



MINISTÉRIO DA FAZENDA



MANUAL DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS EXTERNOS



APRESENTAÇÃO

O Decreto nº 4.992, de 18 de fevereiro de 2004, alterou a sistemática de execução financeira dos projetos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social financiados com operações de crédito externas. O presente manual visa facilitar o entendimento da nova sistemática.

Em essência, buscou-se conferir maior transparência à execução dos projetos financiados com recursos externos. Para tanto, determinou-se:

- a) a obrigatoriedade dos órgãos setoriais informarem à Secretaria do Tesouro Nacional - STN os limites de movimentação e empenho e o cronograma mensal de pagamentos de cada projeto;
- b) a obrigatoriedade de utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI para todos os registros e movimentações realizados;
- c) a necessidade de segregar, em Unidade Gestora Específica, as operações contábeis dos projetos em pauta e;
- d) a centralização, na STN, dos saques nas Contas Empréstimo e Especial.

Aprimorando-se a transparência do processo é possível melhorar os mecanismos de controle e responsabilização, com ganhos para a qualidade da gestão pública. Abre-se ainda espaço para a simplificação dos procedimentos operacionais exigidos aos executores de projetos e aos próprios agentes financiadores, o que deve se traduzir em maior eficiência.

A capacidade de supervisão da STN também deverá ser incrementada, possibilitando adoção de estratégias de gestão financeira mais eficientes, contribuindo para a otimização da programação financeira do Tesouro Nacional.



Ressalte-se que a sistemática descrita a seguir deve ser aplicada, no que couber, a todos os projetos financiados por empréstimos externos, inclusive às aquisições de bens e serviços, bem como às respectivas contrapartidas.

ASPECTOS DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

1. Conta Empréstimo

Via de regra, a entrada em efetividade do contrato de financiamento externo é acompanhada pela abertura de Conta Empréstimo por parte do credor, a partir da qual serão disponibilizados os recursos para a execução do projeto.

Com o objetivo de conferir maior transparência e controle à execução dos projetos amparados por empréstimos externos, decidiu-se pela centralização da movimentação da Conta Empréstimo na STN. Essa medida impede a realização de pagamentos diretos àquela Conta, fechando brecha para a realização de despesa sem a correspondente autorização orçamentária. Adicionalmente, amplia-se o grau de liberdade da STN na condução da estratégia de endividamento externo bruto (passivos e ativos).

Os executores que vinham comandando pagamentos diretamente da Conta Empréstimo não serão prejudicados, pois existe mecanismo alternativo para a realização dessas despesas (Ordem Bancária - OB Câmbio), que possui a mesma efetividade.

2. Conta Especial

Após a assinatura do contrato de empréstimo externo em moeda (fonte 48) ou de contribuição financeira não reembolsável – doação (fonte 95) e o cadastramento no Sistema Dívida, o mutuário deverá providenciar abertura de Conta Especial de Depósito, denominada na moeda estrangeira original do contrato, no Banco do Brasil S/A (BB) ou na Caixa Econômica Federal (CEF). A Conta Especial é instrumento indispensável para a movimentação financeira do recurso externo, consistindo em etapa inicial para a sua internalização.

Assim como na Conta Empréstimo, passou a ser explicitamente vedado o saque direto da Conta Especial para pagamento de despesas efetuadas por projetos, devendo toda movimentação financeira ser executada por meio do SIAFI.



As mudanças implementadas exigem que todos os executores de projetos financiados com recursos externos, em moeda, solicitem a abertura de Conta Especial, na medida em que esse instrumento é imprescindível para a realização dos desembolsos. Formas alternativas de movimentação do recurso externo, como saque direto da Conta Empréstimo, mencionado no item acima, deixaram de ser permitidas a partir de 2004, requerendo adequação de procedimentos nos casos pertinentes.

Na assinatura do contrato é definido o valor do saque inicial da Conta Empréstimo para a Conta Especial, em geral, equivalente a até 10% do financiamento concedido. Na medida em que os recursos forem sendo desembolsados, e sendo aprovada a prestação de contas, o mutuário deve requerer ao credor a recomposição do saldo da Conta Especial.

O suprimento inicial e as movimentações subsequentes da Conta Especial dar-se-ão, exclusivamente, por intermédio de solicitação de saque emitida pela STN, observadas as características específicas contidas nos documentos contratuais.

Entretanto, a STN somente poderá encaminhar pedido de transferência da Conta Empréstimo para a Conta Especial a partir de solicitação dos executores de projetos, conforme determinação dos credores externos. O correto preenchimento dos demonstrativos exigidos por força dos contratos externos, para fins de recomposição das Contas Especiais, é de inteira responsabilidade do órgão de execução, sendo vedado à STN efetuar qualquer alteração nos documentos recebidos.

Relativamente aos recursos externos, após a comprovação de gasto do adiantamento da STN e o correspondente reembolso mediante transferência de recursos da Conta Especial para a Conta Única do Tesouro Nacional, o executor deverá encaminhar ao credor externo, por intermédio da STN, relação das despesas amparadas com os recursos da Conta Especial, para a aprovação do credor e recomposição da Conta Especial.

3. Unidades Gestoras

No âmbito de cada órgão, a correspondente execução orçamentária e financeira dos projetos custeados com recursos externos e de contrapartida nacional deverá ser registrada no SIAFI, em unidade gestora criada exclusivamente para a finalidade. Caso seja solicitado por órgão setorial ou órgão central de programação financeira, poderá ser criada unidade gestora específica para cada projeto.



Embora possa implicar aumento do número de unidades gestoras, acarretando procedimentos operacionais adicionais para os executores, entende-se que a segregação contábil dos projetos externos mostra-se mais adequada, pois permitirá aumentar o grau de transparência de sua execução. A possibilidade de gerar balanços contábeis e de aumentar a visibilidade da execução orçamentária e financeira dos projetos permite simplificar o processo de comprovação das despesas amparadas com recursos externos, reduzindo os procedimentos operacionais correlatos.

Nesse sentido, a STN passará a aceitar como comprovação da despesa para fins de reembolso do adiantamento de recursos externos, bem como de comprovação da utilização da contrapartida nacional, a emissão de Ordens Bancárias (diretas e de convênio), automatizando o processo de prestação de contas junto à STN, o que irá desonerar os executores de projetos de algumas obrigações acessórias. Reforçando esse processo, encontra-se em curso negociação com os credores externos visando estimular a adoção de sistemática de comprovação semelhante.

Adicionalmente, essa alteração garante a criação de mecanismo capaz de refletir instantaneamente a execução financeira dos projetos, contribuindo para a melhoria da programação financeira do Tesouro Nacional.

4. Fundo Fixo

Será estabelecido anualmente, junto aos órgãos executores, um Fundo Fixo para cada Projeto, cujo valor será determinado pela STN, respeitados os limites estabelecidos no Decreto de Programação Financeira do exercício, e, tendo como referência o valor estabelecido para o suprimento da Conta Especial. O valor do Fundo Fixo de cada projeto poderá ser modificado, em qualquer momento, pela STN, em consonância com o desempenho do executor e com as diretrizes da programação financeira.

Em contraposição à sistemática anterior, o Fundo Fixo permite agilizar e simplificar a execução dos projetos externos, abolindo a noção de prazo limite para a realização da despesa e a necessidade de envio de pedido de novo adiantamento por parte dos executores. Pretende-se instituir regra automática de suprimento dos recursos alocados nos respectivos Fundos Fixos, com adiantamentos mensais ou nos momentos em que o saldo do Fundo se esgotar, garantindo a disponibilidade de recursos requerida para amparar os gastos dos projetos.



5. Adiantamento de Recursos e Reembolso – Fontes 48 e 95

No caso dos projetos financiados com recursos externos em moeda, a regra de execução financeira demanda que a STN antecipe recursos aos executores, considerando a impossibilidade do mesmo comandar diretamente despesas nas Contas Empréstimo e Especial. Entende-se como “Adiantamento de Recursos Externos” a disponibilização antecipada de recursos financeiros do Tesouro Nacional, proveniente de fontes de operações de crédito externas, para realização das despesas financiáveis por organismo estrangeiro em um determinado projeto, cujos recursos sejam liberados pelo agente financiador mediante comprovação de gastos.

A figura do adiantamento foi concebida como forma de repassar, ao Tesouro Nacional, o risco da variação cambial entre o momento da antecipação do recurso e do efetivo desembolso pelo executor, resolvendo assim problema verificado anteriormente, quando poderia ocorrer descasamento na prestação de contas à STN por conta de flutuações no valor da moeda nacional. Com a sistemática do adiantamento, a STN passa a exigir do executor que comprove despesas no exato valor liberado em moeda nacional, ficando a relação de comprovação inalterada diante de eventual mudança na cotação cambial.

Comprovada a despesa com recursos antecipados pela STN, caberá à própria STN proceder ao ressarcimento devido, no momento oportuno, mediante débito na Conta Especial do projeto e crédito na Conta Única do Tesouro Nacional do valor adiantado em Real.

Ressalte-se que o funcionamento desse mecanismo é problematizado no caso de operações financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, na medida em que a sistemática de contabilização adotada impede que a STN consiga ressarcimento no exato valor adiantado em moeda nacional, em caso de variação cambial. Não obstante, para fins de comprovação de despesa junto à STN, considera-se cumprida a obrigação com a realização de despesa em moeda nacional no exato valor do adiantamento em moeda nacional.

Na sistemática anterior, cabia ao executor providenciar as informações necessárias à STN para que a mesma pudesse se reembolsar do adiantamento concedido, etapa que passará a ser executada automaticamente, mediante controle das despesas no SIAFI. A comprovação dos gastos efetuados com recursos adiantados pelo Tesouro Nacional será efetuada a partir da emissão dos documentos de movimentação financeira e seu respectivo registro no SIAFI, que também identificará, em separado, os valores a serem reembolsados.



6. Liberação da Contrapartida Nacional

Entende-se como “Liberação de Contrapartida Nacional” a disponibilização de recursos financeiros provenientes de fontes de recursos do Tesouro, para realização das despesas não financiáveis por organismo estrangeiro no mesmo projeto.

A “Liberação” é considerada, até o momento da comprovação da despesa, como uma forma de antecipação de recursos. Entretanto, nesse caso, não existe a figura do reembolso ao Tesouro, embora seja necessário comprovar, junto à STN, a utilização dos recursos desembolsados, o que também passará a ser feito automaticamente, mediante baixa das Ordens Bancárias correlatas.

7. Ressarcimento ao Executor

Visando agilizar a execução financeira, alguns executores alocavam orçamento e recursos financeiros próprios, solicitando ressarcimento posteriormente. Dessa forma, o executor que dispõe de fontes adicionais consegue superar as restrições impostas pela programação orçamentária e financeira, tornando menos efetivo o controle da política fiscal.

No caso de utilização de dotação orçamentária alternativa, entende-se que não há que se falar em ressarcimento, uma vez que o executor teria burlado a Lei Orçamentária, executando despesa sem o devido amparo legal.

A utilização de recurso financeiro para antecipar pagamento de despesa de projeto executada em conformidade com o Orçamento aprovado, por sua vez, deve ser evitada, na medida em que o executor pode recorrer à sistemática vigente (antecipação da fonte externa) para realizar o pagamento devido. Como forma de disciplinar a matéria, os pedidos de ressarcimento serão analisados pormenorizadamente, sendo concedido apenas nos casos em que não for caracterizada burla aos limites impostos pela programação financeira.

8. Programação e Execução Financeira

A disponibilização dos recursos destinados aos projetos financiados dar-se-á em consonância com as regras e limites estabelecidos no Decreto de Programação Financeira, relacionados na Macrofunção 02.03.03 do Manual SIAFI, observando-se os seguintes procedimentos:



a) A unidade de execução do projeto deverá emitir Proposta de Programação Financeira - PPF, no SIAFI, tendo como favorecido o correspondente Órgão Setorial de Programação Financeira - OSPF, contendo a programação mensal das liberações de adiantamento de recursos externos e de contrapartida nacional para todo o exercício financeiro, bem como dos Restos a Pagar.

b) O OSPF, após análise e aprovação, incluirá no SIAFI a Proposta de Programação Financeira - PPF (mensal) correspondente ao exercício financeiro e restos a pagar, tendo como favorecido a COFIN (UG 170500).

Observada a programação financeira da STN e o valor do Fundo Fixo estabelecido para cada projeto, a COFIN/STN aprovará a liberação dos recursos, após constatação do atendimento, por parte dos órgãos de execução, das condições abaixo relacionadas:

a) A solicitação de recursos de fonte externa terá como referencial o limite estabelecido para a movimentação da Conta Especial do respectivo empréstimo ou doação, a critério da STN;

b) Observância dos limites estabelecidos na programação financeira;

c) Saldo disponível no Fundo Fixo do projeto;

d) Não haver pendência de informações/solicitações junto à COFIN/STN;

e) Inexistência de pendência de ordem financeira apontada por auditoria no projeto ou programa (embora possa ser autorizada a liberação caso já tenha sido comprovadamente iniciado o processo de regularização).

Ressalte-se que é facultado a STN, após análise das solicitações, vis a vis o histórico financeiro e as previsões do projeto, liberar somente parte dos recursos solicitados.

9. Impacto da variação cambial sobre a comprovação da despesa

Conforme mencionado, a variação cambial não afeta a comprovação, junto à STN, da despesa de adiantamento de recursos (fonte externa e contrapartidas nacionais), ficando



o executor obrigado a comprovar despesa no exato valor dos adiantamentos em moeda nacional. Dessa forma, a STN assume o risco da variação cambial entre o momento do adiantamento do recurso e de sua comprovação. Mesmo no caso dos empréstimos concedidos pelo BID, a variação cambial apenas afeta o valor do ressarcimento da STN.

A comprovação da despesa em relação ao credor externo, por sua vez, é afetada pela flutuação da cotação da moeda nacional. No caso do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e do Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, a comprovação dos desembolsos reflete a cotação da moeda nacional vigente no momento do respectivo saque na Conta Especial. Em decorrência, contabiliza-se como utilização de recurso externo o valor em moeda estrangeira que é convertida em Reais e não o valor que foi originariamente adiantado pelo credor.

Na hipótese de desvalorização cambial entre a data do adiantamento do recurso ao executor e a data de reembolso da STN, gera-se um “ganho cambial”, expresso pela diferença em moeda estrangeira entre o valor correspondente aos reais adiantados e o valor que foi efetivamente convertido em moeda nacional. Esse ganho acaba sendo revertido ao projeto. Na hipótese alternativa de valorização cambial, gerar-se-ia uma “perda”, cuja cobertura é responsabilidade da STN, que, em decorrência, se ressarciria apenas de parte dos recursos adiantados, devendo fornecer recursos para que o executor possa realizar despesas no valor correspondente ao depósito na Conta Especial.

No caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, deverá ser utilizada a taxa de câmbio para compra correspondente ao fechamento do último dia útil anterior à realização do gasto (emissão de OB) para conversão das despesas em moeda prevista para desembolso nos contratos de empréstimos ou doações. O impacto da variação cambial sobre os valores comprovados junto ao mencionado organismo internacional e para o ressarcimento da STN é similar ao descrito nos parágrafos acima, demandando apenas que se proceda ao cálculo para cada desembolso efetuado.

Ressalte-se que a sistemática adotada pelo BID implica dificuldades operacionais para o processo de registro e contabilização dos adiantamentos do Tesouro, em função do descasamento, em moeda nacional, entre o valor adiantado e o valor de reembolso devido. Considerando que o SIAFI somente reconhece registros em Real e Dólar, a sistemática em questão inviabilizaria a automação da comprovação de despesas, requerendo a manutenção do processo em vigor, que representa trâmite operacional mais complexo e demorado. Na medida em que esse critério não apresenta ganhos para a gestão do projeto, a STN está realizando esforços



junto ao BID para sua alteração, com a adoção da sistemática de conversão da despesa em Real pelo valor do câmbio da data de saque.

10. Devolução de Recursos Decorrente de Despesas Inelegíveis

Mediante determinação do organismo financiador, os valores referentes às despesas desembolsadas do empréstimo ou doação que venham a ser consideradas inelegíveis para financiamento, deverão ser devolvidos, pelo órgão de execução do projeto, à respectiva Conta Especial. Para a devolução de recursos de contrapartida nacional determinada por auditoria, deverá ser efetuado depósito à Conta Única do Tesouro Nacional.

No caso de adiantamento de recursos externos cujo reembolso à STN venha a ser prejudicado em decorrência de despesas inelegíveis, encerramento do período de desembolso ou insuficiência de saldo no empréstimo ou doação correspondente, será exigida da entidade beneficiária a devolução, à Conta Única do Tesouro Nacional, do valor referente ao saldo pendente de regularização.

A eventual substituição de documentos para fins de regularização de despesas inelegíveis, deverá ser previamente autorizada pelo organismo financiador do projeto, cabendo ao órgão de execução elaborar os demonstrativos previstos no acordo de empréstimo ou doação, em valor suficiente e na mesma categoria de gasto, para cobertura da inelegibilidade.

Os prazos para regularização de pendências serão de 30 dias, contados a partir da data da expedição da notificação da irregularidade por parte da STN. Enquanto não regularizadas as pendências relativas a devolução de recursos ou substituição de gastos, os valores correspondentes a pendência apontada serão abatidos dos recursos a liberar previstos no respectivo Fundo Fijo.

11. Auditoria

A STN reportar-se-á à Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI em casos de irregularidades constatadas por essa Secretaria junto a projetos/programas.

a) Nas situações em que forem apontadas pendências de ordem financeira nos relatórios de auditoria de projetos externos emitidos pela SFCI, relacionadas a recursos externos ou de contrapartida nacional disponibilizados a título de adiantamento do Tesouro, caberá a COFIN/STN encaminhar expediente notificando a pendência ao



órgão executor do projeto, fixando prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de seu recebimento, para adoção das providências cabíveis ou para a respectiva justificação.

b) Decorrido o prazo referido na alínea "a" sem que haja regularização da pendência apontada, haverá suspensão das movimentações financeiras do projeto, exceto para operações de reembolso e procedimentos necessários ao cumprimento das recomendações da SFCI.

c) Para casos específicos, o órgão de execução do projeto auditado deverá enviar justificativa à COFIN/STN, para análise, podendo, durante a fase de apreciação, ser autorizada ou não a continuidade da movimentação financeira do projeto.

12. Encerramento do Financiamento

Quando do encerramento do período de desembolso do financiamento, todos os adiantamentos efetuados pela STN deverão estar liquidados, exceto quando houver previsão contratual de um período extraordinário para comprovação de gastos.

a) Será de inteira responsabilidade dos órgãos de execução dos projetos a devolução de quaisquer recursos, caso não haja condições para a utilização dos mesmos.

b) Nos casos em que houver previsão contratual de período extraordinário para comprovação de gastos, caberá ao órgão executor do projeto solicitar sua concessão ao organismo financiador, com pelo menos 3 (três) meses de antecedência à data original de encerramento do período de desembolsos.

c) No período extraordinário somente poderão ser apresentadas despesas com datas de empenho e contratação anteriores à data de encerramento do período de desembolsos do projeto.

d) Em caso de saldo remanescente em Conta Especial será decidida pela STN a destinação dos recursos (pagamento antecipado do empréstimo ou destinação à Conta Única do Tesouro Nacional).

e) Os processos em fase de encerramento serão remetidos à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para arquivamento.



13. Fonte 49

As operações de crédito externas destinadas a aquisições de bens e serviços estão sujeitas, no que for aplicável, às regras de projetos externos descritas acima. Esses projetos devem ser executados em unidade de gestão segregada, visando conferir maior transparência. Também estão sujeitas às regras de programação financeira estabelecidas no Decreto nº 4.992, sendo requerida divulgação dos limites de empenho e movimentação e o cronograma mensal de pagamentos.

Legislação Básica**1. Decreto 4.992/2004**

“Art. 8º Os órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal deverão fixar e informar à Secretaria do Tesouro Nacional, até o dia 31 de março de 2004, os limites de movimentação e empenho e o cronograma de pagamento mensal de cada um dos projetos ou aquisições de bens ou serviços financiados com recursos externos, inclusive a contrapartida nacional ou o sinal da operação, quando for o caso.

§ 1º Os valores referidos no caput deverão ser fixados a partir dos limites estabelecidos no art. 7º deste Decreto.

§ 2º O ato que encaminhar as informações previstas neste artigo deverá relacionar os projetos ou aquisições de bens ou serviços por código de registro no cadastro de obrigações do SIAFI e destacar as fontes orçamentárias dos recursos.

§ 3º As alterações nos limites e no cronograma de que trata este artigo deverão ser informadas à Secretaria do Tesouro Nacional previamente à execução da despesa.

§ 4º O não cumprimento do disposto neste artigo poderá ensejar a suspensão da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

Art. 9º Os dirigentes dos órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal e os ordenadores de despesa deverão observar, para os projetos financiados com recursos externos e contrapartida nacional, inclusive a importação financiada de bens e serviços, os procedimentos operacionais constantes da macro-função 02.03.10 do manual SIAFI, conforme definições do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal.



Art. 10. No âmbito de cada órgão, a correspondente execução orçamentária e financeira dos projetos financiados com recursos externos e contrapartida, inclusive a importação financiada de bens e serviços, deverá ser registrada no SIAFI, em unidade gestora criada exclusivamente para a finalidade.

Parágrafo único. O disposto no caput não veda a criação de unidade gestora para cada projeto, caso seja de interesse dos órgãos setoriais ou do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal.

Art. 11. Fica vedado o pagamento de despesas no âmbito dos projetos financiados com recursos de organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras, mediante saque direto da conta de empréstimo ou contas especiais, devendo todas as movimentações financeiras serem executadas por meio do SIAFI, na forma regulamentada pelo Ministério da Fazenda.”

Macrofunções: 02.03.03 e 02.03.10 do Manual SIAFI

(VER MACROFUNÇÃO)