é realizado dentro de um processo gerado pela COESF especificamente para a realização de pagamentos, não sendo, portanto, utilizados para esse fim os processos enviados pelos gestores com o documento fiscal e demais documentação. Os processos utilizados pelos gestores para o encaminhamento das demandas à COESF são: processo SEI “PROINFRA: Fiscalização de Contrato”, se a avença tiver sido formalizada por Contrato, ou processo SEI “Geral: Ofício” quando a entrega do material/serviço for imediata e não exigir a formalização do contrato.

⁸ Ordenador de Despesas por delegação é o indivíduo cuja autoridade máxima – Reitor – atribuiu determinadas competências, incluindo a autorização dos pagamentos. Atualmente na UFJF essa competência é do Coordenador(a) de Execução e Suporte Financeiro.

	<p>tributário da empresa e tipo de serviço/material;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Realizar a apropriação do documento fiscal no SIAFI.
Gestor Financeiro e Ordenador de Despesas por delegação	<ul style="list-style-type: none"> ● Realizar a conferência da despesa apropriada e, estando de acordo, assinar via SIAFI para geração da Ordem de Pagamento no sistema⁹.
Servidor lotado na Gerência de Execução Financeira	<ul style="list-style-type: none"> ● Incluir o Relatório de Pagamento no processo de pagamento e encaminhá-lo à Gerência de Conformidade e Registro de Gestão, para verificação da conformidade do processo; ● Lançar as informações de pagamento e retenções (número do documento gerado e data da geração) no sistema interno SIGA.
Gerência de Conformidade e Registro de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> ● Certificar os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial, incluídos no SIAFI e na existência de documentos hábeis que comprovem as operações (STN, 2007); <p>→ Caso haja alguma inconsistência, retornar o processo para Gerência de Execução Financeira correção ou complementação necessária; ou, não havendo forma de sanar o processo, aplicar a restrição correspondente.</p>

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Nota-se, portanto, que é realizada uma análise minuciosa tanto do documento fiscal quanto da documentação apresentada, assim como de determinadas condições de contratação, para que sejam finalmente efetuados os procedimentos operacionais no SIAFI para o efetivo pagamento da despesa. Observa-se, porém, em comparação com o Quadro 1 - Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira, que algumas rotinas e procedimentos realizados pela COESF, principalmente pela Gerência de Liquidação, se confundem com funções dos gestores e fiscais de contrato, o que pode estar sendo um excesso de zelo e realização desnecessária de atividades já realizadas por outros servidores. Além disso, observa-se ainda que alguns procedimentos obrigatórios não estão sendo observados, assim como existem rotinas e procedimentos sendo realizados por servidores que não são os mais indicados para executá-los, como é o caso na análise do enquadramento tributário das empresas e

⁹ Ao gerar a Ordem de Pagamento através das assinaturas, até às 16h20, o sistema – SIAFI – emitirá automaticamente no próximo dia útil a Ordem Bancária, que é o documento hábil do efetivo pagamento.

das alíquotas de retenção dos impostos efetuados pela Gerência de Execução Financeira e não pela Gerência de Contabilidade.

Desse modo, será realizada no próximo item a análise dos elementos pró-integridade nesse processo, considerando o diagnóstico realizado e ainda demais informações obtidas através das entrevistas, incluindo inclusive uma análise mais detalhada dos pontos mencionados no parágrafo anterior.

4.1.2 ANÁLISE DOS PADRÕES DE INTEGRIDADE NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UFJF

Este item possui como finalidade, levando em consideração o diagnóstico realizado no item anterior e demais informações obtidas nas entrevistas, avaliar o processo de execução financeira da UFJF com base nos padrões de integridade delimitados no referencial teórico. Essa análise irá contribuir na proposição do plano de ação, pois demonstrará quais aspectos precisam de melhorias, quais precisam ser implantados e quais já estão condizentes com o cenário ideal, para que a UFJF se aproxime enfim das proposições de todos os elementos (leis, princípios e padrões de integridade) levados em consideração na construção da política de execução financeira.

Para tanto, devido à proximidade de alguns elementos, foi realizada a separação em grupos das categorias de análises, para uma melhor compreensão dos fatos:

- Grupo 1: Padronização e formalização das rotinas e procedimentos;
- Grupo 2: Delimitação de responsabilidades e funções;
- Grupo 3: Observância às normas e aos princípios administrativos, com foco na transparência e prestação de contas.

4.1.2.1 PADRONIZAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS ROTINAS E PROCEDIMENTOS

Dentre os entrevistados da Coordenação de Execução e Suporte Financeiro, todos informaram haver padronização de rotinas, porém essa padronização é informal, definida, por exemplo, em conversas e reuniões entre a equipe ou adquirida

pela experiência do dia a dia de trabalho, não havendo manuais ou procedimentos internos devidamente formalizados para auxiliar nas rotinas. Um ponto importante mencionado por um dos entrevistados (S3) é a necessidade de criação de um plano de gestão de conhecimento¹⁰ na Universidade, pois muitos servidores quando saem, exatamente pela falta dessa formalização, levam consigo os conhecimentos adquiridos.

Já em relação aos clientes internos, gestores de contratos, os entrevistados C1, C2 e C4 informaram não haver padronização das rotinas e desconhecem a existência de documentos internos formalizados destinados à orientação dos servidores. Os próprios servidores, através de experiências profissionais trazidas de fora da UFJF e da busca de conhecimento, ou mesmo com o auxílio de outros servidores, criaram as suas próprias rotinas.

Na mesma seara da gestão do conhecimento mencionada pelo entrevistado S3 da COESF, todos os clientes internos informaram que atualmente as informações e os conhecimentos estão na memória dos próprios servidores, já automatizados na rotina de trabalho.

Foi possível compreender através das falas dos entrevistados, tanto da COESF quanto dos clientes internos, que a padronização informada como existente está relacionada às rotinas do dia a dia de trabalho, que foram ensinadas por um outro servidor, de maneira informal, e/ou inseridas por iniciativa do próprio servidor que buscou a informação em alguma legislação ou até mesmo em outras instituições federais de ensino superior.

Nota-se, portanto, que na UFJF não há uma padronização regulamentada e formalização das rotinas e procedimentos, nem ao menos houve orientação ou formação desses servidores quando assumiram suas atuais funções e atividades. Esse entendimento pode ser confirmado tanto pela fala dos entrevistados quanto pela inexistência de documentos formais que orientem esses servidores especificamente na execução dessas atividades relacionadas à execução financeira.

¹⁰ Ferreira Batista (2012, p. 49) em seu livro *Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, apresenta para gestão do conhecimento na Administração Pública o seguinte significado: “um método integrado de criar, compartilhar e aplicar o conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro”.

São poucos os documentos internos existentes informados nas entrevistas, os entrevistados S3 e C1 mencionaram o POP (Procedimento Operacional Padrão) de Ateste de Documento Fiscal, disponibilizado pela COESF, que somente orienta a forma como o documento fiscal deve ser encaminhado (abertura do processo SEI, inserção do documento fiscal e inserção do documento de ateste), não havendo orientação regulamentada, inclusive normativa, dos passos anteriores ao envio da Nota, como o que deve ser conferido no documento fiscal, o que deve ser observado para o correto recebimento do serviço/material e, conseqüentemente, realização correta do ateste, quais documentos devem acompanhar a Nota Fiscal, etc. Além do POP, o entrevistado C2 mencionou a Resolução do Conselho Superior - CONSU nº 08/2016 que apenas pontua as inúmeras funções do gestor de contrato, porém não orienta o que é preciso observar na realização dessas atividades, como fazê-las e até mesmo o porquê realizá-las.

Foi possível identificar também que a maioria dos clientes internos não possui clareza sobre quais são as suas exatas atribuições na função de gestor de contrato, ou mesmo se as que realizam estão corretas. Importante salientar que os gestores fazem parte do processo de execução financeira, pois a Lei 4.320/64, em seu art. 63, dispõe que a “liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor”, sendo eles os responsáveis em apurar o que se deve pagar, quanto se deve pagar e a quem pagar, conforme o que foi contratado, para que seja realizado o correto recebimento do objeto e posterior pagamento. Entretanto, dos quatro entrevistados, C1, C3 e C4 não possuíam conhecimento que faziam parte desse processo de liquidação da despesa. Ressalta-se que o único que sabia desse fato, C2, é por já ter trabalhado no setor financeiro de outro órgão público.

Quanto à realização integral dos procedimentos necessários, sejam legais ou de rotinas, tanto alguns clientes internos quanto alguns servidores da COESF tiveram dúvida em responder se realmente realizam tudo que deveriam realizar. Fato esse percebido através de respostas como “desconheço se existem procedimentos na legislação que não são realizados” (S4), “acredito que seja impossível estar 100% em consonância com a legislação” (S2) “tudo que preciso fazer para o Contrato funcionar eu faço, mas é inviável realizar tudo que me é atribuído sozinho” (C2, 2023) ou “eu tento fazer com que todas as atividades sejam executadas. Na minha percepção eu acho que não deixo de fazer nada do que eu deveria fazer” (C4, 2023). Palavras como

“desconheço”, “acho” e “tento” foram comuns nas falas dos entrevistados quando questionados de atividades que não realizam, mas deveriam realizar.

Essas falas possibilitam inferir uma fragilidade no processo, pois observa-se que a padronização informal existente, definida na maioria dos casos pelos próprios servidores, pode estar insuficiente ou mesmo equivocada em alguns pontos, demonstrando que falta por parte da UFJF melhor orientação, capacitação e reciclagem constante desses servidores, principalmente no que diz respeito à gestão de contratual.

4.1.2.2 DELIMITAÇÃO DE RESPONSABILIDADES E FUNÇÕES

Quanto às questões relativas à delimitação e clareza de suas responsabilidades e funções a maioria dos entrevistados, S1, S2, S3, S4, S5, C1, C3 e C4, mencionou o fato de realizarem atividades além das suas funções, pois são atividades que deveriam estar sendo desempenhadas por outro servidor ou setor com conhecimento específico/técnico sobre o assunto. As situações específicas que puderam ser identificadas nas entrevistas foram:

1. Servidores indicados como gestor de um contrato cuja gestão, devido a sua especificidade, deveria ser designada a outro servidor com formação e conhecimento direcionados ao objeto, conforme atribuições de seu cargo. Isso poderá desencadear uma gestão contratual ineficiente, pois aquele que está acompanhando o Contrato não possui conhecimento técnico sobre o assunto.
2. A Gerência de Execução Financeira é a atual responsável pela análise do enquadramento tributário das empresas e dos serviços/materiais, para verificação da alíquota de recolhimento dos impostos. Entretanto, seria mais indicado que os documentos fiscais, antes de irem para Gerência de Execução Financeira, passassem pela Gerência de Contabilidade, para que essa, que possui conhecimento técnico para tal, verificasse se a Nota foi emitida corretamente e fizesse a indicação das alíquotas de todos os impostos. Importante mencionar que qualquer erro no recolhimento dos tributos pode ocasionar prejuízos, seja para Universidade, no caso de recolhimentos a menor, que poderá gerar aplicação de penalidades, como multas pelos órgãos

competentes; seja para empresa, no caso de recolhimentos a maior, visto que ela receberá o líquido devido a menor e terá que solicitar compensação/restituição dos valores retidos a maior ou indevidamente.

3. A Gerência de Liquidação realiza, conforme pode ser observado também nas rotinas descritas no item 4.1.1, atividades como acompanhamento de saldo e vigência contratual e verificação e solicitação de documentação solicitada em contrato. Essas atividades são de responsabilidades do gestor do contrato e, conforme informado por alguns entrevistados da COESF, muitos gestores não fazem esse tipo de acompanhamento, fazendo com que muitos processos encaminhados para pagamento cheguem com diversos problemas, a exemplo de notas fiscais com valores que ultrapassam o saldo contratual ou com o valor divergente do que foi contratado, ou ainda entrega de material ou prestação de serviço que não está previsto no contrato ou após o término da vigência do contrato, pendência de documentos, como garantia, exigidas em contrato. Observa-se que a Gerência de Liquidação, além de realizar atividades de gestão contratual, acaba fazendo um certo tipo de “auditoria” no processo, sendo que todos esses problemas deveriam ser observados no início do processo, pois não adianta uma nota fiscal, por exemplo, chegar com saldo ou vigência ultrapassados, pois nesse momento o fato que gerou o erro já ocorreu, ou seja, o gestor deveria ter um melhor acompanhamento, não podendo permitir a empresa de realizar ou ele mesmo solicitar a entrega de qualquer produto ou serviço que estejam além do que o contrato pactua. A inobservância nesses casos pode acabar gerando para Universidade a obrigatoriedade de abertura de processo de Reconhecimento de Dívida¹¹ e poderá ensejar ainda a responsabilização ao servidor que deu causa ao processo.

Essas situações demonstram, além dos elementos analisados anteriormente, como falta de orientação e capacitação dos servidores, e formalização correta de rotinas e procedimentos; um terceiro problema, a ausência de uma melhor delimitação

¹¹ Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 04/2009 (AGU): “A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”

de responsabilidades dos setores e servidores vinculados às atividades inerentes ao processo de execução financeira, pois foi possível identificar que falta um direcionamento a esses servidores, uma delimitação objetiva das funções que cada um deve desempenhar e como devem realizá-las, visto que aparentemente os servidores não realizam pois não sabem o que realmente precisa ser feito e o porquê aquele procedimento precisa ser realizado.

Com isso, constata-se que algumas atividades são realizadas em duplicidade, gerando maior morosidade ao processo, como por exemplo, nos casos de conferências em que os gestores realizam mas a Gerência de Liquidação também realiza por não haver uma segurança de liberar uma nota fiscal sem realmente saber o que foi ou não avaliado; outras atividades acabam não sendo realizadas por ninguém; e algumas se mantêm sendo realizadas por servidores que não são competentes para tanto, pois não há essa delimitação.

Infere-se, portanto, em relação a esse item que a falta de delimitação de responsabilidades e direcionamento de funções podem causar ineficiência no caso da gestão contratual, falta de segurança pelos servidores na execução das atividades, morosidade no processo ou mesmo omissão de procedimentos, sendo então necessário que a UFJF construa instrumentos que retratam, além de maneira clara e correta a forma como as atividades devem ser executadas, quem serão os responsáveis por cada uma delas.

4.1.2.3 OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS E AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, COM FOCO NA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Uma identificação relevante que pôde ser feita, tanto pelo diagnóstico das rotinas, através do mapeamento das atividades realizadas no item 4.1.1, quanto por questionamentos diretos sobre o assunto realizados aos servidores, foi a limitação na observância de algumas normas e princípios administrativos, que possuem alto grau de vinculação com a transparência e prestação de contas dos pagamentos na Administração Pública Federal, que são, inclusive dois dos princípios da governança pública, conforme art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, ao lado da integridade.

Conforme mencionado no referencial teórico, no Quadro 1 (Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira), a Administração Pública Federal possui obrigatoriedade de seguir uma ordem cronológica de pagamentos. Na Lei nº

8.666/1993 essa ordem cronológica foi estabelecida pelo art. 5º¹², caput (BRASIL, 1993).

A matéria foi regulamentada por meio da Instrução Normativa nº 02/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabeleceu alguns pontos importantes a serem observados para o presente trabalho:

- Os prazos para pagamento (até cinco dias úteis do recebimento do documento fiscal para despesas inferiores ao valor de dispensa de licitação previsto na Lei n 8.666/93, e até 30 dias para as demais despesas).
- A incumbência à autoridade competente, no caso das Universidades, os Reitores, da definição das prioridades de pagamentos entre as categorias fornecimento de bens, locações, prestação de serviços, realização de obras.
- A obrigatoriedade, com o fim de salvaguardar a transparência administrativa, de disponibilização mensal da ordem cronológica, seguindo os prazos e prioridades estabelecidas, bem como das justificativas que fundamentam eventual quebra dessa ordem, no sítio eletrônico do órgão na seção específica de acesso à informação.

Importante destacar que a nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, deu ainda mais notoriedade ao tema à medida em que trouxe um capítulo (Capítulo X do Título III) específico para pagamentos, com destaque especial para o art. 141, que foi regulamentado no ano de 2022 pela Instrução Normativa nº 77/2022 do Ministério da Economia.

Todos os três pontos mencionados foram mantidos na nova regulamentação com alteração apenas nos prazos de pagamentos, sendo agora apresentados prazos tanto para liquidação da despesa, procedimento já mencionado neste trabalho,

¹² Lei 8.666/1993, art. 5º: Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. (BRASIL, 1993).

previsto no art. 63 da Lei 4.320/1964, quanto para pagamento. O prazo para liquidação será de 10 dias úteis, contados do recebimento da nota fiscal e o prazo para pagamento será também de 10 dias úteis, a contar da liquidação. No caso de contratações cujo valor seja inferior ao limite de dispensa de licitação, os prazos serão reduzidos pela metade.

Considerando que a Lei nº 14.133/2021 alterou os limites de dispensa de licitação, os valores das despesas que possuem prazos de pagamento reduzidos na metade também foram alterados.

Destaca-se que a maioria dos contratos atualmente vigentes na UFJF seguem ainda os prazos e valores previstos na IN 02/2016, haja vista que os atos convocatórios que deram origem às contratações foram realizados à luz da Lei nº 8.666/93 (UFJF, 2023c).

Ocorre que a realização do cronograma de pagamentos não foi mencionada nas rotinas e atividades dos servidores da COESF, conforme pode ser observado no item 4.1.1, sendo que esse fato ainda foi confirmado pelos entrevistados S1 e S3. Esbarra-se então em dois problemas: a inobservância da normativa e a fragilidade da transparência às empresas e à sociedade da priorização dos pagamentos na UFJF e de sua ordem cronológica. Ou seja, atualmente os pagamentos são realizados, conforme afirmado pelo entrevistado S1, à medida em que as notas fiscais chegam na COESF, sem haver prioridade de demandas pelas categorias e nem mesmo o controle se os pagamentos estão sendo efetuados nos prazos estabelecidos na legislação.

Observa-se que não existindo o estabelecimento de prioridades e o controle da ordem cronológica, por óbvio não é feita a disponibilização desse instrumento no sítio eletrônico da UFJF. Esses fatos, além de irem de encontro ao princípio da legalidade e da publicidade, não favorecem a mitigação de ações em desacordo com as premissas da impessoalidade e da moralidade, pois, a partir do momento em que não há controle e transparência dos pagamentos, é mais fácil haver direcionamentos e priorizações indevidas. Podem ocorrer ainda situações em que não haja má-fé do servidor, como por exemplo, a realização de pagamentos aos fornecedores insistentes, que cobram demasiadamente seus pagamentos, antes do pagamento de uma nota, por exemplo, de uma despesa inferior ao limite de dispensa que tenha sido emitida e atestada em exigibilidade de pagamento anterior.

Além da cronologia de pagamentos, foi informado pelo entrevistado S1 a inobservância do art. 69, § 17 da Lei no 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2023), que prevê:

§ 17 Os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, os seus órgãos vinculados e as suas unidades executoras deverão dar publicidade, bimestralmente, até o décimo dia do mês subsequente ao fim do bimestre, às prioridades e aos pagamentos realizados das despesas primárias discricionárias.

Essa exigência está prevista nas Leis de Diretrizes Orçamentárias em todos os exercícios e não vem sendo observada pela Universidade. Ou seja, nota-se que não está havendo a devida prestação de contas à sociedade dos pagamentos realizados pela Instituição, haja vista que não está sendo dada publicidade a essas informações, conforme exigido na legislação.

A UFJF possui apenas um método próprio para consultar pagamentos, que é através do item “Empenhos” na página inicial do seu sistema interno - SIGA, mas que foi informado pelo entrevistado S6 que “pode conter erros e induzir a erro de informação”. Em consulta ao referido sistema é possível perceber que não é uma informação divulgada, só quem sabe da existência daquele sistema e item de consulta consegue acessar, pois não há no site da Instituição um link que leva a essa ferramenta. Além disso, aparentemente é um ícone, como o próprio nome diz, mais direcionado à consulta de empenhos realizados para uma empresa ou licitação, que ao detalhar é possível verificar se houve pagamento e a data do mesmo. Ressalta-se ainda a dificuldade de acesso, pois é uma consulta direcionada, visto que o cidadão precisará conter alguma informação para busca (como dados do fornecedor, número do empenho ou número da licitação), não há opção, por exemplo, de consultar todos os pagamentos realizados em um determinado período.

Importante mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n 101, de 04 de maio de 2001, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, reforçou a importância da transparência e prestação de contas, trazendo o Capítulo IX sobre “Transparência, Controle e Fiscalização”. Cruz et al (2001, p. 183) explicam que:

[...] a transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao

público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

Diante do exposto, nota-se que a limitação na observância aos princípios da publicidade e legalidade nesse caso gera uma vulnerabilidade na prestação de contas, pois, além de não ser realizada a publicação de um relatório bimestral contendo as informações das prioridades e dos pagamentos realizados exigidos na legislação, não há nenhuma ferramenta de pesquisa publicizada, como no do sítio eletrônico, capaz de permitir a qualquer cidadão buscar informações a respeito dos pagamentos que a UFJF realizou, a quem se pagou, o que se pagou e quais valores foram pagos¹³.

Por fim, pode-se inferir que é de extrema importância que a UFJF realize, além de capacitação e atualização constante de servidores, ações que demonstrem aos servidores envolvidos no processo a imprescindibilidade da observância às normas e princípios administrativos e os riscos envolvidos em suas atividades, para que sigam sempre em direção ao fiel cumprimento de ações voltadas à moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e transparência.

4.2 PRÁTICAS VIGENTES NA EXECUÇÃO FINANCEIRA NA UFJF

A partir da realização das entrevistas foi possível diagnosticar o atual processo de execução financeira da UFJF, possibilitando a identificação das práticas vigentes, assim como a análise dessas práticas com base em padrões de integridade caracterizados no referencial teórico, incluindo a relação com a legislação e os princípios administrativos.

Desse modo, este item possui a finalidade de demonstrar de forma resumida e tabulada uma análise quanto às práticas vigentes na execução financeira da UFJF e a conclusão quanto aos padrões de integridade. Para tanto, será reproduzido o Quadro 1 (Rotinas e Procedimentos na Execução Financeira) com mais duas colunas, a fim de facilitar a visualização do diagnóstico realizado.

¹³ No Portal Transparência do Governo Federal, inclusive orientado à consulta na área específica de “Acesso à Informação” no sítio eletrônico da UFJF, é possível realizar algumas pesquisas de pagamento de todos os órgãos públicos federais, entretanto este trabalho está tratando de elementos pró-integridade criados pela própria Universidade Federal de Juiz de Fora.

Quadro 4 - Análise das práticas vigentes na execução financeira da UFJF e sua análise sob a luz dos padrões de integridade

Agente	Embasamento	Rotinas e Procedimentos Ideais	Rotinas e procedimentos na UFJF	Análise dos padrões de integridade
Gestor e/ ou Fiscal do Contrato	<ul style="list-style-type: none"> ● Verificação que tem por fim apurar: a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação, com base no contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (art. 63 da Lei nº 4.320/64). ● Recebimento do objeto contratado, provisória ou definitivamente, de acordo com o pactuado (art. 73 da Lei nº 8.666/93; art. 140 da Lei 14.133/21). ● Conferir se a empresa contratada mantém as condições de habilitação exigidas na licitação (art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93; art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21; IN 03/2018 - Ministério do Planejamento). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Verificar se a entrega dos materiais, execução das obras ou a prestação de serviços, a depender do objeto contrato, foi cumprida integral ou parcialmente, em conformidade ao estabelecido em instrumento próprio – edital, contrato etc. ● Realizar a medição dos serviços e atestar a sua realização; ou atestar o recebimento dos bens; observado o que dispuser o contrato ou instrumento correspondente; ● Receber o documento fiscal de cobrança, conferindo se: o documento é válido (autêntico); se as informações nele apresentadas estão corretas (ex.: razão social, CNPJ, descrição do material ou serviço, competência e valor); e se está acompanhada das demais documentações exigidas em contrato ou pela legislação; ● Conferir a cada faturamento se a empresa mantém as condições de habilitação exigidas em Edital, 	<p>Foi possível identificar que há confusão quanto à responsabilidade e segregação de funções em relação a algumas atividades, principalmente as relacionadas à conferência de documentos e acompanhamento de saldo contratual.</p> <p>A Gerência de Liquidação da COESF realiza rotinas e procedimentos que competem aos gestores do contrato e algumas acabam sendo realizadas em duplicidade, pois não há padronização nas ações dos gestores, alguns cumprem todas as rotinas, porém muitos não, e nem formalização interna que orientem-nos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Fragilidade na padronização das rotinas e procedimentos. ● Ausência de formalização das rotinas e procedimentos. ● Falta de delimitação clara de responsabilidades e funções.

		<p>através da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para liquidação e pagamento. 		
Contador do Órgão ou Setor de Contabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Retenção dos impostos federais nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal (IN RFB 1234/2012); • Retenção do INSS (IN RFB 2110/2022); • Retenção do ISSQN (Lei Complementar nº 116/2003). 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar o enquadramento da empresa, assim como o tipo de serviço prestado ou material fornecido, para indicação das alíquotas dos impostos a serem retidos. 	A verificação do enquadramento tributário e das informações do documento fiscal é hoje de responsabilidade da Gerência responsável pela execução de pagamentos e não da Gerência de Contabilidade, competente para essa função.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de delimitação clara de responsabilidades e funções.
Servidor do setor responsável pela execução financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Observar a ordem cronológica de exigibilidade de pagamentos por cada fonte de recurso, subdividida nas categorias de fornecimento de bens, locação, prestação de serviços ou realização de obras, conforme ordem de priorização previamente definida pela autoridade competente (art. 5º da Lei 8.666/93; IN 02/2016 - Ministério Planejamento; art. 141 da Lei nº 	<ul style="list-style-type: none"> • Receber a Nota Fiscal. • Conferir se os requisitos e documentos exigidos para liquidação foram apresentados, e em caso contrário, devolver o documento fiscal ao responsável; • Inserir o crédito no cronograma de pagamentos que deve ser disponibilizado no site do órgão. 	A ordem cronológica de exigibilidade de pagamentos não está sendo cumprida e nem disponibilizada no sítio eletrônico da UFJF. Não há ainda definição das prioridades de pagamento pelas categorias mencionadas na Lei.	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação na observância das normas e princípios administrativos (legalidade e publicidade), prejudicando a transparência administrativa.

	<p>14.133/2021; IN 77/2022 - Ministério da Economia).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar mensalmente a ordem cronológica de seus pagamentos, com o fim de salvaguardar a transparência administrativa (art. 5º, §2º da IN 02/2016; art. 10 da IN 77/2022 - Ministério da Economia). 			
Ordenador de Despesa	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenar a operacionalização da liquidação e pagamento (art. 64 da Lei nº 4.320/64). 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizar formalmente a liquidação. 	Rotina não demanda orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Os elementos pró-integridade estão sendo cumpridos.
Servidor do Setor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar a apropriação da despesa (liquidar) (art. 63 da Lei nº 4.320/64) 	<ul style="list-style-type: none"> • Efetuar a operacionalização da liquidação dentro do sistema operacional Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, através do subsistema Contas a Pagar e a Receber – CPR, com o lançamento do Documento Hábil correspondente, em regra, a Nota de Pagamento – NP. 	Rotina não demanda orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Os elementos pró-integridade estão sendo cumpridos.
Gestor Financeiro do Órgão	<ul style="list-style-type: none"> • Emitir a Ordem de Pagamento e reter os impostos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar última conferência da documento fiscal, conferindo os dados básicos e bancários do fornecedor. • Verificar se há disponibilidade financeira para realizar o pagamento, e não havendo, a depender da natureza do recurso, 	Rotina não demanda orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Os elementos pró-integridade estão sendo cumpridos.

		<p>solicitar o financeiro ou remanejamento para a fonte de recurso pretendida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir a Ordem de Pagamento ao fornecedor. • Efetuar a retenção dos impostos conforme indicado pelo contador. 		
Ordenador de Despesa e Gestor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento (art. 65 da Lei nº 4.320/64) 	<ul style="list-style-type: none"> • Assinar a Ordem de Pagamento via SIAFI, que gerará a Ordem Bancária. 	Rotina não demanda orientação	<ul style="list-style-type: none"> • Os elementos pró-integridade estão sendo cumpridos.
Servidor do Setor Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Dar publicidade, bimestralmente, até o décimo dia do mês subsequente ao fim do bimestre, às prioridades e aos pagamentos realizados das despesas discricionárias (art. 69, § 17, da Lei nº 14.436/2022) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar bimestralmente as prioridades de pagamento definidas pela autoridade competente e os pagamentos realizados. 	A disponibilização bimestral das prioridades e dos pagamentos realizados pela UFJF não está sendo realizada.	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação na observância das normas e princípios administrativos (legalidade e publicidade), vulnerabilizando a transparência e o dever de prestar contas da Instituição.

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Nota-se, portanto, que várias práticas do atual processo de execução financeira da UFJF demandam orientações, ajustes e alterações, para o devido enquadramento aos padrões de integridade organizacional definidos para o presente trabalho.

Desse modo, a proposta de uma Política de Execução Financeira da Universidade Federal de Juiz de Fora, assim como de seu plano de ação, a serem apresentados no próximo item, possui intenção de auxiliar a Instituição e, conseqüentemente, seus servidores em seu dia a dia de trabalho, buscando uma maior organização de todo o processo de execução financeira, assim como no cumprimento da legislação e princípios vinculados aos procedimentos.

Por fim, cabe mencionar, que a proposta da política e do plano de ação será de suma importância, tendo em vista que todos os entrevistados informaram que a formalização de orientações, com a construção de um documento de suporte, auxiliaria muito a rotina de trabalho, incluindo entre as falas os seguintes benefícios: otimização de tempo e resultados (S1; S2), segurança na realização das atividades (S1; S3; C1), diminuição de riscos relativos à execução dos pagamentos e maior (S4) e melhor disseminação de conhecimento (S6).

5 POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E PLANO DE AÇÃO PARA UFJF

Neste item, considerando o diagnóstico realizado, será apresentada a Política Organizacional (Política de Execução Financeira da UFJF) e um plano de ação para auxiliar a Instituição a aproximar suas práticas das prescrições na política, o que contribuirá na adequação aos normativos e organização do processo, visando garantir integridade ao processo de execução financeira na Universidade Federal de Juiz de Fora.

5.1 POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UFJF

Conforme apresentado no referencial teórico a política organizacional busca, através da prescrição de premissas, programas e ações sistemáticas, implementar orientações e diretrizes para a Instituição, a fim de auxiliar na resolução de problemas e melhorar os processos e sistemas (BARBOSA, 2015; DURCE, 2013).

As políticas organizacionais são desenvolvidas com base nos valores e princípios da organização, nas leis e normas regulatórias aplicáveis ao assunto pretendido. Elas devem ser claras, objetivas e de fácil compreensão pelos envolvidos, e devem ser amplamente divulgadas e comunicadas.

Alguns dos benefícios esperados com a implantação das prescrições da política de execução financeira na UFJF são a padronização de procedimentos e comportamentos, maior eficiência, redução de riscos e aumento da transparência das ações e atividades relacionadas aos pagamentos da Instituição.

Para tanto, a Política de Execução Financeira da UFJF servirá como diretriz para as ações dos servidores da COESF e de seus clientes internos, de modo a orientá-los em sua rotina de trabalho, buscando a resolução dos problemas hoje existentes, apresentados no item anterior, e conseqüentemente a melhoria de todo processo. A referida política considerará a estrutura e especificidades da Instituição, sendo, portanto, adaptada ao cenário já existente, buscando assim trazer melhorias ao processo e não mudanças drásticas que podem dificultar posteriormente a implementação através de um plano de ação.

Desse modo, a Política de Execução Financeira da UFJF deverá ser regulamentada por uma Resolução do Comitê de Governança, Riscos e Controles da UFJF e conter a estrutura da minuta proposta a seguir:

MINUTA DA RESOLUÇÃO Nº __/2023, DE __ DE _____ DE 2023

Institui a Política de Execução Financeira da UFJF.

O COMITÊ DE GOVERNANÇA, RISCOS E CONTROLES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Portaria SEI nº 253, de 01 de março de 2021, e o que foi deliberado, em reunião presencial realizada no dia __ de _____ de 2023, e

Considerando:

- o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que estabelece as orientações para instituição do Programa de Integridade pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração pública;
- o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade da Controladoria Geral da União;
- o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFJF (2022-2027); e
- a Resolução nº 02/2022, de 21 de junho de 2022, que Institui o Programa de Integridade da UFJF.

RESOLVE:

Art. 1º Instituir a Política de Execução Financeira da UFJF, cujo objetivo é orientar as atividades relacionadas à efetivação dos pagamentos da Universidade, com intuito de padronizar as rotinas e procedimentos e delimitar responsabilidades e funções, afim de reduzir os riscos, aumentar a transparência, possibilitar a prestação de contas e promover maior eficiência, contribuindo na promoção de integridade ao processo de execução financeira da Universidade.

Art. 2º Para esta política, a execução financeira deverá ser compreendida como o conjunto de atividades fins relacionadas à efetivação dos pagamentos, iniciando o processo após a prestação de serviço/obra ou fornecimento de materiais/equipamentos até a efetiva utilização dos recursos financeiros, não integrando, portanto, a execução orçamentária relativa à utilização dos créditos

consignados no orçamento nem as atividades técnicas dos gestores/fiscais relativas ao acompanhamento/fiscalização do objeto contratual.

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º O processo de execução financeira observará os seguintes princípios:

- I – Legalidade;
- II – Impessoalidade;
- III – Moralidade;
- IV – Publicidade;
- V – Eficiência;

§ 1º A observância ao princípio da legalidade não se restringe às normativas federais sobre o tema, em especial às Leis nº 4.320/1964, nº 8.666/1993 e 14.133/2021 e Instruções Normativas nº 02/2016, nº 05/2017 e nº 03/2018 - Ministério Planejamento, IN nº 77/2022 - Ministério da Economia, mas também às regulamentações internas da UFJF.

§ 2º A atenção aos princípios da impessoalidade e moralidade tem como intuito garantir um processo pautado em padrões de integridade, através de condutas imparciais, baseadas em valor morais, sem preterições de análises e pagamentos.

§ 3º O princípio da publicidade, contribuindo também na integridade do processo, possui como foco a transparência e prestação de contas, permitindo à comunidade interna e externa a verificação dos pagamentos a serem realizados e seus prazos, assim como o acompanhamento das despesas já executadas.

§ 4º O servidor com base no princípio da eficiência deve estar orientado à redução de desperdícios, qualidade no atendimento e execução de suas ações, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

DAS DIRETRIZES

Art. 4º São diretrizes para o processo de execução financeira:

- I – alinhar-se à legislação pertinente, às orientações dos órgãos de controle e ao Plano de Desenvolvimento Institucional da UFJF;
- II – favorecer o alcance dos objetivos institucionais, evitando os riscos relacionados à execução de pagamentos;
- III – possibilitar o acompanhamento institucional e social de informações associadas à execução de despesas;
- IV – aprimorar o controle de processos ligados à execução financeira;
- V – facilitar a comunicação entre a COESF e seus clientes internos sobre as rotinas de execução financeira;

VI – favorecer a padronização e a formalização de processos, bem como sua melhoria contínua;

VII – auxiliar na delimitação de responsabilidades e funções.

DO SETOR E ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Art. 5º O Setor e atores envolvidos diretamente no processo de execução financeira, são:

I – Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF): Coordenação vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da UFJF, responsável pela execução dos recursos orçamentários e financeiros da Universidade, bem como pelo registro e mensuração das transações de natureza financeira, orçamentária e patrimonial, sendo as seguintes gerências a ela vinculadas diretamente relacionadas às ações do processo de execução financeira:

a) Gerência de Contabilidade (COESF-GC): responsável por analisar a correta emissão do documento fiscal e destacar as alíquotas dos impostos, assim como assessorar nas dúvidas de cunho contábil.

b) Gerência de Liquidação (COESF-GL): responsável pela conferência dos documentos e informações apresentados pelo gestor do contrato ou servidor responsável da contratação, pelo lançamento do documento fiscal no SIGA e formalização do processo de pagamento.

c) Gerência de Execução Financeira (COESF-GEF): responsável pela apropriação (operacionalização da liquidação) e pagamento no SIAFI.

II – Gestor de Contrato: servidor formalmente designado pela autoridade máxima (Reitor), responsável por gerenciar a execução de um contrato celebrado entre a administração pública e um fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser auxiliado por fiscais técnicos e/ou administrativos. Possui obrigação de garantir o fiel cumprimento do contrato, tanto em relação à efetiva execução do objeto quanto em relação à apresentação da documentação exigida no instrumento contratual.

III – Servidor Responsável por demais contratações: servidor responsável pelo acompanhamento de contratação cujo instrumento de pactuação não foi o Contrato, mas sim a Nota de Empenho, Ordem de Compra ou Ordem de Serviço. Da mesma forma que o gestor, possui obrigação do fiel cumprimento da contratação, conforme regras estabelecidas no edital de licitação.

Parágrafo único. O servidor ocupante do cargo de Coordenador da COESF é o ordenador de despesas, por delegação do Reitor, para autorização dos pagamentos da UFJF.

DAS RESPONSABILIDADES E FUNÇÕES

Art. 6º São responsabilidades do setor e atores responsáveis pela execução financeira:

I – Gestor do Contrato ou ao Servidor Responsável: acompanhamento da contratação e, para fins da execução financeira, verificar o objeto que se deve pagar, o valor exato a ser pago e a quem se deve pagar o valor apurado, com base no contrato ou instrumento substitutivo; e, realizadas as devidas verificações, receber o objeto contratado, provisória ou definitivamente, de acordo com o pactuado. Devido à impossibilidade de pagamento sem cobertura contratual, cabe ainda ao gestor acompanhar o saldo contratual e sua vigência, devendo em tempo hábil solicitar a prorrogação do instrumento, quando necessário.

II – Coordenação de Execução e Suporte Financeiro, através de suas Gerências: a realização dos procedimentos para devida realização dos pagamentos na ordem cronológica, conforme prioridades definidas pelo Reitor, e nos prazos estabelecidos nas normativas vigentes, assim como dar publicidade às despesas realizadas e a realizar.

Art. 7º São funções do Gestor do Contrato e do Servidor Responsável:

I – No início de toda contratação:

a) realizar uma planilha de acompanhamento contratual no recurso tecnológico institucional apropriado, contendo no mínimo os dados básicos do contrato, saldo (total e por item), vigência, informações da garantia e informações das notas fiscais (data emissão, quantidade, valor, competência/período e data de ateste), compartilhando-a com os sujeitos interessados, incluindo a Coordenação e a Gerência de Liquidação da COESF, e mantê-la sempre atualizada a cada recebimento de nota fiscal e realização de termos aditivos ou de supressão.

b) abrir processo SEI do tipo “PROINFRA: Fiscalização de Contrato”, quando se tratar de Contrato, ou “COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal”, quando não houver Contrato, que serão os instrumentos para inserção de toda documentação relativa à execução da contratação: Nota Fiscal/Fatura, documento de ateste, relatórios de recebimento, garantia contratual e demais documentos exigidos em edital/contrato.

II – Durante a execução e a cada medição de serviço/obra ou entrega de material/equipamento:

a) nos casos de serviços e obras realizar a medição dos serviços prestados, através do Instrumento de Medição de Resultado, e solicitar a emissão da Nota Fiscal à empresa contratada, conforme valor dimensionado.

b) nos casos de fornecimento de material ou equipamento verificar se a entrega corresponde ao que foi contratado e ainda se a Nota Fiscal de venda, que deverá estar acompanhada da mercadoria, foi faturada conforme o que está sendo entregue.

III – Após o recebimento da Nota Fiscal ou Fatura:

a) Verificar se a Nota Fiscal é autêntica, através do sítio eletrônico da Prefeitura ou Fazenda Nacional, e se as seguintes informações básicas informadas estão corretas:

I – dados do fornecedor/prestador de serviços e dados do destinatário/tomador;

II – número do contrato ou da nota de empenho;

III – competência no caso de prestação de serviços e obras;

IV – descrição e quantidades do material/serviço.

b) Atualizar a planilha de acompanhamento, verificando se o valor faturado corresponde ao valor contratado e tomando ciência do saldo contratual ainda a ser executado.

c) Verificar se a empresa mantém as condições de habilitação exigidas em Edital, através da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, conforme exigência da IN nº 03/2018 – Ministério do Planejamento.

d) No caso das contratações regidas pela Lei nº 14.133/21, inserir o documento fiscal no Sistema Compras.gov.br Contratos, conforme exigência da IN nº 77/2022 – Ministério Economia.

e) Formalizar o processo “PROINFRA: Fiscalização de Contrato” ou “COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal”, inserindo a documentação necessária para pagamento, na seguinte ordem:

I – SICAF;

II - Nota Fiscal/Fatura, com a verificação de autenticidade;

III - termos de recebimento provisório e definitivo, quando couber;

IV - documento SEI “COESF: Ateste de Documento Fiscal”;

V - cópia em *Portable Document Format* (PDF) da planilha de acompanhamento;

VI – demais documentos, se exigidos em edital/contrato.

§ 1º Nos casos de contratações com entrega única e imediata, sem obrigações futuras, não há necessidade de realização da planilha de acompanhamento mencionada na alínea “a” do inciso I do caput.

§ 2º Caso haja qualquer informação equivocada na Nota Fiscal ou Fatura, referente aos incisos I a IV da alínea “a” do inciso III do caput, deverá ser solicitado ao fornecedor/prestador de serviços o cancelamento e emissão de novo documento fiscal com as informações corretas; ou solicitado que realize uma carta de correção nas situações permitidas, cabíveis para corrigir pequenos erros que não afetam operações essenciais da nota fiscal como impostos, preços e quantidade.

§ 3º No caso dos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme dispõe a IN nº 05/2017, a medição prevista na alínea “a” do inciso II do caput, é realizada pelo fiscal técnico, que a formaliza através do termo de recebimento provisório, enquanto o gestor é responsável pelo termo de recebimento definitivo que concretiza o ateste da execução do serviço.

§ 4º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 o gestor do contrato ou servidor responsável terá, do recebimento da Nota Fiscal/Fatura até o envio do processo para COESF-GC, os seguintes prazos:

- I – até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;
- II – até 15 dias corridos para as demais despesas.

§ 5º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 o gestor do contrato ou servidor responsável terá, do recebimento da Nota Fiscal/Fatura até o envio do processo para COESF-GC, os seguintes prazos:

- I – até 5 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;
- II – até 10 dias úteis para as demais despesas.

§ 6º As funções dos gestores de contrato nas atividades técnicas vinculadas diretamente à fiscalização da execução do objeto, assim como dos fiscais, por variarem de acordo com a complexidade e o tipo de contrato, devem possuir regulamentações próprias.

Art. 8º São funções da Gerência de Contabilidade:

- I – Vincular o processo “PROINFRA: Fiscalização de Contrato” ou “COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal” ao respectivo processo de pagamento no SEI.

I – Realizar a “Consulta Optantes – Simples Nacional” no site da Fazenda Nacional para verificação do enquadramento da empresa e imprimi-la, anexando ao processo de pagamento.

II - Verificar as alíquotas dos impostos a serem retidos (IR, COFINS, CSLL, PIS, INSS e ISS), conforme enquadramento da empresa, assim como o tipo de serviço prestado ou material fornecido, realizando o lançamento da base de cálculo e das alíquotas no SIGA.

§ 1º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GC terá, do recebimento do processo até o envio do mesmo à COESF-GL, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GC terá, do recebimento do processo até o envio do mesmo à COESF-GL, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 3 dias úteis para as demais despesas.

Art. 9º São funções da Gerência de Liquidação:

I – Conferir se os documentos exigidos para liquidação foram apresentados corretamente, e, em caso contrário, devolver o processo ao gestor ou servidor responsável para sanar a pendência.

II - Inserir o crédito na planilha de cronologia de pagamentos, conforme modelo do Anexo I, que deve estar disponibilizada e atualizada no sítio eletrônico da UFJF.

III - Realizar o lançamento da Nota Fiscal ou Fatura no SIGA em seu devido empenho e gerar o Relatório de Liquidação a ser anexado ao processo de pagamento.

IV - Formalizar o processo de pagamento, inserindo a documentação necessária na seguinte ordem:

- a) SICAF (retirado pelo gestor);
- b) Nota Fiscal ou Fatura;
- c) documento SEI COESF: Ateste de Documento Fiscal;

- d) relatório de recebimento definitivo, quando couber;
- e) Relatório de Liquidação do SIGA.

§ 1º O processo de pagamento deverá ser disponibilizado em bloco de assinatura SEI para que a Coordenação analise os documentos e, estando de acordo, autorize formalmente o pagamento através da assinatura do Relatório de Liquidação.

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GL terá, do recebimento do processo de fiscalização até o envio do processo de pagamento à COESF-GEF, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 3º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GL terá, do recebimento do processo de fiscalização até o envio do processo de pagamento à COESF-GEF, os seguintes prazos:

I - até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 4 dias úteis para as demais despesas.

Art. 10 São funções da Gerência de Execução Financeira:

I – Efetuar a operacionalização da liquidação dentro do sistema operacional SIAFI, através do subsistema Contas à Pagar e à Receber – CPR, com o lançamento do Documento Hábil correspondente e lançamento das informações das retenções dos impostos conforme alíquotas indicadas pela Gerência de Contabilidade.

II - Verificar se há disponibilidade financeira e, se houver, emitir a Ordem de Pagamento no SIAFI, através do comando GERCOMP; e, não havendo, a depender da natureza do recurso, solicitar financeiro ou remanejamento para a fonte de recurso pretendida.

III – Informar ao Gestor do Contrato ou Servidor do Responsável da realização do pagamento assim que emitida a ordem bancária.

§ 1º O Gestor Financeiro e o Ordenador de Despesas deverão assinar a Ordem de Pagamento via SIAFI no mesmo dia da emissão, fato que gerará a Ordem Bancária no próximo dia útil.

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GEF terá, do recebimento do processo de pagamento até a efetivação do pagamento, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 3º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GEF terá, do recebimento do processo de pagamento até a efetivação do pagamento, os seguintes prazos:

I - até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 3 dias úteis para as demais despesas.

§ 4º A Gerência de Execução Financeira deverá disponibilizar bimestralmente no sítio eletrônico da UFJF, até o 10º dia útil subsequente ao fim do bimestre, as prioridades de pagamento definidas pela autoridade competente (Reitor) e os pagamentos realizados, em atendimento ao art. 69, § 17, da Lei nº 14.436/2022.

Art. 11 As atribuições constantes deste capítulo devem, além do cumprimento das normativas vigentes, possibilitar o devido acompanhamento do saldo contratual, assim como das informações relativas à vigência e à garantia, quando couber, evitando que vigência e/ou saldos sejam ultrapassados; padronizar o acompanhamento das contratações e a formalização e envio dos processos na UFJF, facilitando a rastreabilidade de documentos e evitando perdas de informações; orientar quanto à correta delimitação de responsabilidades e funções.

Art. 12 Os detalhamentos procedimentais referentes às funções apresentadas no artigo 7º ao 10 devem gerar procedimentos operacionais padrão para ampliação de seu grau de pormenorização e padronização.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 Sempre que houver alterações nas normas vigentes relativas à execução financeira que impactam a presente Resolução, a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças deverá informar e propor ao Comitê de Governança, Riscos e Controles as alterações necessárias para atualizá-la.

Art. 14 A presente Resolução entra em vigor quarenta e cinco dias a partir da data de sua publicação.

Presidente do Comitê de Governança, Riscos e Controles

Anexo I da Minuta – Modelo de Planilha de Cronologia de Pagamento

 ORDEM CRONOLÓGICA (Nos termos da Instrução Normativa nº 02/2016 do MPDG) CATEGORIA: II – FORNECIMENTO DE BENS – FONTE 1000 (Discrecionário)									
MÊS	Nº	CNPJ	Razão Social	Nota Fiscal	Valor R\$	Data de Exigibilidade	Data de Pagamento	Justificativa	Pagamento Efetuado?
Janeiro	1								
	2								
	3								
	4								
Fevereiro	5								
	6								
	7								
	8								
Março	9								
	10								

+ ☰ PEQUENOS_CREDORES ▾ **FORNEC. BENS** ▾ LOCAÇÕES ▾ SERVIÇOS ▾ OBRAS ▾

Link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cT5t2hXhPI5sTixEKuaHowCW-4KYKUR2/edit?usp=sharing&oid=114488063074367901277&rtpof=true&sd=true>

A disponibilização da referida Política de Execução Financeira dará aos servidores base às suas rotinas e procedimentos, fazendo com que as suas ações estejam integralmente pautadas nas normas e nos padrões de integridade caracterizados no presente trabalho, visto que terão um documento formalizado e orientado às rotinas e procedimentos legais e padronizados, com responsabilidades e funções definidas, que garantirão a todos segurança na realização de suas atividades, com o intuito de assegurar um processo de execução financeira íntegro e eficiente.

Entretanto, para que seja possível implementar as prescrições apresentadas, faz-se necessário a proposição de um plano de ação para que a UFJF possua uma ferramenta que a auxilie nesse processo.

5.2 PLANO DE AÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

O plano de ação é um conjunto de medidas, tarefas ou atividades necessárias para alcançar um objetivo específico dentro de um prazo definido. Ele deve ser claro, objetivo e conter informações sobre as ações a serem tomadas, quem será

responsável por cada uma delas, o prazo para conclusão e os recursos necessários para a sua execução (PALADINI, 2012).

Ou seja, é um documento que descreve as etapas necessárias para alcançar um objetivo específico e define as responsabilidades e prazos para cada uma dessas etapas. Ele é um guia para orientar a execução das atividades, portanto, é importante que seja realista, mensurável e específico o suficiente para permitir o monitoramento e ajuste ao longo do tempo.

Para tanto, com intuito de construir o plano de ação será utilizada a ferramenta 5W2H, que é uma técnica que possibilita a organização das informações e das ideias, permitindo uma definição clara e objetiva das ações que devem ser executadas em um projeto, bem como quem será o responsável por cada uma delas, qual o prazo e qual o custo envolvido.

De acordo com SEBRAE (2022) a ferramenta 5W2H é uma espécie de *checklist* das ações que precisam ser devolvidas dentro de uma organização, organizado de forma prática, eficiente e clara. A sigla tem origem do inglês e suas letras iniciais vêm das perguntas que devem ser feitas ao traçar o plano:

Figura 2 - Ferramenta 5W2H



Fonte: Pires, 2019.

A partir do diagnóstico realizado no atual processo de execução financeira na UFJF foi possível identificar os problemas existentes e realizar inferências, encontrando possíveis ações que podem contribuir na implementação das prescrições da Política de Execução Financeira da UFJF. As ações mencionadas são referentes à necessidade de padronização e formalização das rotinas e procedimentos; orientação, capacitação e reciclagem constante dos servidores; delimitação de responsabilidades e direcionamento de funções, através da construção de instrumentos que retratam, além de maneira clara e correta a forma como as atividades devem ser executadas e quem serão os responsáveis por cada uma delas e realização de ações que demonstrem aos servidores envolvidos no processo a imprescindibilidade da observância às normas e princípios administrativos e os riscos envolvidos em suas atividades.

Para tanto, a fim de implementar de maneira integral a Política, foram mapeadas oito ações, conforme demonstradas nos Quadros 5 a 12.

Quadro 5 - Ação 1

Atualizar regulamentações internas	
<i>What?</i> O que?	Atualizar regulamentações internas que definem as responsabilidades e funções (Resolução nº 08/2016 - CONSU e Portaria nº 602/2021 - PROPLAN)
<i>Who?</i> Quem?	PROPLAN e PROINFRA
<i>Where?</i> Onde?	UFJF
<i>When?</i> Quando?	Até 31 de agosto de 2023
<i>Why?</i> Por quê?	Para que a política seja implementada é necessário que as regulamentações internas sejam atualizadas, conforme delimitação de responsabilidades e funções propostas
<i>How?</i> Como?	A atualização da Resolução nº 08/2016 deverá ser discutida e votada em reunião do Conselho Superior, enquanto da Portaria nº 602/2021 deverá ser realizada pela PROPLAN, conforme novas funções a serem repassadas pela COESF.
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

A Resolução nº 08/2016 - CONSU apresenta no art. 5º as funções dos gestores de contratos da UFJF e a Portaria nº 602/2021 - PROPLAN regulamenta e estabelece as competências da Coordenação de Execução e Suporte Financeiro – COESF. Desse modo, é essencial que a primeira ação antes da implementação da Política de

Execução Financeira seja atualização dessas regulamentações internas, visto que a política não pode ir de encontro com as normativas já existentes na Instituição. Ressalta-se que as regulamentações deverão dar prazo aos envolvidos até 31 de dezembro de 2023 para que se adequem à nova realidade.

Quadro 6 - Ação 2

Regulamentar e divulgar a Política de Execução Financeira da UFJF	
<i>What?</i> O que?	Regulamentar e divulgar a Política de Execução Financeira da UFJF
<i>Who?</i> Quem?	Comitê de Governança, Riscos e Controles da UFJF
<i>Where?</i> Onde?	UFJF
<i>When?</i> Quando?	Até 15 de setembro de 2023
<i>Why?</i> Por quê?	Para que as prescrições da política sejam colocadas em prática é necessário inicialmente a sua correta regulamentação, para posterior publicação e ampla divulgação do instrumento
<i>How?</i> Como?	A regulamentação da política (Minuta da Resolução) deverá ser discutida e votada em reunião presencial entre os membros do CGRC e a sua divulgação, após publicação, deverá ocorrer no sítio eletrônico do Comitê, devendo ainda ser encaminhada via SEI a todas as unidades acadêmicas e administrativas da UFJF
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Após a atualização das regulamentações já existentes, o próximo passo será a regulamentação e ampla divulgação da Política de Execução de Financeira na UFJF, visto que todos os setores, sejam administrativos ou acadêmicos, incluindo os docentes possuem gestores de contratos ou servidores responsáveis por contratações que precisarão do conhecimento e devidas orientações para colocar em prática o proposto.

Quadro 7 - Ação 3

Capacitar os servidores	
<i>What?</i> O que?	Capacitar os servidores envolvidos no processo de execução financeira
<i>Who?</i> Quem?	Clientes Internos da COESF e Servidores da COESF
<i>Where?</i> Onde?	Escola Virtual – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (capacitação inicial) e servidores designados (reciclagem)
<i>When?</i> Quando?	Até 1º de dezembro de 2023 (inicial) e anualmente (reciclagem)
<i>Why?</i> Por quê?	A divulgação da política não é suficiente para aquele servidor que não foi capacitado e orientado às suas funções, portanto é necessário que haja uma capacitação inicial de todos os envolvidos no processo de

	execução financeira, e que constantemente seja realizada a atualização (reciclagem) desses servidores.
<i>How? Como?</i>	A Administração Superior deverá inicialmente dar um prazo até 30 de novembro de 2023 para que todos os clientes internos da realizem o curso “Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos” e para que todos servidores da COESF realize o curso “Gestão Orçamentária e Financeira”, ambos disponíveis na ENAP. Além disso, a Administração Superior deverá selecionar anualmente dois servidores para que façam cursos em empresas privadas com as atualizações sobre o tema, devendo esses servidores ao retornar dos cursos realizar cursos internos na UFJF a todos os envolvidos.
<i>How much? Quanto?</i>	Cursos ENAP – Gratuitos Custo estimado para dois cursos anuais em empresas privadas de capacitação: R\$ 3.000,00 Custo estimado para gratificação encargo curso concurso - GECC para os cursos internos de difusão do conhecimento na UFJF: R\$ 2.400,00 Custo Total: R\$ 5.400,00 anual

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

O fato de entregar um instrumento formalizado e padronizado nas mãos dos servidores não é suficiente, visto que a maioria dos envolvidos no processo de execução financeira informou nas entrevistas não ter sido capacitado especificamente para sua função. Sendo assim, as orientações da política são de extrema importância, mas para colocá-las em prática é necessário que detenham conhecimento de todo processo que estão envolvidos. A partir do momento em que estiverem capacitados terão condições de compreender facilmente a política e, conseqüentemente, aplicá-la. Além disso, devido às constantes alterações nas normas e práticas relativas ao assunto, é necessário que haja uma atualização constante desses servidores.

Quadro 8 - Ação 4

Incentivar a troca de conhecimento e desenvolvimento de discussões	
<i>What? O que?</i>	Incentivar a troca de conhecimento e desenvolver discussões sobre o processo de execução financeira
<i>Who? Quem?</i>	Coordenação de Contratos - CCON e COESF
<i>Where? Onde?</i>	Presencial no auditório da Reitoria - UFJF com transmissão online
<i>When? Quando?</i>	Trimestralmente
<i>Why? Por quê?</i>	Favorecer a troca de conhecimento entre os servidores, o compartilhamento de ideias e experiências, assim como o desenvolvimento de discussões com a apresentação das dificuldades encontradas no processo e problemas entre os setores envolvidos, com intuito de alcançar objetivos em comum e sanar as adversidades.
<i>How? Como?</i>	Através da realização de reuniões entre os atores envolvidos no

	processo
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Após a divulgação e implantação da política é importante que os atores envolvidos no processo mantenham sempre contato, não apenas de maneira individualizada, entre aqueles que já possuem maior proximidade. Sendo assim, é necessário a realização de reuniões periódicas para que todos compreendam as dificuldades encontradas pelos outros, tentando, juntos, saná-las ou amenizá-las. Além disso, esses encontros permitirão ainda a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimento para que o processo seja sempre aprimorado. Por fim, é importante que haja a transmissão com participação online, possibilitando a participação dos servidores lotados no Campus de Governador Valadares.

Quadro 9 - Ação 5

Criar e manter atualizado sítio eletrônico de pagamentos na UFJF	
<i>What?</i> O que?	Criar e manter atualizado um sítio eletrônico específico para divulgação das informações de pagamento, vinculado ao site da COESF e espelhado na área de acesso à informação no site geral da UFJF.
<i>Who?</i> Quem?	COESF
<i>Where?</i> Onde?	Online
<i>When?</i> Quando?	Criação: até 31/12/2023 / Atualização: Mensalmente
<i>Why?</i> Por quê?	Garantir a transparência dos pagamentos a serem realizados, através do cronograma a ser divulgado, e a prestação de contas das despesas discricionárias realizadas, atendendo ainda às legislações específicas que impõe essa publicidade
<i>How?</i> Como?	Confecção e disponibilização da planilha da ordem cronológica de pagamento, assim como de planilha das despesas realizadas, apresentando ainda gráficos que demonstrem os tipos de gastos
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Em relação à parte operacional, faz-se necessário e urgente a criação de um *site* específico para a divulgação clara e objetiva dos pagamentos a serem realizados e já realizados pela Instituição, salvaguardando a transparência e a prestação de contas, conforme exigido pela legislação.

Quadro 10 - Ação 6

Fazer alterações e aprimorar o SIGA	
<i>What?</i> O que?	Fazer alterações no SIGA, visando aprimorar a ferramenta de consulta de pagamentos realizados pela UFJF.
<i>Who?</i> Quem?	CGCO
<i>Where?</i> Onde?	Online
<i>When?</i> Quando?	Até 30/06/2024
<i>Why?</i> Por quê?	Favorecer a transparência e prestação de contas dos pagamentos realizados pela UFJF, através de uma ferramenta que busque de maneira atualizada e fidedigna as informações de pagamento da UFJF.
<i>How?</i> Como?	Revisar a atual função “consulta empenho” na área do SIGA, fazendo as retificações e aprimoramentos necessários que possibilitem qualquer cidadão consultar os pagamentos realizados pela UFJF.
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Além da criação do *site* específico para a divulgação dos pagamentos, é necessário que o atual sistema da UFJF - SIGA, utilizado para gerenciamento da área financeira, tenha melhorias introduzidas que permitirão qualquer cidadão consultar os pagamentos realizados pela UFJF. O link de acesso deverá ser inclusive disponibilizado no sítio eletrônico de pagamentos apresentado na Ação 5.

Quadro 11 - Ação 7

Promover ações de integridade voltadas à conscientização dos servidores	
<i>What?</i> O que?	Promover ações voltadas à conscientização dos servidores quanto à importância de suas atividades, à essencialidade de condutas pautadas em padrões íntegros e aos riscos envolvidos
<i>Who?</i> Quem?	Escritório de Governança em Processos, Riscos e Integridade da UFJF
<i>Where?</i> Onde?	Presencial no auditório da Reitoria - UFJF, com transmissão online / Online
<i>When?</i> Quando?	Anualmente
<i>Why?</i> Por quê?	Demonstrar a importância das atividades executadas pelos servidores envolvidos no processo de execução financeira, assim como do cumprimento das normas que regem todo o processo, e conseqüentemente, os riscos, como possíveis responsabilizações administrativas, civis ou criminais, diante de omissões ou equívocos
<i>How?</i> Como?	Realização de palestras, mesas de debates e ainda divulgação de cartilhas/materiais pró-integridade

<i>How much?</i> Quanto?	Para palestrante externo: R\$ 2.000,00
--------------------------	--

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

As ações de conscientização são de extrema importância para que as prescrições da política sejam vistas como essenciais pelos servidores que a utilizarão. Sem a consciência da cobrança pelos órgãos de controle por padrões íntegros nas atividades dos servidores públicos, da importância do seu papel na Instituição e de todos os riscos envolvidos pode não haver um comprometimento tão bom quanto o necessário.

Quadro 12 - Ação 8

Revisão e atualização da Política de Execução Financeira da UFJF	
<i>What?</i> O que?	Revisão e atualização Política de Execução Financeira da UFJF
<i>Who?</i> Quem?	CCON e COESF farão as revisões que serão enviadas à PROPLAN, para proposição ao Comitê de Governança, Riscos e Controles que fará a atualização
<i>Where?</i> Onde?	Sala de Reuniões da Reitoria
<i>When?</i> Quando?	Anualmente
<i>Why?</i> Por quê?	Devido à constante alteração das normas e ainda à necessidade de adaptações da política às mudanças na UFJF, faz-se necessário uma revisão para averiguar se as prescrições continuam suficientes e estão atualizadas ou se há necessidade de realizar alguma atualização
<i>How?</i> Como?	Reuniões entre a CCON e COESF, com apoio de gestores
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Fonte: elaborado pela autora, 2023.

Por fim, para que a Política continue sempre atendendo às necessidades da UFJF e esteja de acordo com as normativas vigentes, é necessário que haja periodicamente uma revisão pelos setores envolvidos, a fim, não apenas de adaptá-la, mas também aprimorá-la, de acordo com as necessidades que vão sendo identificadas no processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos a governança têm ganhado um destaque cada vez maior no cenário da Administração Pública Federal. A garantia à sociedade de serviços públicos de qualidade baseados em padrões de integridade tem sido cada vez mais cobrada dos órgãos públicos pelas instituições de controle e pela própria sociedade.

A integridade busca garantir a conformidade das atividades realizadas pelos agentes públicos, com base nos princípios, regulamentações e padrões de conduta. Ressalta-se que a cobrança é ainda mais expressiva quando a temática é relativa à utilização dos recursos públicos.

Por essa razão, a presente dissertação buscou identificar elementos, incluindo as legislações e princípios administrativos aplicáveis ao processo de execução financeira, assim como padrões de integridade que devem ser exigidos nesse processo, através de pesquisa documental e bibliográfica, auxiliando assim na realização de um diagnóstico das atuais práticas de execução financeira na Universidade Federal de Juiz de Fora, realizado a partir das entrevistas semiestruturadas.

O objetivo, ao final, foi propor uma Política de Execução Financeira para UFJF que abrangesse os elementos identificados e elaborar um Plano de Ação, com base nas inferências realizadas no diagnóstico feito na UFJF, para auxiliar na implementação das prescrições da política.

Desse modo, inicialmente, foi realizado um diagnóstico das atividades para compreensão da rotina e da estrutura que compõe o atual processo de execução financeira, para, posteriormente, partir para um diagnóstico mais profundo, em análise aos elementos pró-integridade estabelecidos no referencial teórico.

Essa análise permitiu identificar as limitações e necessidades de melhorias no atual processo com base nos padrões estabelecidos. Inicialmente, identificou-se que não há uma padronização regulamentada e formalizada das rotinas e procedimentos dos servidores envolvidos no processo de execução financeira. As atividades até possuem certo padrão, pois foram criadas pelos envolvidos e já estão inseridas na rotina de trabalho, porém foi possível notar que os próprios servidores não possuem certeza se realizam tudo que deveriam realizar e se aquilo que realizam está correto, gerando fragilidade ao processo.

Identificou-se ainda falta de delimitação clara e correta de responsabilidades e funções dos servidores e setores envolvidos no processo de execução financeira. Essa inferência foi possível através da identificação de atividades que não são realizadas por nenhum servidor, outras que são realizadas em duplicidade e ainda atividades desempenhadas por servidor ou setor que não são os mais competentes para realizá-las. Constatou-se então, que além da falta de instrumentos que definam claramente essas responsabilidades e funções, há deficiência de orientação e capacitação a esses servidores, podendo gerar insegurança aos mesmos na realização de suas atividades, e conseqüentemente ineficiência ao processo.

Na sequência, foi realizada uma análise quanto ao cumprimento das normas e dos princípios administrativos, com foco na transparência e prestação de contas, sendo possível identificar uma limitação na observância desses elementos que gera uma vulnerabilidade no dever da UFJF de transparência de prestação de contas. Sendo constatada, então, a necessidade de capacitação e atualização constante dos servidores, além da promoção de ações voltadas à conscientização desses indivíduos quanto à importância de suas atividades e os riscos nelas envolvidos.

Nota-se, portanto, que a proposição de uma política de execução financeira para UFJF é de suma importância devido ao atual cenário das práticas vigentes, visto que os servidores demandam e necessitam de um instrumento capaz de orientá-los e auxiliá-los em seu dia a dia, garantindo-lhes maior segurança e confiabilidade nas atividades que realizam.

Sendo assim, a identificação das legislações e princípios administrativos aplicáveis ao processo de execução financeira, a definição dos padrões de integridade e a realização do diagnóstico na UFJF permitiram identificar os elementos que devem integrar a política de execução financeira da UFJF, assim como traçar um plano para implementá-la. Esses elementos possibilitaram a criação de uma política alinhada às normas vigentes e à estrutura e aos objetivos institucionais da UFJF, possibilitando o aprimoramento e organização do processo de execução financeira, o acompanhamento institucional e social dos pagamentos e o maior controle do fluxo do processo.

Já o plano de ação, contendo oito ações, foi criado como um instrumento capaz de auxiliar e facilitar a implementação e manutenção das prescrições da política na Instituição, através da proposição das ações necessárias, tanto anteriores quanto posteriores à regulamentação, com intuito de garantir que haja a devida implantação

da política, mas também a instrução e conscientização dos usuários, assim como a atualização da regulamentação quando necessário.

Por fim, destaca-se como sugestão para trabalhos futuros o estudo sobre o processo de execução orçamentária na UFJF, não abordado neste trabalho, devido à extensividade do tema, mas que juntamente com o processo de execução financeira formam os três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. É importante que seja realizado o diagnóstico atual desse processo e realizada também proposição de políticas e ações que implementem melhorias ao mesmo, possibilitando que todo fluxo orçamentário e financeiro seja aprimorado.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Emerson Luiz; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; DE BENEDICTO, Samuel Carvalho. **Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008. Disponível em: <https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

ACKOFF, Russell L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1976.

BARBOSA, Milka Alves Correia. **A influência das políticas públicas e políticas organizacionais para formação de competências gerenciais no papel do professor-gestor no ensino superior: um estudo em uma IES federal**. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2. ed. Rio de Janeiro-São Paulo-Recife: Renovar, 2008.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**. Brasília: Ipea, 2012

BETHLEM, Agrícola de Souza. **Política e estratégia de empresas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Dois S. A., 1981.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. Instrução Normativa nº 02, de 06 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais - Sisg**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-2-de-6-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. **Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 03, de 26 de abril de 2018. **Estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-26-de-abril-de-2018>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. **Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília: Casa Civil, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília: Casa Civil, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 05 mai. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília: Casa Civil, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.** Brasília: Secretaria-Geral, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública: orientações para administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, 2018.

BRASIL. **Manual para Implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público.** Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm/>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRAUN, V.; CLARKE, V. **Using thematic analysis in psychology**. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BUSKIRK, Richard Hobart. **Business and Administrative Policy: text, cases, incidents and readings**. New York: Wiley, 1971.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB, 1998. v. 2.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; PIRES, A. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Execução da Despesa Pública**. Portal Transparência. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Mapa Estratégico - Missão, Visão e Valores**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico/imagens/mapaestrategico.png/view>>. Acesso em: 11 abr. 2023a.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Programa de Integridade**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/programa-de-integridade>>. Acesso em: 11 abr. 2023b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Valores do Serviço Público Federal**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/valores-do-servico-publico>>. Acesso em: 11 abr. 2023c.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Integridade Pública**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/campanhas/integridade-publica/integridade-publica>>. Acesso em: 12 abr. 2023d.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA Júnior, José. **Curso de direito administrativo**. Ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia. n. 5. jan./fev./mar. 2006. Disponível em: Acesso em: 10 mai. 2022.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. Cadernos de pesquisa, São Paulo, n. 115, p. 139-154, 2002.

FERREIRA, Victor C. Paradela. **Administração Pública Gerencial**. In: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David (Org). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

FIGUEIREDO, Luciano T.; NICOLODI, João Luiz. **O desenvolvimento de um Modelo de Avaliação de Boas Práticas de Gestão Costeira Integrada como base para a gestão**. Costas, v. 2, n. 2, 2020.

FOGUEL, Sérgio. SOUZA, Carlos César. **Desenvolvimento Organizacional: crise organizacional, desenvolvimento e deterioração organizacional**. São Paulo: Atlas, 1995.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. **Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa**. Paidéia, Universidade de São Paulo Ribeirão Preto, v. 14, núm. 28, p. 139-152, 2004.

FREITAS, Silvana de Lima; GUARESCHI, Helena Maria. **A padronização de processos no serviço público através do uso de manuais, a viabilidade do manual de eventos da UTFPR–câmpus de Francisco Beltrão**. Revista Organização Sistêmica, v. 2, n. 1, p. 57-81, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995.

HUBERTS, Leo WJC. **Integrity: What it is and Why it is Important**. *Public Integrity*, v. 20, n. sup1, p. S18-S32, 2018.

IANHEZ, João Alberto. **Missão, visão, políticas e valores**. In: MARCHIORI, Marlene, (org). Faces da cultura e da comunicação organizacional. São Caetano do Sul: Difusão, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAROLY, Istvan. **Gestão financeira no setor público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9 ed. Brasília: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Ed. Medeiros, 2012.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. **Processos administrativos**. 2. ed. reimp. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília: CAPES UAB, 2012.

MINAYO, Maria Cecília. **Amostragem e Saturação em Pesquisa Qualitativa: Consensos e Controvérsias**. Revista Pesquisa Qualitativa. São Paulo (SP), v. 5, n. 7, p. 01-12, 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Orçamento Público**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>>. Acesso em: 11 de mai. 2022.

MOTTA, Ricardo. **A busca da competitividade nas empresas**. Revista de Administração de empresas, v. 35, n. 2, p. 12-16, 1995.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 7. ed., Petrópolis: Vozes, 2016.

OLIVEIRA, Virgílio. **Modelos de Administração Pública**. In: Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David (Org). Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Edição 2015. Paris: OECD Publishing, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE**. Edição 2015. Paris: OECD Publishing, 2016.

OWENS, Richard Norman. **Introduction to business policy**. Illinois: RD Irwin, 1954.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade – Teoria e Prática**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 35, n. 140, out./dez. 1998. P. 17-39.

PEREIRA, José Matias. **Administração pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal**. Revista Observatoria de la Economía de Latinoamerica, Universidad de Málaga, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2004.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Governança no Setor Público—origem, teorias, modalidades e aplicações**. Revista do TCU, n. 122, p. 122-133, 2011.

PIRES, Raphael. **O que é 5w2h**. Rock Content, 2019. Disponível em: <https://rockcontent.com/br/blog/o-que-e-5w2h/>. Acesso em: 20 abr.2023

QUINN, James Brian. Estratégias para mudança. In: MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos**. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

RIBEIRO FILHO, Wander Fernandes; VALADARES, Josiel Lopes. **Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública**. The Journal of Engineering and Exact Sciences, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

RYAN C., Ng. Chew. **Public sector corporate governance disclosures: an examination of annual reporting practices in Queensland**. Australian Journal of Public Administration, 2000. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.527.3752&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em 17 jun. 2022.

SANTOS, A. L. dos. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os poderes executivo e legislativo**. Revista Orçamento em Discussão, Brasília, n. 023, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518801/OED0023.pdf?sequence=5>. Acesso em: 29 mai. 2022.

SANTOS, F. P.; ROSA, M. R.; MOREIRA, F. K. **Propostas de melhorias para o setor produtivo da panificadora Santo Anjo**. Faculdade Capivari, 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **5W2H: o que é, para que serve e por que usar na sua empresa**. Santa Catarina: SEBRAE, 2022. Disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/5w2h-o-que-e-para-que-serve-e-por-que-usar-na-sua-empresa>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SCHEIN, Edgar H. **Psicologia Organizacional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SENADO FEDERAL. **Orçamento Fácil: Despesas obrigatórias**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/4.-lei-orcamentaria-anual/despesas-obrigatorias>. Acesso em 16 abr. 2023.

SILVA, Manoela R. S.; BARBOSA, Marcos A. S.; LIMA, Lucas G. B. **Usos e possibilidades metodológicas para os estudos qualitativos em administração: explorando a análise temática**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, n. 1, v. 14, p. 111-123, 2020.

SILVA, Luís Carlos da. **Efetividade do sistema de planejamento no Brasil: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA)**. Monografia no Curso de Especialização em Orçamento Público da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2007.

SILVEIRA, Andrea Fernanda et al. **Caderno de psicologia e políticas públicas**. Curitiba: Gráfica e Editora Unificado, 2007.

STEINER, George e MINER, John. **Política e Estratégia Administrativa**. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 06, de 31 de outubro de 2007**. Brasília: STN, 2007.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**. Programa Gestão Orçamentária e Financeira. Brasília: ENAP, 2016.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

THE COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE. **Report of the Committee on the financial aspects of corporate governance** London: Gee and Co. Ltd., Dec. 1992. Disponível em: <<https://ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed, v. 5. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. Ed. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ufjf/ensino/apresentacao/>>. Acesso em: 16 abr. 2023a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Coef: Apresentação**. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/coesf/apresentacao/>>. Acesso em: 16 abr. 2023b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Contratos e suas alterações**. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/contratos/contratos/>. Acesso em: 04 abr. 2023c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **História**. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/ufjf/sobre/historia/>>. Acesso em: 16 abr. 2023d.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Portaria/SEI 602, 26 de maio 2021**: Regulamenta e estabelece competências para a Coordenação de Execução e Suporte Financeiro – COESF no âmbito da PROPLAN. Disponível em: https://sei.ufjf.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=426161&id_orgao_publicacao=0. Acesso em 10 fev. 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

VIOL, Dalila Martins. **O Farol da Integridade Pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU**. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021.

WEBER, Max. **Economia y sociedad: esbozo de una sociologia comprensiva**. México: Fondo de Cultura, 1984.

Wright, Gavin. 2007. **TECHTARGET: Definition of Best Practice**. Disponível em: <http://searchsoftwarequality.techtarget.com/definition/best-practice>. Acesso em 29 mai. 2022.

APÊNDICE – RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO



POLÍTICA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA PARA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

SUMÁRIO

RESUMO	3
ORGANIZAÇÃO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	4
PÚBLICO-ALVO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	5
DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	6
DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	7
OBJETIVOS DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	8
PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	9
MINUTA DA RESOLUÇÃO	10
RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	17
REFERÊNCIAS	18
Apêndice A - Elemento favorável à vigência da política 01: pormenorização de funções	19
Apêndice B - Elemento favorável à vigência da política 02: plano de implementação	25

RESUMO

A Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como órgão público, possui o dever, além do cumprimento da legislação vigente, da observância aos princípios da integridade, transparência e prestação de contas. Entretanto, há lacunas e deficiências em seu atual processo de execução financeira que demandam adequações, através de melhorias em seu fluxo, para que esteja devidamente enquadrado aos princípios, legislações e padrões de integridade ideais.

Nota-se, atualmente, certa fragilidade na padronização e ausência de formalização das rotinas e procedimentos, assim como deficiência na delimitação de responsabilidades e funções. Além disso, é necessária ainda adequação a algumas normas e princípios, cuja observância encontra-se limitada.

Desse modo, a Política de Execução Financeira da UFJF surge como proposta para melhoria na realidade organizacional da Instituição, possuindo como objetivo orientar as rotinas e procedimentos relacionados à efetivação dos pagamentos da Universidade, a fim de reduzir os riscos, aumentar a transparência, possibilitar a prestação de contas e promover maior eficiência, contribuindo na promoção de integridade ao processo de execução financeira da Universidade.

ORGANIZAÇÃO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A Universidade Federal de Juiz de Fora, com sede na cidade de Juiz de Fora e Campus Avançado em Governador Valadares, no estado de Minas Gerais, foi constituída por meio da Lei nº 3.858, em 1960, sob forma de Autarquia Federal e conta atualmente com mais de 90 opções de cursos de graduação, 45 de mestrado e 24 de doutorado, em todas as áreas do conhecimento, qualificando mais de 25 mil alunos.

Atuam na Instituição mais de 1.600 professores e 1.500 técnico-administrativos em educação, distribuídos pela sua estrutura organizacional que é composta pelos Órgãos Colegiados Superiores, Reitoria, Órgãos Internos, Pró-Reitorias, que compõem a Administração Superior, e Unidades Acadêmicas. Dentre as Pró-Reitorias destaca-se, para a proposta de

intervenção, a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças - PROPLAN, à qual a Coordenação de Execução e Suporte Financeiro - COESF está vinculada. Essa Coordenação é responsável pela efetivação dos pagamentos da UFJF e é formada pela Gerência Administrativa, Gerência de Liquidação, Gerência de Execução Orçamentária, Gerência de Execução Financeira, Gerência de Contabilidade e Assessoria de Conformidade de Registro de Gestão¹.

Entretanto, todas as unidades da UFJF, sejam administrativas ou acadêmicas, são potenciais aplicadoras da Política de Execução Financeira proposta, pois demandam contratações de serviços e obras e aquisições de materiais e equipamentos, que gerarão obrigações de pagamento para Universidade.

A Universidade Federal de Juiz de Fora possui no primeiro semestre de 2023 aproximadamente 150 contratos vigentes que geram obrigações de pagamento, além de diversas contratações formalizadas através da nota de empenho, que é um instrumento substitutivo ao contrato.

¹UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Portaria/SEI 602, 26 de maio 2021. Regulamenta e estabelece competências para a Coordenação de Execução e Suporte Financeiro - COESF no âmbito da PROPLAN.

PÚBLICO-ALVO DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A Política de Execução Financeira proposta irá beneficiar diretamente os servidores da Universidade e indiretamente seus fornecedores de bens e serviços, além da sociedade em geral.

Internamente, com a padronização e formalização das rotinas e procedimentos a serem realizados, os servidores atuantes do processo de execução financeira terão mais clareza em relação às suas responsabilidades

e funções, o que proporcionará maior segurança em suas ações.

Os fornecedores, com a transparência da cronologia de pagamentos a ser implementada pela UFJF, poderão acompanhar e cobrar os prazos para pagamento de suas notas fiscais. Já o cidadão que tiver interesse poderá ter fácil acesso às informações de todos os pagamentos realizados pela Instituição, o que contribuirá na prestação de contas dos gastos da UFJF à sociedade.

BENEFÍCIOS DA PROPOSTA

Servidores da UFJF:

- Maior organização do fluxo de trabalho
- Clareza nas responsabilidades e funções
- Segurança nas ações
- Consciência do cumprimento das normas e observância aos princípios administrativos

Público externo:

- Acesso às informações de pagamento
- Acompanhamento que possibilitará os fornecedores cobrar o cumprimento de prazos à UFJF
- Transparência e prestação de contas



Processo de Execução de Financeira pautado na integridade

A integridade visa garantir a conformidade das atividades realizadas pelos agentes públicos para que estejam de acordo com os princípios éticos, procedimentos administrativos pré-estabelecidos e legislação aplicável à administração. Já a transparência e a prestação de contas transmitem confiança às partes interessadas, garantindo, consequentemente, o controle social e a responsividade, fortalecendo assim a legitimidade de uma administração democrática².

² VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap, 2019.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Nas últimas décadas, principalmente a partir de 1990, devido às crises financeiras e econômicas mundiais, a Administração Pública vem sendo cada vez mais cobrada e pressionada quanto ao desempenho de suas ações. Essa cobrança, não apenas social, mas também de mercado, criou para o Estado uma necessidade de mudança em virtude da deficiência de seu modelo administrativo.

Nesse contexto, surge um modelo com abordagem gerencial, que, embora seja portador de algumas contradições, exige do Estado uma democracia sólida; uma busca por maior flexibilidade e inovação; ações orientadas para eficiência, eficácia e efetividade; e ainda capacidade de promover a criação de valor público, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades³.

Diante desse cenário, a governança ganha espaço e destaque, contribuindo para que a administração pública alcance tais exigências, a fim de redefinir padrões e fortalecer a gestão no setor público, com base em princípios como a integridade, transparência e prestação de contas.

A necessidade de incorporação dos mecanismos de governança pública é ainda mais expressiva quando as atividades estão diretamente ligadas à gestão financeira das organizações públicas, tendo em vista que os recursos públicos advêm da própria sociedade, sendo os cidadãos os

financiadores do Estado e detentores do direito de acesso aos serviços públicos por ele prestados.

A UFJF, como órgão público, portanto vinculada aos preceitos de direito público e à governança pública, deve manter, além do cumprimento da legislação vigente, a observância aos princípios da integridade, transparência e prestação de contas, desempenhando uma gestão pautada em padrões íntegros, principalmente quando o tema está vinculado à gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, é importante a proposta da formalização de uma política organizacional pró-integridade das atividades relacionadas à efetivação dos pagamentos na UFJF, assim como a proposição de um plano de ação para implementá-la, garantindo o cumprimento das normas vigentes e possibilitando a operacionalização de rotinas desejáveis, parametrizadas e transparentes, contribuindo ainda na diminuição de riscos das atividades vinculadas à execução financeira na UFJF.

³ MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Após a identificação das legislações, princípios e padrões de integridade aplicáveis ao processo de execução financeira da Administração Pública Federal, foi realizada uma pesquisa no âmbito da UFJF, através de entrevistas com servidores da COESF e alguns gestores de contratos, para compreensão das atuais práticas de execução financeira na Instituição, sendo possível identificar pontos que necessitam de melhorias.

Constatou-se, ao realizar a análise do diagnóstico das práticas vigentes à luz dos padrões de integridade definidos para pesquisa, que a padronização das rotinas e procedimentos é informal, definida na maioria dos casos pelos próprios servidores, podendo estar insuficiente ou mesmo equivocada em alguns pontos, causando certa fragilidade no processo, demonstrando que falta, por parte da UFJF, melhor orientação e capacitação, além de reciclagem constante de saberes, principalmente no que diz respeito à gestão de contratual.

Além disso, notou-se a ausência de uma melhor delimitação de responsabilidades dos setores e servidores vinculados às atividades inerentes ao processo de execução financeira, pois foi possível identificar que falta um direcionamento a esses servidores, uma delimitação objetiva das funções que cada um deve desempenhar e como devem realizá-las,

visto que aparentemente os servidores não realizam algumas atividades pois não sabem o que realmente precisa ser feito e o porquê precisa ser realizado.

Com isso, constatou-se que algumas atividades são realizadas em duplicidade, outras atividades acabam não sendo realizadas por ninguém, e algumas se mantêm sendo realizadas por servidores que não são competentes para tanto, pois não há essa delimitação. Ou seja, esses fatos podem causar ineficiência ao processo, falta de segurança pelos servidores na execução das atividades, morosidade ou mesmo omissão de procedimentos.

Por fim, notou-se ainda, que há, em alguns casos específicos, limitação na observância aos princípios da publicidade e legalidade gerando vulnerabilidade em todo o processo de execução financeira.

OBJETIVOS DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Diante do diagnóstico demonstrado no item anterior, a proposta da Política de Execução Financeira, e de seu plano de ação, surge diante da importância da capacitação e atualização constante de servidores, realização de ações que demonstrem aos servidores envolvidos no processo a imprescindibilidade da observância às normas e princípios administrativos e os riscos envolvidos em suas atividades, para que sigam sempre em direção ao fiel cumprimento de ações voltadas à moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e transparência.

Portanto, o propósito geral da criação de uma política de execução financeira na UFJF e de um plano de ação que auxilie em sua implementação é contribuir para elevação do nível de governança pública e integridade da instituição, auxiliando na efetivação dos procedimentos baseados em princípios e valores morais, evitando o descumprimento das normas vigentes e auxiliando na mitigação de riscos, tais como: a responsabilização perante os órgãos de controle, internos e externos; penalização dos servidores públicos e da própria Universidade e ainda prejuízo aos cofres públicos em virtude de pagamentos realizados em atraso ou de forma indevida.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Alinhar-se à legislação pertinente, às orientações dos órgãos de controle e ao PDI da UFJF

Favorecer o alcance dos objetivos institucionais, evitando os riscos relacionados à execução de pagamentos

Possibilitar o acompanhamento institucional e social de informações associadas à execução de despesas

Aprimorar o controle de processos ligados à execução financeira

Facilitar a comunicação entre a COESF e seus clientes internos sobre as rotinas de execução financeira

Favorecer a padronização e a formalização de processos, bem como sua melhoria contínua

Auxiliar na delimitação de funções e responsabilidades



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A política organizacional busca, através da prescrição de premissas, programas e ações sistemáticas, implementar orientações e diretrizes para a Instituição, a fim de auxiliar na resolução de problemas e melhorar os processos e sistemas.

Para tanto, foi proposta uma Política de Execução Financeira para a UFJF, que poderá ser regulamentada por uma Resolução e servirá como diretriz para as ações dos servidores da COESF e de seus clientes internos, de modo a orientá-los em sua rotina de trabalho, buscando a resolução dos problemas hoje existentes e, conseqüentemente, a melhoria de todo processo.

A política considerou a estrutura e especificidades da Instituição, sendo, portanto, adaptada ao cenário já existente, buscando assim trazer melhorias ao processo e não mudanças drásticas que podem dificultar posteriormente a implementação.

Como a política deverá inspirar análises e debates na UFJF, para tornar-se vigente, ela será apresentada a seguir como uma minuta de resolução. Contudo, este relatório técnico conclusivo busca contextualizá-la e torná-la compreensível para um público maior. Assim, a minuta será acompanhada de quadros explicativos, apresentados no Apêndice A, sobre funções de setores e servidores e razão de ser de cada atividade prevista.

Além da política foi proposto um plano de ação, apresentado no Apêndice B, através do mapeamento de sete ações, utilizando a ferramenta 5W2H para auxiliar a UFJF na implementação da política.

A ferramenta 5W2H é uma técnica que possibilita a organização das informações e das ideias, permitindo uma definição clara e objetiva das ações que devem ser executadas em um projeto, bem como quem será o responsável por cada uma delas, qual o prazo e qual o custo envolvido.

De acordo com SEBRAE (2022) a ferramenta 5W2H é uma espécie de checklist das ações que precisam ser devolvidas dentro de uma organização, organizado de forma prática, eficiente e clara.

A sigla tem origem do inglês e suas letras iniciais vêm das perguntas que devem ser feitas ao traçar o plano:



Fonte: Rock Content, 2023.

Minuta da Resolução

Resolução Nº __/2023, DE __ DE ____ DE 2023

Institui a Política de Execução Financeira da UFJF.

O COMITÊ DE GOVERNANÇA, RISCOS E CONTROLES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pela Portaria SEI nº 253, de 01 de março de 2021, e o que foi deliberado, em reunião presencial realizada no dia __ de ____ de 2023, e

Considerando:

- o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- a Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019, que estabelece as orientações para instituição do Programa de Integridade pelos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;
- o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração pública;
- o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade da Controladoria Geral da União;
- o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFJF (2022-2027); e
- a Resolução nº 02/2022, de 21 de junho de 2022, que Institui o Programa de Integridade da UFJF.

RESOLVE:

Art. 1º Instituir a Política de Execução Financeira da UFJF, cujo objetivo é orientar as atividades relacionadas à efetivação dos pagamentos da Universidade, com intuito de padronizar as rotinas e procedimentos e delimitar responsabilidades e funções, afim de reduzir os riscos, aumentar a transparência, possibilitar a prestação de contas e promover maior eficiência, contribuindo na promoção de integridade ao processo de execução financeira da Universidade.

Art. 2º Para esta política, a execução financeira deverá ser compreendida como o conjunto de atividades fins relacionadas à efetivação dos pagamentos, iniciando o processo após a prestação de serviço/obra ou fornecimento de materiais/equipamentos até a efetiva utilização dos recursos financeiros, não integrando, portanto, a execução orçamentária relativa à utilização dos créditos consignados no orçamento nem as atividades técnicas dos gestores/fiscais relativas ao acompanhamento/fiscalização do objeto contratual.

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º O processo de execução financeira observará os seguintes princípios:

- I - Legalidade;
- II - Impessoalidade;
- III - Moralidade;
- IV - Publicidade;
- V - Eficiência;

Proposta de Política de Execução Financeira e Plano
de Ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

§ 1º A observância ao princípio da legalidade não se restringe às normativas federais sobre o tema, em especial às Leis nº 4.320/1964, nº 8.666/1993 e 14.133/2021 e Instruções Normativas nº 02/2016, nº 05/2017 e nº 03/2018 - Ministério Planejamento, IN nº 77/2022 - Ministério da Economia, mas também às regulamentações internas da UFJF.

§ 2º A atenção aos princípios da impessoalidade e moralidade tem como intuito garantir um processo pautado em padrões de integridade, através de condutas imparciais, baseadas em valor morais, sem preterições de análises e pagamentos.

§ 3º O princípio da publicidade, contribuindo também na integridade do processo, possui como foco a transparência e prestação de contas, permitindo à comunidade interna e externa a verificação dos pagamentos a serem realizados e seus prazos, assim como o acompanhamento das despesas já executadas.

§ 4º O servidor com base no princípio da eficiência deve estar orientado à redução de desperdícios, qualidade no atendimento e execução de suas ações, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

DAS DIRETRIZES

Art. 4º São diretrizes para o processo de execução financeira:

I - alinhar-se à legislação pertinente, às orientações dos órgãos de controle e ao Plano de Desenvolvimento Institucional da UFJF;

II - favorecer o alcance dos objetivos institucionais, evitando os riscos relacionados à execução de pagamentos;

III - possibilitar o acompanhamento institucional e social de informações associadas à execução de despesas;

IV - aprimorar o controle de processos ligados à execução financeira;

V - facilitar a comunicação entre a COESF e seus clientes internos sobre as rotinas de execução financeira;

VI - favorecer a padronização e a formalização de processos, bem como sua melhoria contínua;

VII - auxiliar na delimitação de responsabilidades e funções.

DO SETOR E ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO

Art. 5º O Setor e atores envolvidos diretamente no processo de execução financeira, são:

I - Coordenação de Execução e Suporte Financeiro (COESF): Coordenação vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da UFJF, responsável pela execução dos recursos orçamentários e financeiros da Universidade, bem como pelo registro e mensuração das transações de natureza financeira, orçamentária e patrimonial, sendo as seguintes gerências a ela vinculadas diretamente relacionadas às ações do processo de execução financeira:

a) Gerência de Contabilidade (COESF-GC): responsável por analisar a correta emissão do documento fiscal e destacar as alíquotas dos impostos, assim como assessorar nas dúvidas de cunho contábil.

b) Gerência de Liquidação (COESF-GL): responsável pela conferência dos documentos e informações apresentados pelo gestor do contrato ou servidor responsável da contratação, pelo lançamento do documento fiscal no SIGA e formalização do processo de pagamento.

c) Gerência de Execução Financeira (COESF-GEF): responsável pela apropriação (operacionalização da liquidação) e pagamento no SIAFI.

II - Gestor de Contrato: servidor formalmente designado pela autoridade máxima (Reitor), responsável por gerenciar a execução de um contrato celebrado entre a administração pública e um fornecedor ou prestador de serviços, podendo ser auxiliado por fiscais técnicos e/ou administrativos. Possui obrigação de garantir o fiel cumprimento do contrato, tanto em relação à efetiva execução do objeto quanto em relação à apresentação da documentação exigida no instrumento contratual.

III - Servidor Responsável por demais contratações: servidor responsável pelo acompanhamento de contratação cujo instrumento de pactuação não foi o Contrato, mas sim a Nota de Empenho, Ordem de Compra ou Ordem de Serviço. Da mesma forma que o gestor, possui obrigação do fiel cumprimento da contratação, conforme regras estabelecidas no edital de licitação.

Parágrafo único. O servidor ocupante do cargo de Coordenador da COESF é o ordenador de despesas, por delegação do Reitor, para autorização dos pagamentos da UFJF.

DAS RESPONSABILIDADES E FUNÇÕES

Art. 6º São responsabilidades do setor e atores responsáveis pela execução financeira:

I - Gestor do Contrato ou ao Servidor Responsável: acompanhamento da contratação e, para fins da execução financeira, verificar o objeto que se deve pagar, o valor exato a ser pago e a quem se deve pagar o valor apurado, com base no contrato ou instrumento substitutivo; e, realizadas as devidas verificações, receber o objeto contratado, provisória ou definitivamente, de acordo com o pactuado. Devido à impossibilidade de pagamento sem cobertura contratual, cabe ainda ao gestor acompanhar o saldo contratual e sua vigência, devendo em tempo hábil solicitar a prorrogação do instrumento, quando necessário.

II - Coordenação de Execução e Suporte Financeiro, através de suas Gerências: a realização dos procedimentos para devida realização dos pagamentos na ordem cronológica, conforme prioridades definidas pelo Reitor, e nos prazos estabelecidos nas normativas vigentes, assim como dar publicidade às despesas realizadas e à realizar.

Art. 7º São funções do Gestor do Contrato e do Servidor Responsável:

I - No início de toda contratação:

a) realizar uma planilha de acompanhamento contratual no recurso tecnológico institucional apropriado, contendo no mínimo os dados básicos do contrato, saldo (total e por item), vigência, informações da garantia e informações das notas fiscais (data emissão, quantidade, valor, competência/período e data de ateste), compartilhando-a com os sujeitos interessados, incluindo a Coordenação e a Gerência de Liquidação da COESF, e mantê-la sempre atualizada a cada recebimento de nota fiscal e realização de termos aditivos ou de supressão.

b) abrir processo SEI do tipo "PROINFRA: Fiscalização de Contrato", quando se tratar de Contrato, ou "COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal", quando não houver Contrato, que serão os instrumentos para inserção de toda documentação relativa à execução da contratação: Nota Fiscal/Fatura, documento de ateste, relatórios de recebimento, garantia contratual e demais documentos exigidos em edital/contrato.

II - Durante a execução e a cada medição de serviço/obra ou entrega de material/equipamento:

a) nos casos de serviços e obras realizar a medição dos serviços prestados, através do Instrumento de Medição de Resultado, e solicitar a emissão da Nota Fiscal à empresa contratada, conforme valor dimensionado.

b) nos casos de fornecimento de material ou equipamento verificar se a entrega corresponde ao que foi contratado e ainda se a Nota Fiscal de venda, que deverá estar acompanhada da mercadoria, foi faturada conforme o que está sendo entregue.

III - Após o recebimento da Nota Fiscal ou Fatura:

a) Verificar se a Nota Fiscal é autêntica, através do sítio eletrônico da Prefeitura ou Fazenda Nacional, e se as seguintes informações básicas informadas estão corretas:

- I - dados do fornecedor/prestador de serviços e dados do destinatário/tomador;
- II - número do contrato ou da nota de empenho;
- III - competência no caso de prestação de serviços e obras;
- IV - descrição e quantidades do material/serviço.

b) Atualizar a planilha de acompanhamento, verificando se o valor faturado corresponde ao valor contratado e tomando ciência do saldo contratual ainda a ser executado.

c) Verificar se a empresa mantém as condições de habilitação exigidas em Edital, através da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, conforme exigência da IN nº 03/2018 - Ministério do Planejamento.

d) No caso das contratações regidas pela Lei nº 14.133/21, inserir o documento fiscal no Sistema Compras.gov.br Contratos, conforme exigência da IN nº 77/2022 - Ministério Economia.

e) Formalizar o processo "PROINFRA: Fiscalização de Contrato" ou "COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal", inserindo a documentação necessária para pagamento, na seguinte ordem:

- I - SICAF;
- II - Nota Fiscal/Fatura, com a verificação de autenticidade;
- III - termos de recebimento provisório e definitivo, quando couber;
- IV - documento SEI "COESF: Ateste de Documento Fiscal";
- V - cópia em *Portable Document Format* (PDF) da planilha de acompanhamento;
- VI - demais documentos, se exigidos em edital/contrato.

§ 1º Nos casos de contratações com entrega única e imediata, sem obrigações futuras, não há necessidade de realização da planilha de acompanhamento mencionada na alínea "a" do inciso I do caput.

§ 2º Caso haja qualquer informação equivocada na Nota Fiscal ou Fatura, referente aos incisos I a IV da alínea "a" do inciso III do caput, deverá ser solicitado ao fornecedor/prestador de serviços o cancelamento e emissão de novo documento fiscal com as informações corretas; ou solicitado que realize uma carta de correção nas situações permitidas, cabíveis para corrigir pequenos erros que não afetam operações essenciais da nota fiscal como impostos, preços e quantidade.

§ 3º No caso dos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme dispõe a IN nº 05/2017, a medição prevista na alínea "a" do inciso II do caput, é realizada pelo fiscal técnico, que a formaliza através do termo de recebimento provisório, enquanto o gestor é responsável pelo termo de recebimento definitivo que concretiza o ateste da execução do serviço.

§ 4º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 o gestor do contrato ou servidor responsável terá, do recebimento da Nota Fiscal/Fatura até o envio do processo para COESF-GC, os seguintes prazos:

- I - até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;
- II - até 15 dias corridos para as demais despesas.

§ 5º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 o gestor do contrato ou servidor responsável terá, do recebimento da Nota Fiscal/Fatura até o envio do processo para COESF-GC, os seguintes prazos:

- I - até 5 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 10 dias úteis para as demais despesas.

§ 6º As funções dos gestores de contrato nas atividades técnicas vinculadas diretamente à fiscalização da execução do objeto, por variarem de acordo com a complexidade e o tipo de contrato, devem possuir regulamentações próprias.

Art. 8º São funções da Gerência de Contabilidade:

I - Vincular o processo "PROINFRA: Fiscalização de Contrato" ou "COESF: Encaminhamento de Documento Fiscal" ao respectivo processo de pagamento no SEI.

I - Realizar a "Consulta Optantes - Simples Nacional" no site da Fazenda Nacional para verificação do enquadramento da empresa e imprimi-la, anexando ao processo de pagamento.

II - Verificar as alíquotas dos impostos a serem retidos (IR, COFINS, CSLL, PIS, INSS e ISS), conforme enquadramento da empresa, assim como o tipo de serviço prestado ou material fornecido, realizando o lançamento da base de cálculo e das alíquotas no SIGA.

§ 1º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GC terá, do recebimento do processo até o envio do mesmo à COESF-GL, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GC terá, do recebimento do processo até o envio do mesmo à COESF-GL, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 3 dias úteis para as demais despesas.

Art. 9º São funções da Gerência de Liquidação:

I - Conferir se os documentos exigidos para liquidação foram apresentados corretamente, e, em caso contrário, devolver o processo ao gestor ou servidor responsável para sanar a pendência.

II - Inserir o crédito na planilha de cronologia de pagamentos, conforme modelo do Anexo I, que deve estar disponibilizada e atualizada no sítio eletrônico da UFJF.

III - Realizar o lançamento da Nota Fiscal ou Fatura no SIGA em seu devido empenho e gerar o Relatório de Liquidação a ser anexado ao processo de pagamento.

IV - Formalizar o processo de pagamento, inserindo a documentação necessária na seguinte ordem:

- a) SICAF (retirado pelo gestor);
- b) Nota Fiscal ou Fatura;
- c) documento SEI COESF: Ateste de Documento Fiscal;
- d) relatório de recebimento definitivo, quando couber;
- e) Relatório de Liquidação do SIGA.

§ 1º O processo de pagamento deverá ser disponibilizado em bloco de assinatura SEI para que a Coordenação analise os documentos e, estando de acordo, autorize formalmente o pagamento através da assinatura do Relatório de Liquidação.

Proposta de Política de Execução Financeira e Plano
de Ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GL terá, do recebimento do processo de fiscalização até o envio do processo de pagamento à COESF-GEF, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 3º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GL terá, do recebimento do processo de fiscalização até o envio do processo de pagamento à COESF-GEF, os seguintes prazos:

I - até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 4 dias úteis para as demais despesas.

Art. 10 São funções da Gerência de Execução Financeira:

I - Efetuar a operacionalização da liquidação dentro do sistema operacional SIAFI, através do subsistema Contas à Pagar e à Receber - CPR, com o lançamento do Documento Hábil correspondente e lançamento das informações das retenções dos impostos conforme alíquotas indicadas pela Gerência de Contabilidade.

II - Verificar se há disponibilidade financeira e, se houver, emitir a Ordem de Pagamento no SIAFI, através do comando GERCOMP; e, não havendo, a depender da natureza do recurso, solicitar financeiro ou remanejamento para a fonte de recurso pretendida.

III - Informar ao Gestor do Contrato ou Servidor do Responsável da realização do pagamento assim que emitida a ordem bancária.

§ 1º O Gestor Financeiro e o Ordenador de Despesas deverão assinar a Ordem de Pagamento via SIAFI no mesmo dia da emissão, fato que gerará a Ordem Bancária no próximo dia útil.

§ 2º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 a COESF-GEF terá, do recebimento do processo de pagamento até a efetivação do pagamento, os seguintes prazos:

I - até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 5 dias corridos para as demais despesas.

§ 3º Para as contratações estabelecidas com base na Lei nº 14.133/21 a COESF-GEF terá, do recebimento do processo de pagamento até a efetivação do pagamento, os seguintes prazos:

I - até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação;

II - até 3 dias úteis para as demais despesas.

§ 4º A Gerência de Execução Financeira deverá disponibilizar bimestralmente no sítio eletrônico da UFJF, até o 10º dia útil subsequente ao fim do bimestre, as prioridades de pagamento definidas pela autoridade competente (Reitor) e os pagamentos realizados, em atendimento ao art. 69, § 17, da Lei nº 14.436/2022.

Art. 11 As atribuições constantes deste capítulo devem, além do cumprimento das normativas vigentes, possibilitar o devido acompanhamento do saldo contratual, assim como das informações relativas à vigência e à garantia, quando couber, evitando que vigência e/ou saldos sejam ultrapassados; padronizar o acompanhamento das contratações e a formalização e envio dos processos na UFJF, facilitando a rastreabilidade de documentos e evitando perdas de informações; orientar quanto à correta delimitação de responsabilidades e funções.

Art. 12 Os detalhamentos procedimentais referentes às funções apresentadas no artigo 7º ao 10 devem gerar procedimentos operacionais padrão para ampliação de seu grau de pormenorização e padronização.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13 Sempre que houver alterações nas normas vigentes relativas à execução financeira que impactam a presente Resolução, a Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças deverá informar e propor ao Comitê de Governança, Riscos e Controles as alterações necessárias para atualizá-la.

Art. 14 A presente Resolução entra em vigor quarenta e cinco dias a partir da data de sua publicação.

Presidente do Comitê de Governança, Riscos e Controles

Anexo I da Minuta - Modelo de Planilha de Cronologia de Pagamento

 ORDEM CRONOLÓGICA <small>(Nos termos da Instrução Normativa nº 02/2015 do NPOG)</small> CATEGORIA: II - FORNECIMENTO DE BENS - FONTE 3000 (Discionário)									
MÊS	M	ONF	Ração Social	Nota Fiscal	Valor R\$	Data de Exigibilidade	Data de Pagamento	Justificativa	Pagamento Efetuado?
Janeiro	1								
	2								
	3								
	4								
Fevereiro	5								
	6								
	7								
	8								
	9								
	10								

+ ≡ PEQUENOS_CREDORES * FORNEC. BENS * LOCAÇÕES * SERVIÇOS * OBRAS *

Link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cT5t2hXhPI5sTixEKuaHowCW-4KYKUR2/edit?usp=sharing&oid=114488063074367901277&rtoref=true&sd=true>

RESPONSÁVEL PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Nathalia Fonseca Vieira

Bacharel em Direito, Pós-Graduada em Direito Público com ênfase em Gestão Pública
Servidora Técnica Administrativa em Educação na Universidade Federal de Juiz de Fora, no
cargo de Assistente em Administração

E-mail: nathalia.fonseca@ufjf.br

Elaboração Final: 12/07/202023

Marcos Tanure Sanábio

Graduado em Administração, Mestre em Administração Pública, Doutor em Administração
Docente do Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade
Federal de Juiz de Fora

Virgílio César da Silva e Oliveira

Graduado em Administração, Mestre e Doutor em Administração

Coordenador e docente do Programa do Mestrado Profissional em Administração Pública da
Universidade Federal de Juiz de Fora

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Milka Alves Correia. **A influência das políticas públicas e políticas organizacionais para formação de competências gerenciais no papel do professor-gestor no ensino superior: um estudo em uma IES federal.** Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BRASIL. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm . Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 14133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 02 abr. 2023.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira. Programa Gestão Orçamentária e Financeira.** Brasília: ENAP, 2016.

Apêndice A - Elemento favorável à vigência da política 01: pormenorização de funções

Os quadros abaixo buscam trazer de forma mais didática e pormenorizada as funções dos servidores e setores envolvidos no processo de execução financeira, assim como a razão da realização de cada atividade, com intuito de melhor orientar os indivíduos envolvidos, auxiliando em suas rotinas e procedimentos no dia-a-dia de trabalho.

Gestor de Contrato e Servidor Responsável		
Momento	Atividade	O que se espera com essa atividade?
Início da contratação	Fazer a planilha de acompanhamento contratual no Google Drive institucional, contendo no mínimo os dados básicos do contrato, saldo (total e por item), vigência, informações da garantia e informações das notas fiscais (data emissão, valor, competência/período, data de ateste), compartilhando-a com os sujeitos interessados, incluindo a Coordenação e a Gerência de Liquidação da COESF, e mantê-la sempre atualizada a cada recebimento de nota fiscal e realização de termos aditivos ou de supressão.	Acompanhar o saldo contratual, assim como as informações relativas à vigência e à garantia contratual, quando couber, evitando-se que vigência e saldos sejam ultrapassados indevidamente, e padronizar a formade acompanhamento das contratações na UFJF, facilitando o dia a dia do servidor.
Início da contratação	Abrir processo SEI do tipo "PROINFRA: Fiscalização de Contrato", para contratos, e do tipo "Geral: Ofício", nos demais casos, que será o instrumento para inserção de toda documentação relativa à execução da contratação: Nota Fiscal/Fatura, documento de ateste, relatórios de recebimento, garantia contratual, demais documentos exigidos em contrato, etc.	Manter toda a documentação do Contrato centralizada em um sistema da UFJF, capaz de facilitar a busca quando necessário e evitar perdas de documentos e informações, além de padronizar a forma de envio de documento fiscal para pagamento.
Durante a execução	No caso de serviços e obras: realizar a medição dos serviços prestados e solicitar a emissão da Nota Fiscal à empresa contratada, conforme valor dimensionado. ⁴ No caso de material ou equipamento: verificar se a entrega corresponde ao que foi solicitado/contratado e ainda se a Nota Fiscal de venda, que deverá sempre acompanhar a mercadoria, foi faturada conforme o que está sendo entregue.	Verificar se o que está sendo entregue corresponde ao efetivamente contratado, atendendo às exigências das normas (Lei nº 4.320/64, Lei nº 8.666/93, Lei nº 14.133.21 e IN nº 05/2017) relativas ao recebimento provisório/definitivo dos serviços e bens.
Ao receber a Nota Fiscal ou Fatura	Verificar primeiramente se a Nota Fiscal é válida no sítio eletrônico da Prefeitura ou Fazenda Nacional e, posteriormente, se as informações básicas informadas estão corretas: dados do fornecedor/prestador de serviços, dados do destinatário/tomador, número do contrato, competência, descrição do material/serviço. Caso não esteja, solicitar ao fornecedor/prestador de serviços que cancele a referida nota, emitindo nova com as informações corretas, ou solicitar que realize a carta de correção nas situações permitidas.	Identificar de imediato se há alguma inconsistência, pois isso agilizará o processo para que o erro não seja identificado somente quando do pagamento, fazendo com que os procedimentos tenham que ser refeitos ou ainda evitar pagamento de um documento fiscal equivocado, gerando assim restrição na conformidade do processo.

⁴ No caso dos contratos de serviços continuados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme dispõe a IN nº 05/2017, a medição é realizada pelo fiscal técnico, que a formaliza através do termo de recebimento provisório, enquanto o gestor é responsável pelo termo de recebimento definitivo que concretiza o ateste da execução do serviço.

Proposta de Política de Execução Financeira e Plano de Ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

Ao receber a Nota Fiscal ou Fatura	Atualizar a planilha de acompanhamento, verificando se o valor faturado corresponde ao valor contratado e tomando ciência do saldo contratual ainda a ser executado.	Evitar que sejam solicitadas entregas ou prestações de serviços além do que está previsto em contrato.
Ao receber a Nota Fiscal ou Fatura	Verificar se a empresa mantém as condições de habilitação exigidas em Edital, através da consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, e caso haja pendência solicitar que providencie a regularização.	Atender à exigência do art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93; art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/21; e IN 03/2018 - Ministério do Planejamento.
Após conferência da Nota Fiscal ou Fatura	Formalizar o processo "PROINFRA: Fiscalização de Contrato" ou "Geral: Ofício", inserindo a documentação necessária para pagamento, na seguinte ordem: SICAF, Nota Fiscal/Fatura, verificação de autenticidade da Nota Fiscal, termos de recebimento provisório e definitivo, quando couber, documento SEI "COESF: Ateste de Documento Fiscal", cópia em pdf da planilha de acompanhamento e demais documentos se exigidos na contratação.	Enviar o processo para COESF-GG (mesa da Gerência de Contabilidade e SEI) devidamente formalizado e padronizado, evitando-se que o processo tenha que retornar, solicitando a apresentação de documentos não enviados ou não enviados corretamente, gerando maior morosidade no procedimento e possível atraso no pagamento.
PRAZO	<p>Do recebimento da nota fiscal ou fatura até o envio do processo à COESF-GC:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Contratações com base na Lei nº 8.666/93: <ul style="list-style-type: none"> • Até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 15 dias corridos para as demais despesas. > Contratações com base na Lei nº 14.133/21: <ul style="list-style-type: none"> • Até 5 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 10 dias úteis para as demais despesas. 	



As atividades de gestão e fiscalização contratual devem ser realizadas de maneira preventiva, rotineira e sistemática. (IN nº 05/2017⁵)

⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Gerência de Contabilidade (COESF-GC)	
Atividade	O que se espera com essa atividade?
Realizar a "Consulta Optantes - Simples Nacional" no site da Fazenda Nacional para verificação do enquadramento da empresa, e imprimi-la, anexando ao processo de pagamento.	Verificar o devido enquadramento da empresa para indicação da retenção ou não retenção dos impostos federais previstos na IN 1234/2012 - RFB.
Verificar as alíquotas dos impostos a serem retidos (IR, COFINS, CSLL, PIS, INSS e ISS), conforme enquadramento da empresa, assim como o tipo de serviço prestado ou material fornecido, realizando o lançamento da base de cálculo e das alíquotas no SIGA, que comporão o Relatório de Liquidação.	Atender as exigências impostas pela IN 1234/12 RFB (IR, COFINS, CSLL e PIS), pela IN 2110/2022 (INSS) e pela Lei Complementar nº 116/2003 (ISSQN), além de manter todas as informações de orientação para pagamento em um único documento (Relatório de Liquidação) que servirá de base para Gerência de Execução Financeira.
PRAZO	Do recebimento do processo, contendo a nota fiscal ou fatura até o envio do processo à COESF-GL: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratações com base na Lei nº 8.666/93: <ul style="list-style-type: none"> • Até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 3 dias corridos para as demais despesas. ➤ Contratações com base na Lei nº 14.133/21: <ul style="list-style-type: none"> • Até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 2 dias úteis para as demais despesas.



Proposta de Política de Execução Financeira e Plano de Ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

Gerência de Liquidação (COESF-GL)	
Atividade	O que se espera com essa atividade?
Receber o processo e conferir se os documentos exigidos para liquidação foram apresentados corretamente, e, em caso contrário, devolver o processo ao gestor ou servidor responsável para sanar a pendência.	Realizar uma última checagem dos documentos, evitando-se que seja dado prosseguimento no pagamento com qualquer erro ou omissão de informação e/ou documentação.
Inserir o crédito na planilha de cronologia de pagamentos, conforme Anexo II, que deve estar disponibilizada e atualizada no sítio eletrônico da UFJF.	Garantir a transparência relativa à ordem cronológica de pagamentos na UFJF, atendendo ao art. 5º da Lei 8.666/93, IN 02/2016- Ministério Planejamento, art. 141 da Lei nº 14.133/2021 e IN 77/2022 - Ministério da Economia.
Realizar o lançamento da Nota Fiscal ou Fatura no SIGA em seu devido empenho e gerar o Relatório de Liquidação a ser anexado ao processo de pagamento.	Manter o sistema interno de acompanhamento orçamentário e financeiro da UFJF devidamente atualizado.
Formalizar o processo de pagamento, inserindo a documentação necessária na seguinte ordem: SICAF (retirado pelo gestor), Nota Fiscal ou Fatura, documento SEI COESF: Ateste de Documento Fiscal e Relatório de Liquidação; e enviar para a mesa COESF-PROPLAN (mesa do Coordenação da COESF) no SEI.	Realizar a formalização do processo para análise do ordenador de despesas, mantendo sempre a mesma padronização, facilitando a verificação tanto pelo ordenador, quanto pela Gerência de Execução Financeira e pela Gerência de Conformidade e Registro de Gestão.
PRAZO	Do recebimento do processo da COESF-GC até o envio para COESF-PROPLAN: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratações com base na Lei nº 8.666/93: <ul style="list-style-type: none"> • Até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 5 dias corridos para as demais despesas. ➤ Contratações com base na Lei nº 14.133/21: <ul style="list-style-type: none"> • Até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 3 dias úteis para as demais despesas.



O Ordenador de Despesas deverá realizar a análise dos documentos no processo e, estando de acordo, autorizar formalmente o pagamento através da assinatura do Relatório de Liquidação inserido pela Gerência de Liquidação.

Gerência de Execução Financeira (COESF-GEF)	
Atividade	O que se espera com essa atividade?
Efetuar a operacionalização da liquidação dentro do sistema operacional SIAFI, através do subsistema Contas à Pagar e à Receber - CPR, com o lançamento do Documento Hábil correspondente. Nessa mesma operação será realizado o lançamento das informações das retenções dos impostos conforme alíquotas indicadas pela Gerência de Contabilidade.	Operacionalizar a liquidação no sistema oficial do Governo Federal - Sistema Integrado de Administração Financeira. As orientações para correta operacionalização deverão ser consultadas no Manual SIAFI: http://manualsiafi.tesouro.gov.br/
Verificar se há disponibilidade financeira e, se houver, emitir a Ordem de Pagamento ² no SIAFI, através do comando GERCOMP; e não havendo, a depender da natureza do recurso, solicitar financeiro ou remanejamento para a fonte de recurso pretendida.	Atender à exigência do art. 64 da Lei nº 4.320/64.
Informar ao Gestor do Contrato ou Servidor do Responsável da realização do pagamento assim que emitida a ordem bancária.	Dar transparência aos interessados quanto às informações do pagamento (data e ordem bancária).
PRAZO	Do recebimento do processo da COESF-GL até a efetiva emissão do pagamento: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contratações com base na Lei nº 8.666/93: <ul style="list-style-type: none"> • Até 1 dia útil para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 5 dias corridos para as demais despesas. ➤ Contratações com base na Lei nº 14.133/21: <ul style="list-style-type: none"> • Até 2 dias úteis para as despesas que não ultrapassem o limite de dispensa de licitação; • Até 3 dias úteis para as demais despesas.

O Ordenador de Despesas e Gestor Financeiro deverão assinar a Ordem de Pagamento via SIAFI no mesmo dia da emissão, até às 16h20, fato que gerará a Ordem Bancária até o próximo dia útil.

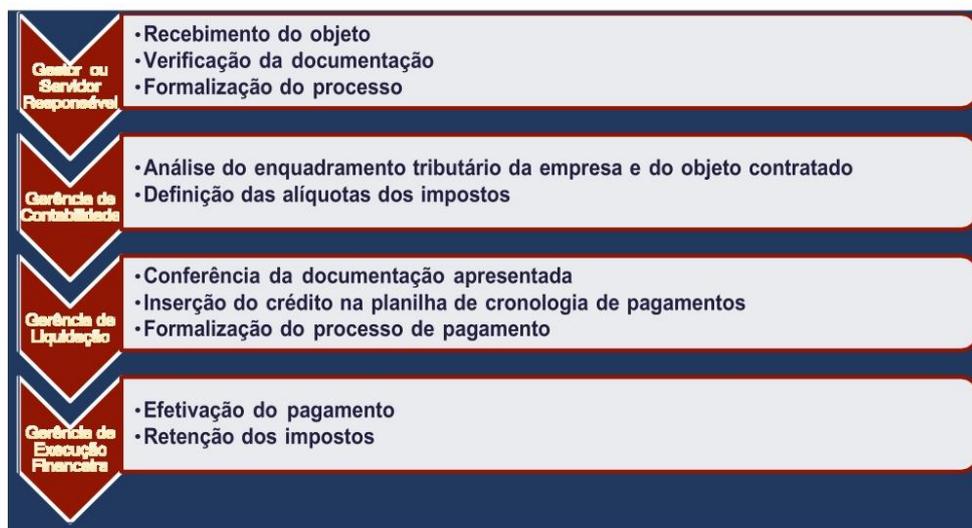


² Nesse momento, além da emissão da Ordem de Pagamento pelo SIAFI, serão gerados os documentos comprobatórios das retenções dos impostos (DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais relativo aos impostos da IN 1234/2012 e DAR - Documento de Arrecadação relativo ao ISSQN), com exceção do INSS cuja retenção deverá ser realizada de acordo com DARF agregado até o 20º dia útil do mês subsequente à competência da Nota Fiscal.



IMPORTANTE!!
A Gerência de Execução Financeira deverá disponibilizar bimestralmente em sítio eletrônico da UFJF, até o 10º dia útil subsequente ao fim do bimestre, as prioridades de pagamento definidas pela autoridade competente (Reitor) e os pagamentos realizados.

Fluxo resumido do processo de execução financeira



Apêndice B - Elemento favorável à vigência da política 02: plano de implantação

O plano de ação é um conjunto de medidas, tarefas ou atividades necessárias para alcançar um objetivo específico dentro de um prazo definido. Ele deve ser claro, objetivo e conter informações sobre as ações a serem tomadas, quem será responsável por cada uma delas, o prazo para conclusão e os recursos necessários para a sua execução (PALADINI, 2012).

Para tanto, a fim de implementar de maneira integral a Política, foi realizado um plano de ação, através da ferramenta 5W2H, com mapeamento de oito ações, conforme demonstradas nos quadros abaixo.

Ação 1 - Atualizar regulamentações internas	
<i>What? O que?</i>	Atualizar regulamentações internas que definem atribuições e funções (Resolução nº 08/2016 - CONSU e Resolução nº 602/2021 - PROPLAN)
<i>Who? Quem?</i>	PROPLAN e PROINFRA
<i>Where? Onde?</i>	UFJF
<i>When? Quando?</i>	Até 31 de agosto de 2023
<i>Why? Por quê?</i>	Para que a política seja implementada é necessário que as regulamentações internas sejam atualizadas, conforme delimitação de competências propostas
<i>How? Como?</i>	A atualização da Resolução nº 08/2016 deverá ser discutida e votada em reunião do Conselho Superior, enquanto da Portaria nº 602/2021 deverá ser realizada pela PROPLAN, conforme novas funções a serem repassadas pela COESF.
<i>How much? Quanto?</i>	Não acarreta custos

Ação 2 - Regulamentar e divulgar a Política de Execução Financeira da UFJF	
<i>What? O que?</i>	Regulamentar e divulgar a Política de Execução Financeira da UFJF
<i>Who? Quem?</i>	Comitê de Governança, Riscos e Controles da UFJF
<i>Where? Onde?</i>	UFJF
<i>When? Quando?</i>	Até 15 de setembro de 2023
<i>Why? Por quê?</i>	Para que as prescrições da política sejam colocadas em prática é necessário inicialmente a sua correta regulamentação, para posterior publicação e ampla divulgação do instrumento
<i>How? Como?</i>	A regulamentação da política (Minuta da Resolução) deverá ser discutida e votada em reunião presencial entre os membros do CGRC e a sua divulgação, após publicação, deverá ocorrer no sítio eletrônico do Comitê, devendo ainda ser encaminhada via SEI a todas as unidades acadêmicas e administrativas da UFJF
<i>How much? Quanto?</i>	Não acarreta custos

Proposta de Política de Execução Financeira e Plano de Ação para Universidade Federal de Juiz de Fora

Ação 3 - Capacitar os servidores	
<i>What?</i> O que?	Capacitar os servidores envolvidos no processo de execução financeira
<i>Who?</i> Quem?	Clientes Internos da COESF e Servidores da COESF
<i>Where?</i> Onde?	Escola Virtual - ENAP (capacitação inicial) e servidores designados (reciclagem)
<i>When?</i> Quando?	Até 1º de dezembro de 2023 (inicial) e anualmente (reciclagem)
<i>Why?</i> Por quê?	A divulgação da política não é suficiente para aquele servidor que não foi capacitado e orientado às suas funções, portanto é necessário que haja uma capacitação inicial de todos os envolvidos no processo de execução financeira, e que constantemente seja realizada a atualização (reciclagem) desses servidores.
<i>How?</i> Como?	A Administração Superior deverá inicialmente dar um prazo até 30 de novembro de 2023 para que todos os clientes internos da realizem o curso "Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos" e para que todos servidores da COESF realize o curso "Gestão Orçamentária e Financeira", ambos disponíveis na ENAP. Além disso, a Administração Superior deverá selecionar anualmente dois servidores para que façam cursos em empresas privadas com as atualizações sobre o tema, devendo esses servidores ao retornar dos cursos realizar cursos internos na UFJF a todos os envolvidos.
<i>How much?</i> Quanto?	Cursos ENAP - Gratuitos Custo estimado para dois cursos anuais em empresas privadas de capacitação: R\$ 3.000,00 Custo estimado para gratificação encargo curso concurso - GECC para os cursos internos de difusão do conhecimento na UFJF: R\$ 2.400,00 Custo Total: R\$ 5.400,00 anual

Ação 4 - Incentivar a troca de conhecimento e desenvolvimento de discussões	
<i>What?</i> O que?	Incentivar a troca de conhecimento e desenvolver discussões sobre o processo de execução financeira
<i>Who?</i> Quem?	CCON e COESF
<i>Where?</i> Onde?	Presencial no auditório da Reitoria - UFJF com transmissão online
<i>When?</i> Quando?	Trimestralmente
<i>Why?</i> Por quê?	Favorecer a troca de conhecimento entre os servidores, o compartilhamento de ideias e experiências, assim como o desenvolvimento de discussões com a apresentação das dificuldades encontradas no processo e problemas entre os setores envolvidos, com intuito de alcançar objetivos em comum e sanar as adversidades.
<i>How?</i> Como?	Através da realização de reuniões entre os atores envolvidos no processo
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos

Ação 5 - Criar e manter atualizado sítio eletrônico de pagamentos na UFJF	
<i>What? O que?</i>	Criar e manter atualizado um sítio eletrônico específico para divulgação das informações de pagamento, vinculado ao site da COESF e espelhado na área de acesso à informação no site geral da UFJF
<i>Who? Quem?</i>	COESF
<i>Where? Onde?</i>	Online
<i>When? Quando?</i>	Criação: até 31/12/2023 / Atualização: Mensalmente
<i>Why? Por quê?</i>	Garantir a transparência dos pagamentos a serem realizados, através do cronograma a ser divulgado, e a prestação de contas das despesas discricionárias realizadas, atendendo ainda às legislações específicas que impõe essa publicidade
<i>How? Como?</i>	Confecção e disponibilização da planilha da ordem cronológica de pagamento, assim como de planilha das despesas realizadas, apresentando ainda gráficos que demonstrem os tipos de gastos
<i>How much? Quanto?</i>	Não acarreta custos

Ação 6 - Fazer alterações e aprimorar o SIGA	
<i>What? O que?</i>	Fazer alterações no SIGA, visando aprimorar a ferramenta de consulta de pagamentos realizados pela UFJF.
<i>Who? Quem?</i>	CGCO
<i>Where? Onde?</i>	Online
<i>When? Quando?</i>	Até 30/06/2024
<i>Why? Por quê?</i>	Favorecer a transparência e prestação de contas dos pagamentos realizados pela UFJF, através de uma ferramenta que busque de maneira atualizada e fidedigna as informações de pagamento da UFJF.
<i>How? Como?</i>	Revisar a atual função "consulta empenho" na área do SIGA, fazendo as retificações e aprimoramentos necessários que possibilitem qualquer cidadão consultar os pagamentos realizados pela UFJF.
<i>How much? Quanto?</i>	Não acarreta custos

Ação 7 - Promover ações voltadas à conscientização dos servidores	
<i>What? O que?</i>	Promover ações voltadas à conscientização dos servidores quanto à importância de suas atividades e os riscos envolvidos nelas
<i>Who? Quem?</i>	Escritório de Governança em Processos, Riscos e Integridade da UFJF
<i>Where? Onde?</i>	Presencial no auditório da Reitoria - UFJF, com transmissão online / Online
<i>When? Quando?</i>	Anualmente
<i>Why? Por quê?</i>	Demonstrar a importância das atividades executadas pelos servidores envolvidos no processo de execução financeira, assim como do cumprimento das normas que regem todo o processo, e consequentemente, os riscos, como possíveis responsabilizações administrativas, civis ou criminais, diante de omissões ou equívocos
<i>How? Como?</i>	Realização de palestras, mesas de debates e ainda divulgação de cartilhas/ materiais pró-integridade
<i>How much? Quanto?</i>	No caso de trazer palestrante externo: R\$ 2.000,00

Ação 8 - Revisão e atualização da Política de Execução Financeira da UFJF	
<i>What?</i> O que?	Revisão e atualização Política de Execução Financeira da UFJF
<i>Who?</i> Quem?	CCON e COESF farão as revisões que serão enviadas à PROPLAN, para proposição ao Comitê de Governança, Riscos e Controles que fará a atualização
<i>Where?</i> Onde?	Sala de Reuniões da Reitoria
<i>When?</i> Quando?	Anualmente
<i>Why?</i> Por quê?	Devido à constante alteração das normas e ainda à necessidade de adaptações da política às mudanças na UFJF, faz-se necessário uma revisão para averiguar se as prescrições continuam suficientes e estão atualizadas ou se há necessidade de realizar alguma atualização
<i>How?</i> Como?	Reuniões entre a CCON e COESF, com apoio de gestores selecionados
<i>How much?</i> Quanto?	Não acarreta custos