

Relatório Técnico

Participação como Representante da Auditorar no II Seminário Internacional de Contabilidade Belo Horizonte (MG) – Setembro de 2010

Maria de Fátima Elias da Silva¹

Assunto: Participação no II Seminário Internacional de Contabilidade Pública e 3º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas

1. O II Seminário Internacional de Contabilidade Pública e 3º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidade Públicas ocorreram na Av. Afonso Pena na cidade de Belo Horizonte no Estado de Minas Gerais, no período de 20 a 22 de setembro do corrente exercício.
2. O evento foi promovido por palestras, painéis e debates e tratou essencialmente da normatização da Contabilidade Pública no Brasil e da realidade e evolução da contabilidade governamental em alguns países.
3. O público alvo do seminário estava formado notadamente de servidores e profissionais da contabilidade pública de forma direta ou como instrumento de trabalho, principalmente aqueles que atuam nas áreas de contabilidade das esferas federal, estadual e municipal; servidores e profissionais das áreas de controle interno e externo e representantes da área pública de alguns países.
4. O objetivo foi apresentar o estágio atual da contabilidade pública no Brasil, além das experiências nacionais nas duas últimas décadas e também visava aperfeiçoar e

¹Maria de Fátima Elias da Silva é Auditora Federal de Controle Externo – Área Controle Externo, Professora de Contabilidade Pública da Unicesp-DF. Formada em Ciências Contábeis pelas Faculdades Integradas (UPIS), Contadora registrada no CRC-DF nº 010798-0/7, especialista em Controladoria e Finanças em 2008 pela Universidade Federal de Brasília, lotada na Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União desde 2004. Elaborado em 28 de setembro de 2010.

gerar conhecimentos quanto à contabilidade pública no país, a partir da experiência de aplicação das normas internacionais de contabilidade no âmbito do setor público.

5. Além disso, ainda buscava propiciar maior qualificação aos profissionais de contabilidade que atuam na administração pública federal, estadual e municipal, visando à harmonização de conceitos ao alinhamento de diretrizes estratégicas que norteiam a contabilidade pública no país.

6. A programação do evento foi realizada conforme a planilha a seguir :

20 de setembro de 2010 – segunda-feira		
Horário	Descrição	Palestrante
8:00 às 12:00	Credenciamento	
15:00 às 16:00	Palestra Magna acerca do “Crescimento com distribuição de Renda”.	Nelson Machado – Secretário Executivo do Ministério da Fazenda.
16:00 às 19:30	Painel 1 – Convergência aos Padrões Internacionais	
16:00 às 17:30	Palestra 1 - Diretrizes para convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público – IPSAS.	Andreas Bergmann - Presidente do Conselho de Normas Internacionais para a área Pública da Federação Internacional de Contadores – IFAC (Suíça).
17:30 às 18:30	Palestra 2 - A experiência internacional na adoção de Normas Internacionais de Contabilidade no Setor Público.	Ian Ball – Diretor Executivo da Federação Internacional de Contadores – IFAC (Nova Zelândia).
18:30 às 19:30	Palestra 3 - O CFC e o Processo de Convergência no Brasil.	Verônica Cunha Souto Maior – Coordenadora do Comitê da Convergência Brasil e Paulo Henrique Feijó – Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade aplicadas à Federação – STN.
19:30 às 20:00	Debates	
21 de setembro de 2010 - terça-feira		
Painel 2 – Contabilidade Patrimonial		
9:00 às 11:30		
9:00 às 10:15	Palestra 1 - O papel da Contabilidade Patrimonial como indutora da gestão pública.	Leonardo Colombini – Secretário do Estado da Fazenda de Minas Gerais.
10:15 às 11:30	Palestra 2 – A experiência internacional na adoção do orçamento de competência.	Ian Carruthers – Diretor Técnico e de Política do Instituto de Finanças e Contabilidade Pública –

		CIPFA.
11:30 às 12:00	Debates	
14:00 às 18:00	Painel 3 – Transparência Fiscal	
14:00 às 14:45	Palestra 1 - A transparência como instrumento do controle social.	Izabela Correa – Gerente de Promoção da Ética, Transparência e Integridade da Controladoria Geral da União – CGU.
15:15 às 16:15	Palestra 2 – O papel da Contabilidade na geração de informações para Estatísticas Fiscais de acordo com os padrões internacionais – MEFP-2001.	Cláudia Dziobeck – Chefe da Divisão de Estatística das Finanças do Governo, do FMI.
16:45 às 17:30	Palestra 3 – A experiência do governo brasileiro em transparência de informações fiscais e na implantação de estatísticas de Finanças Públicas de acordo com os padrões internacionais.	Cleber Oliveira – Subsecretário de Planejamento, Estatística e Contabilidade – STN.
22 de setembro de 2010 – quarta-feira		
9:00 às 11:30	Talk-show – A nova Contabilidade Pública – o papel do Contador com condução de Cristiana Lobo – Jornalista da Globonews	
9:00 às 11:30	A visão do Sistema CFC/CRCs; A visão acadêmica; e A visão Governamental	Zulmir Breda; Sandra Campos; Valmor Slomski; Francisco Ribeiro; Wanderelei Pereira
14:00 às 19:00	Painel 4 - Informação de Custos no Setor Público	
14:00 às 15:30	Palestra 1 – Controle Interno: o Elo entre a Contabilidade Patrimonial e a Informação de Custos no Setor Público	Domingos Poubel de Castro -
16:00 às 19:00	Palestra 2 – Experiência do Brasil na geração de informação de Sistema de Custos. Parte 1 - Norma Brasileira de Contabilidade de Custo; Parte 2 – Modelo conceitual do Sistema de Custos no Governo Federal; e Parte 3 – Desafios, processos de internalização, dificuldades, estratégias, fases e estágios de implantação.	1 – Lino Martins; 2 – Victor Branco de Holanda; 3 – Gilvan Dantas.

7. Compuseram a mesa para abertura do evento as seguintes autoridades:
- a) Nelson Machado – Secretário Executivo do Ministério da Fazenda;
 - b) Juarez Domingues – Presidente do CFC;
 - c) Walter Roosevelt Coutinho – Presidente do CRCMG
 - d) Cleber de Oliveira - Subsecretário de Planejamento, Estatística e Contabilidade da STN;
 - e) Paulo Medas – Representante residente do FMI;
 - f) Ian Ball – Diretor Executivo da Federação Internacional de Contadores – IFAC (Nova Zelândia)
 - g) Maria Clara Bugarim – Presidente da Academia Brasileira de Ciências Contábeis;
 - h) Maria Conceição B. de Resende – Contadora-Geral do Estado de Minas Gerais
8. Feitas as considerações iniciais, passo a tecer comentários acerca das palestras as quais considero relevantes para o desenvolvimento deste relatório. Sabe-se que é inócua a gestão pública sem o acompanhamento da contabilidade, tal assertiva ficou muito clara, principalmente nas palestras proferidas pelos Srs. Ian Ball – Diretor Executivo da Federação Internacional de Contadores – IFAC (Nova Zelândia) e Andreas Bergmann - Presidente do Conselho de Normas Internacionais para a área Pública da Federação Internacional de Contadores – IFAC (Suíça).
9. Ian Ball destacou em sua palestra as dificuldades encontradas e as estratégias adotadas, as fases e estágio da implantação das normas internacionais no seu país, tendo enfatizado que na ocasião da implantação eles necessitaram de forte apoio político, pois a economia estava deficiente para promover sozinha a adoção das mudanças requeridas.
10. Segundo ele, a fase inicial começou a cerca de 20 anos (Public Finance act. 1989), e quando a proposta de mudança foi efetuada ao governo, junto foi sugerida a mudança do regime de caixa que era adotado no país para o regime de competência.
11. Na oportunidade, segundo ele, o país não possuía legislação específica e foi necessária a edição de normas para dar transparência ao conjunto de mudanças da contabilidade pública da Nova Zelândia.
12. Um ponto importante destacado pelo Sr. Ian Ball foi de que no Brasil há legislação, que não se está partindo de um marco zero. Sim é verdade, no Brasil adota-se o modelo legalista ou code law, devido a necessidade de lei para normatizar padrões contábeis, inclusive quanto a contabilidade aplicada ao Setor Público, além de decretos e decreto-lei, em 17 de março de 1964 foi editada a Lei nº 4.320, e mais recentemente foi editada a Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000.
13. Inclusive neste ponto, em meu entendimento o Sr. Ian Ball afirmou que o Brasil era um dos países que já adotava o regime de competência, o que não é verdade, ainda que se tenha esta intenção, em 2010 a contabilidade pública brasileira encontra-se sob a égide da Lei nº 4.320/64, em que prega pertencerem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas
14. Acerca da situação da Lei nº 4.320/64, é importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal ao indeferir a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade

nº 1.726-5, em que foi alegada a violação dos arts. 62 e parágrafo único, 165, II, III, §§ 5º, I e III, e 9º, e 167, II e IX, da Constituição Federal, recepcionou a como lei complementar de acordo com os seguintes termos:

“1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei.

2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combalido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência.

3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove antes da sua criação.

4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar.”

15. Como a contabilidade está inserida no título IX da Lei nº 4.320/64 e dado que ela não se restringe somente à União, mas também aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios, que de acordo com o art. 18 da Carta Magna são entes autônomos da Federação, creio que se trata de matéria de competência de Lei complementar, justamente porque há a necessidade de criação de uma norma geral, para então a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade, especificado como tal no inciso I, art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e/ou outra entidade, criarem os normativos específicos.

16. O Sr. Ian Carruthers – Diretor Técnico e de Política do Instituto de Finanças e Contabilidade Pública – CIPFA, falou sobre a experiência do Reino Unido quanto à adoção do orçamento pelo regime de competência e a relação regime de competência x contabilidade patrimonial.

17. Enfatizou que o regime de competência trouxe melhorias quanto ao aspecto prático, inclusive destacou que no Reino Unido nem todos os bens de uso comum são contabilizados, tais como praça, monumentos, etc, mas também na mesma linha do Sr. Ian Ball disse ser necessária a expedição de normativos legais para nortear a mudança proposta.

18. Outro aspecto importante ressaltado pelos palestrantes estrangeiros foi a respeito da participação efetiva no processo de convergência às normas internacionais do órgão de controle externo equivalente ao TCU no Brasil, inclusive no Reino Unido foi estabelecido tempo médio para submissão das contas ao parlamento. Infelizmente no Brasil o acompanhamento está sendo feito, mas não nos mesmos moldes relatados pelos Srs. Ian Ball, Andreas e Ian Carruthers.

19. Ainda durante o evento foi ressaltado pelos palestrantes o cenário brasileiro atual relativo à edição de normas aplicadas ao Setor Público pelo Conselho Federal de Contabilidade em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, tendo sido publicadas até o presente dez resoluções e uma posta em audiência pública findo agosto passado.

20. Nesse contexto destacou-se também a edição da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, que alterou o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, incluindo a alínea f, no art. 6º, atribuindo ao Conselho Federal de Contabilidade (CFC) a edição de normas brasileiras de contabilidade de natureza técnica e profissional.

21. Há que se lembrar do disposto no inciso VIII, art. 12 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, onde está estabelecido que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão central de contabilidade federal e também da sua atribuição em estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Federal.

22. Observa se, pois, a edição de duas leis uma atribuindo ao CFC e a outra a STN autonomia para editarem normas relativas à contabilidade, sendo que tanto no CFC quanto na STN a ocorrência de mudanças de gestão é dinâmica, atualmente os trabalhos tem sido feitos em parcerias, mas e num futuro próximo, qual a garantia legal que se teria de que as mudanças efetuadas não seriam alteradas ao sabor de cada gestão, a contabilidade nacional não pode ficar à mercê de uma escolha circunstancial e circunscrita ao Poder Executivo.

23. É importante ressaltar que os seminários, debates, audiências públicas são de suma importância para a evolução do processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao Setor Público, aliás, eles são necessários justamente para darem transparência às mudanças propostas, e em razão da participação neste tipo de evento que como cidadã venho externar minhas preocupações acerca da consistência dessa convergência.

24. Não tenho como objetivo apresentar argumentos contra a decisão de convergir as práticas contábeis vigentes, nem tão pouco de criticar a mudança do regime de caixa das receitas ora adotado no país para o regime de competência, mas tenho que pontuar algumas situações que no meu entendimento merecem claras explicações ao maior interessado: a federação brasileira.

25. Estamos lidando com alterações que impactam de forma significativa a contabilização nacional, estadual e municipal a partir de 2011 de forma escalonada, sabe-se, por exemplo, que com a adoção das International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), as informações contidas nos demonstrativos contábeis, especialmente quanto à alocação de recursos pelos governos, aumentam a transparência e a accountability.

26. A adesão do Brasil às normas internacionais deve ser incentivada sim, apoiada por todos os envolvidos no processo de gestão e controle quer interno ou externo da administração pública brasileira, mas com a devida observância dos preceitos constitucionais do país. Acerca de finanças públicas, a Constituição Federal é clara, cabe lei

complementar de acordo com o contido no inciso I, art. 163, por tratar-se de matéria de natureza complexa.

27. Concebo a Lei nº 4.320/64 com status de lei complementar, desde modo, uma lei ordinária não tem o condão de alterá-la, embora tenha sido atribuído ao Conselho Federal de Contabilidade o poder de editar normas brasileiras de contabilidade de natureza técnica e profissional, faz se necessário primeiro a edição de norma geral, em sendo assim, essa atribuição cabe ao Congresso Nacional, como órgão legislativo.

28. Além disso, enquanto não for editado o Conselho de Gestão Fiscal de que trata o artigo 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, compete à STN a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas nos termos do artigo 50, § 2º do mesmo Estatuto, não podendo essa competência ser tão elástica a ponto de conferir a normas infralegais o poder de reformar as finanças públicas de toda a Federação, o que compete com exclusividade ao Congresso Nacional por força dos artigos 163 e 165, § 9º da Magna Carta.

29. Também vale lembrar que tramitam em conjunto no Congresso Nacional os seguintes projetos de lei complementar 229, 175, 248 e 450 estabelecendo normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, logo tratando de finanças públicas.

30. Assim, devo registrar que as mudanças são necessárias, o esforço da STN, do CFC, e de acadêmicos, tais como o Prof. Lino Martins, além de outros atores envolvidos no processo, no sentido de buscar a convergência dos procedimentos contábeis aplicados ao Setor Público com padrões internacionais no contexto de globalização atual impõe-se como necessário, mas acredito que será necessário para segurança jurídica da contabilidade nacional a edição de lei complementar com a participação do Congresso Nacional, consoante determina o sistema de freios e contrapesos (checs and balances) estabelecido pela Constituição Federal.

31. É o relatório.

Maria de Fátima Elias da Silva
AUFC