

Ata de Reunião

1. Identificação do Documento

Projeto: 1.ª Reunião do Subgrupo 4 do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis	
Coordenador: Paulo Henrique Feijó da Silva	Arquivo/versão:
Relator do Documento: Alex Fabiane Teixeira	Data da Preparação: 30/11/07

2. Identificação da Reunião

Data da Reunião: 08/11/07	Horário: 14:20 h	Local: Sala de Reunião da CCONT -STN
Coordenador da Reunião: Selene Peres Peres Nunes		Telefone: 3412-3085
Objetivo da Reunião: Discutir assuntos pertinentes a padronização do Manual de Despesa sob determinação do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis.		

3. Participantes da Reunião

Nome	Empresa/Área	E-mail	Telefone/Ramal
Paulo Henrique Feijó	CCONT		
Selene Nunes	CCONT.		
Alex Teixeira	CCONT		
Wayne Moreira	CCONT		
Rosilene O. de Souza	CCONT		
Donade Leal de Andrade	CCONT		
Heriberto Henrique Vilela do Nascimento	CCONT		
Jean Cácio Quirino Queiroz	CCONT		
Daniel M. Barreto	CCONT		
Patrícia Pagnussatti	ATRICON		
Marcos P. Miguel	ATRICON		
Ana Amélia M. Botelho	ATRICON		
Laides Flatin	TCE/TO		
Lucy Fátima de Assis Freitas	ABRASF		
José Rafael Corrêa	CNM		
Liliane Maria Naves	CNM		
Cátia Maria Fráguas Veiga	ABM		
Hélio Carlos Gehrke	ABM		
Diana Vaz de Lima	CFC		
José Roberto de Faria	SOF/MP		

Fabiana Serrato Bordoni	SOF/MP
-------------------------	--------

4. Síntese da Reunião

A Sra. Selene deu início à reunião chamando a atenção dos presentes para a existência de jurisprudência do TCU sobre o artigo 42 da LRF, firmando o entendimento de que o limite de Restos a Pagar é aplicável a todos os Poderes e órgãos autônomos, independentemente do tempo de mandato. Destacou, ainda, que segundo acórdão do TCU, os Restos a Pagar estão vinculados ao exercício e à consequência financeira de uma execução orçamentária anual.

A Sra. Donade destacou que o Manual de Despesa abordou o cancelamento dos Restos a Pagar não processados em 31 de dezembro como regra para a União e, de forma exemplificativa, para os demais entes, pois não há norma geral a respeito, apenas o Decreto 93872 válido para a União, que estabelece prazo de um ano para vigência dos Restos a Pagar. A Sra. Patrícia destacou que a orientação dada por seu Tribunal é a mesma da STN: em 31 de dezembro, se não existe saldo, o empenho deve ser estornado. O Sr. José Roberto destacou que a Lei 4320/64 não é clara quanto à regulamentação dos Restos a Pagar e, por isso, fica valendo a regulamentação infra-legal. A Sra. Patrícia concordou, dizendo que muitos entes possuem legislação própria, devido à ausência de uma lei que obrigue todos os entes. Após intenso debate, o Subgrupo chegou à conclusão de que não deveria ser citado o Decreto, uma vez que não é determinação legal para os demais entes.

Passou-se, então, a discutir a pertinência de dar recomendações a respeito no Manual, ainda que sem a força normativa. A Sra. Patrícia frisou que o Manual, para cumprir sua finalidade, deve abordar as regras, e não as exceções, e ser exaustivo, de forma a abordar os fatos necessários e elucidar o usuário da informação. O Sr. José Roberto acrescentou que, com a figura dos Restos a Pagar, acaba existindo um orçamento paralelo ao orçamento anual, portanto, coexistem dois orçamentos. Continuou dizendo que, na União, há R\$ 30 bilhões de Restos a Pagar que, na verdade, são “restos a fazer”, pois o Decreto-lei 93.872 trata da mesma maneira os Restos a Pagar processados e os não processados, já que interpreta sob a ótica do direito do credor, o que preserva o direito do credor e também o crédito, fato que não deveria acontecer. A Sra. Lucy destacou que, salvo por determinação de legislação própria, hoje não existe restrição temporal para os Restos a Pagar nos Estados e Municípios e, se o serviço foi prestado, o direito de receber permanece até que seja pago. Opinou que o correto seria que só fosse interrompida a prescrição dos Restos a Pagar a partir da petição do credor - caso contrário, os restos a pagar seriam cancelados. A Sra. Liliane destacou que as ações contínuas poderiam seguir a regra do cancelamento do final do exercício, já que devem acontecer no exercício seguinte, mas as demais não. A Sra. Diana destacou que o problema é que, paralelamente aos restos a pagar, deveriam ser considerados os restos a receber. A Sra. Selene organizou o pensamento, em tese, nas seguintes áreas: Restos a pagar processados e não processados, com e sem disponibilidade financeira. O primeiro caso seria de “Restos a Pagar processados com disponibilidade financeira”, que estaria realmente disponível, sem prescrição e vinculado ao pagamento. O segundo caso, “Restos a Pagar processados sem disponibilidade financeira”, que deveria estar relacionado ao prazo de prescrição previsto no Código Civil.

O Subgrupo iniciou uma discussão sobre a diferença entre a vigência do direito e a vigência do fato gerador e a aplicabilidade do Código Civil ao caso. Vários participantes

opinaram que a Lei de Responsabilidade Fiscal não fala em Restos a Pagar, mas sim em despesas que não possam ser integralmente cumpridas no exercício, o que leva a crer que a regra é para o gestor público e não para o credor, cujo direito de receber deve ser respeitado. Concluiu-se que a prescrição no prazo de 5 anos prevista no Código Civil seria aplicável ao direito e não ao fato gerador. A Sra. Selene sugeriu que fosse solicitado um posicionamento da PGFN a respeito, o que foi aceito por todos.

A Sra. Selene expôs sua opinião sobre os terceiro e quarto casos, “Restos a Pagar não processados com disponibilidade financeira” e “Restos a Pagar não processados sem disponibilidade financeira”, que deveriam ser cancelados no final do exercício e inseridos no orçamento do exercício seguinte, para evitar o fenômeno dos “restos a fazer”. A Sra. Patrícia acrescentou que, para que o gestor deixasse Restos a Pagar não processados deveria haver recursos suficientes para sua possível cobertura, embora isso não ocorra normalmente nos Estados e Municípios. Os participantes concordaram que a inscrição em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira é ilegal, pois contraria o princípio de equilíbrio da LRF, embora tenha se tornado usual nas administrações. A Sra. Patrícia opinou que essa situação ilegal não deveria ser tratada no Manual e que caberia aos Tribunais de Contas estabelecer as interpretações possíveis até que surja uma norma legal que regulamente os Restos a Pagar. Após intensa discussão sobre o que deveria ou não constar do Manual, o Subgrupo concluiu que o Manual poderia tratar pacificamente dos Restos a Pagar processados com disponibilidade financeira, para os quais não há prescrição, e dos Restos a Pagar não processados com ou sem disponibilidade financeira, que deveriam ter uma limitação à inscrição automática, serem permitidos só para atender a continuidade, como diz o Decreto.

Comentou-se que o problema maior residiria nos Restos a Pagar processados sem disponibilidade financeira, em que há um conflito entre o respeito ao equilíbrio fiscal e o direito do credor. A Sra. Lucy citou o processo de compras dos entes da federação por meio de licitação prevista na Lei 8666, que muitas vezes se prolonga mais do que o esperado, e que a não existência dos Restos a Pagar prejudicaria o funcionamento da máquina pública. A Sra. Selene opinou que a maior dificuldade no processo de compras é a identificação do fato gerador, destacando que o prévio empenho, além de legal, é muito importante para a conclusão do contrato. Houve um debate no grupo em que foi destacada a importância do prévio empenho e o fato de existirem entes municipais que não controlam a emissão de empenho a contento, dando origem a uma burla na seqüência numérica dos documentos. A Sra. Rosilene destacou que haverá, no Manual, preocupação com o fato gerador e não somente com o empenho, pois assim não será ferida a anualidade do orçamento.

Discutiu-se a necessidade de uma certificação dos sistemas de contabilidade de modo a assegurar um padrão mínimo de segurança aos procedimentos, bem como de auditorias de sistemas de modo a fortalecer sua credibilidade. A Sra. Patrícia destacou que um sistema eficiente é aquele que evita a ocorrência de fraudes e facilita o controle pelos Tribunais de Contas, mas que os Tribunais de Contas não devem participar da indicação do sistema, pois acabaria tornando a escolha tendenciosa e que a escolha é uma faculdade do ente. A Sra. Diana destacou que o Tribunal de Contas poderia ter uma participação mais ativa na escolha do sistema, evitando burlas como a descrita, uma vez que, apesar de a escolha ser do ente, poderia estabelecer critérios para aceitar as prestações de contas em formato mais adequado às suas necessidades. A Sra. Selene moderou o Subgrupo de forma a direcionar as discussões sugerindo que essa temática ficasse para uma próxima oportunidade.

O Subgrupo, então, passou a discutir a conceituação de despesa pública sob o enfoque patrimonialista. A Sra. Donade questionou se seria definida como despesa pública aquela efetuada pelos entes públicos, destacando que existem entes públicos que possuem personalidade jurídica de direito privado, ou se apenas aquelas executadas pelos órgãos pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social. O Subgrupo opinou que o orçamento seria consequência e não causa da inclusão. A Sra. Diana questionou se estariam incluídas as entidades pertencentes ao sistema S, OSCIP's, etc. A Sra. Rosilene afirmou que a dúvida maior era justamente sobre a abrangência do conceito, sobre aqueles que estarão incluídos. O Subgrupo opinou que seria despesa pública aquela custeada com recursos públicos, independentemente de ser a entidade estar sujeita ao direito público ou ao direito privado.

A respeito do princípio da competência, a Sra. Patrícia destacou que o gráfico colocado no início do Manual, que estabelece o ciclo orçamentário ficou muito claro e atingiu o objetivo proposto. Foi levantada a dificuldade de entendimento sobre a divisão da despesa em duas etapas a de fixação e a de execução, como uma nova classificação independente da legislação em vigor. Após breve discussão, o Subgrupo concluiu que se deveria colocar o estágio da fixação dentro do estágio da previsão, a fim de dirimir possíveis dúvidas de interpretação. A Sra. Laídes sugeriu que fosse incluído um quadro explicativo e didático que traga todas as fases da execução da despesa, vide pg. 119 do Manual Básico de Treinamento para Municípios, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o que foi aceito pelo Subgrupo. No tocante ao pagamento, pg. 64 do Manual, o Subgrupo sugeriu a mudança/inclusão para "o pagamento será autorizado por autoridade competente e processado por sistemas próprios", em substituição a "a ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade".

A Sra. Donade questionou se deveriam ou não ser citados os números das contas. O Subgrupo opinou unanimemente que, até que se tenha um plano de contas único, não deveriam ser citados nem o número, nem o nome das contas, para evitar indução à classificação errada. Todavia, deveriam ser citadas as contas básicas: ativo, passivo, etc. Solicitou-se inverter a ordem de órgão-função-subfunção-ação na tabela, pois no texto já estaria correta. O Sr. José Roberto comprometeu-se a conferir a tabela no MTO, que seria a origem do Manual, e fazer as correções devidas.

A Sra. Selene questionou sobre os prazos para aplicação do Manual, destacando a importância do planejamento, de forma a não prejudicar os entes. Sugeriu que seja facultativo para o exercício de 2009 e obrigatório para 2010, tendo em vista o PPA de 2010 a 2013 que será elaborado em 2009 e seus orçamentos respectivos, o que foi aceito pelo Subgrupo. A Sra. Diana questionou quando será disponibilizada a segunda edição do Manual de Despesa e a Sra. Selene acordou que a versão preliminar seria divulgada para o Subgrupo o mais rápido possível, tendo em vista que o Manual deverá ser analisado também pelos Tribunais de Contas e, se necessário, será também tema do Promoex para as devidas sugestões. O Subgrupo sugeriu que fosse feito um seminário nacional em 2008 para englobar, comprometer e envolver os contadores públicos e as empresas de informática no processo de mudança de cultura levado a cabo pelos GTs.

Por fim, a reunião foi encerrada.

5. Lista de Distribuição

Todos os participantes deverão receber uma cópia desta ata de reunião. Adicionalmente, indique as pessoas que também deverão tomar ciência das informações/ações aqui descritas.

Nome	Empresa/Área	E-mail	Telefone/Ramal
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis, independentemente de estarem presentes	-	-	-
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios	-	-	-

Paulo Henrique Feijó da Silva
Coordenador Geral de Contabilidade - STN