

Ata de Reunião

1. Identificação do Documento

Projeto/Release: Reunião do 1.º Subgrupo do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios	
Coordenador: Paulo Henrique Feijó da Silva	Arquivo/versão:
Relator do Documento: Alex Fabiane Teixeira	Data da Preparação: 20/07/07

2. Identificação da Reunião

Data da Reunião: 19/07/07	Horário: 14h30	Local: Sala de reuniões CCONT-STN
Coordenador da Reunião: Selene Peres Peres Nunes		Telefone: 3412-3011
Objetivo da Reunião: Discutir a padronização do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, do Manual do Relatório Resumido da Execução Orçamentária -RREO, pg. 122 a 132.		

3. Participantes da Reunião

Nome	Empresa/Área	E-mail	Telefone/Ramal
Paulo Henrique Feijó	CCONT/STN		
Selene Nunes	CCONT		
Alex F. Teixeira	CCONT		
Alexandre Fineas	CCONT		
Lílian Maria Cordeiro	COREM		
Gilson Duarte F. Santos	COREM		
Paulo R. Fattori	SOF		
Alexandre P. da Costa	ATRICON		
Lucieni Pereira	TCU		
Charles Evangelista	TCU		

4. Síntese da Reunião

A Sra. Selene iniciou a reunião agradecendo a presença de todos e destacando que a reunião do 1º Subgrupo ocorria em cumprimento a uma deliberação do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e tinha a finalidade de estudar e propor revisão do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida-RCL, do Manual do Relatório Resumido da Execução Orçamentária -RREO, pg. 122 a 132. Destacou, ainda, que pelo fato de o Fórum do Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios – PROMOEX ter debatido a questão, considerava oportuno começar estudando como materializar no Manual as deliberações do Fórum, razão pela qual havia sugerido esse ponto de pauta e distribuído o material contendo as deliberações pertinentes.

O Sr. Alexandre Pochyly destacou que trazia algumas recomendações do Sr. Genedio, que havia demonstrado preocupação com as deliberações estabelecidas pelo Fórum, pois os relatórios finais ainda não haviam sido redigidos o que poderia alterar a forma de apresentar as deliberações. Acrescentou que apesar de o Manual não ser de utilização obrigatória pelos entes da federação, era importante balizador para os casos ainda não discutidos no âmbito dos TC's.

Houve um debate geral sobre o assunto e várias hipóteses foram levantadas. A Sra. Selene informou que a ausência de deliberação pelos membros dos Tribunais não alterava a finalidade do subgrupo que era propor modificações a serem ratificadas ou não na reunião do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, que ocorrerá no mês de novembro, e que deverá subsidiar a revisão do Manual a ser realizada em 2008 para entrar em vigor em 2009. Assim, entendia que haveria tempo hábil para interagir com o PROMOEX e gostaria de iniciar as discussões de forma a propor concretamente como materializar no Manual os itens levantados pelo PROMOEX especificamente no tocante à Receita Corrente Líquida.

Em seguida, a Sra. Selene expôs o primeiro resultado da discussão do Fórum do PROMOEX sobre incluir nas deduções da base de cálculo da Receita Corrente Líquida o Imposto de Renda Retido na Fonte-IRRF por 95% dos votos dos técnicos presentes à discussão, o Fórum havia decidido que o IRRF não poderia ser incluído nas deduções. Acrescentou que a fundamentação para a dedução estava em um Parecer Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que defendia que o IRRF era uma operação meramente escritural ("contábil") e não uma receita efetivamente arrecadada, que já teria ocorrido, em momento anterior, e computá-la novamente seria duplicidade, expressamente vedada pela LRF, além do que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF seria uma lei financeira e, não, orçamentária.

A Sra. Selene afirmou que havia sustentado no Fórum que a LRF abrange todo o ciclo de gestão, não se restringindo apenas aos aspectos financeiros, para o que citou os arts. 4º, 5º e 7º, que tratam de matéria orçamentária, bem como o art. 50, que trata de contabilidade; que havia sustentado, ainda, que a forma como é feito o pagamento do imposto não altera a sua natureza de receita tributária, definida na legislação, e que uma eventual consideração de valores líquidos feriria também o princípio do orçamento bruto, pelo qual as receitas e despesas devem ser apresentadas em valores brutos, explicitando-se todas as deduções; que as exclusões da LRF são sempre exaustivas, enquanto que as inclusões podem ser exemplificativas e, não tendo a LRF arrolado o IRRF dentre as exclusões possíveis, deve o mesmo compor a RCL dos respectivos entes.

A Sra. Lucieni acrescentou que o contribuinte do IRRF é o servidor público, não os entes da Federação, razão pela qual a Receita Federal exige a declaração de renda do servidor (pessoa física), sendo a restituição a ele destinada, e não aos Estados ou Municípios. Sendo pessoas distintas, uma o servidor e outra o Ente, não há como se registrar o valor líquido. Ademais, registrou que se o mesmo procedimento fosse aplicado no âmbito da União, haveria drástica redução da receita de impostos, o que afetaria, sobremaneira, os valores a serem repassados a título de FPE e FPM aos Estados e Municípios, além de provocar redução da RCL e poder acarretar o cumprimento dos limites de pessoal por parte dos 64 Poderes e órgãos autônomos federais.

Após as discussões, o Subgrupo chegou à conclusão de que o tema não afetaria o Demonstrativo em si, mas o texto do Manual, que deverá conter explicações sucintas sobre determinados assuntos como, por exemplo, o IRRF.

O Subgrupo Propôs que o texto das págs. 122 e 123 deverá ser reformulado para expor, primeiro, o que compõe a receita bruta e, depois, detalhar as deduções para fins de apuração da RCL, dentre as quais as duplicidades. Neste ponto, seria importante falar do conceito de consolidação do Demonstrativo porque o Manual atende gestores da administração indireta (fundos, autarquias, fundações, etc.) que nem sempre compreendem que as demonstrações devem ser apresentadas, primeiro, isoladamente e, depois, de forma consolidada, e que quando a LRF determina a exclusão de duplicidades está tratando da consolidação. Assim, seria importante destacar que a exclusão da cota patronal do RPPS é uma duplicidade (receitas intra-orçamentárias), pois essa motivação não está clara no texto. Esse seria o momento de dizer também que o IRRF não pode ser tratado como duplicidade, fundamentando a posição.

O Subgrupo propôs, ainda, que deverão ser retiradas do texto referências à Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO que nada acrescentam e só confundem o leitor, posto que não se aplicam aos demais entes da Federação, mas apenas à União. A LDO, por ser lei transitória, é imprópria para o tratamento de matéria permanente que, à falta da lei que deverá rever a Lei 4320/64, era melhor tratada pela Portaria 163 e pelo Manual de Receita. A exclusão à referência à LDO teria a vantagem de evitar a atualização anual desse texto no Manual,

O segundo ponto de discussão, referente à exclusão da contribuição do servidor para os fundos de saúde, não obteve consenso no Grupo quanto à forma como seria tratado no Manual. No Fórum do PROMOEX, a decisão também não foi consensual: a tese favorável à exclusão obteve o apoio de 60% (sessenta por cento) dos presentes, enquanto o restante, 40% (quarenta por cento), defendeu a não exclusão. A Sra. Lucieni explanou sobre a sua dificuldade de apoiar a recomendação dessa exclusão no Manual, pois tal interpretação fundamentava-se em uma interpretação analógica equivocada; que o dispositivo da LRF referia-se à exclusão, apenas, da previdência e assistência social, não podendo ser estendida como sinônimo de saúde (e, pior, ainda, como sinônimo de assistência à saúde do servidor, que não pode ser confundida com ações e serviços públicos de saúde regulamentados pelos arts. 196/200 da Constituição), tendo em vista que a Constituição fez nítida diferença entre os três sistemas; que se o legislador quisesse excluir os valores recolhidos dos servidores para assistência à saúde do servidor teria se referido ao item especificamente. A Sra. Selene concordou com a posição da Sra. Lucieni afirmando que as exclusões da LRF são sempre exaustivas.

A Sra. Lucieni registrou que apenas a União pode instituir contribuições sociais (que financiam a seguridade social), de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, podendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem, tão-somente, contribuição de melhoria (inciso III, art. 145), contribuição para o custeio do respectivo regime de previdência de que trata o art. 40 (§ 1º do art. 149) - regime próprio de previdência dos servidores ocupantes de cargo efetivo -, e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A).

A Sra. Selene acrescentou que a denominação “contribuição” afigurava-se-lhe imprópria, pois o que importava era a essência, e não a forma, e, na essência, não havia capacidade impositiva para tal pagamento que seria devido apenas aos que aderissem ao programa de assistência à saúde privativa do servidor, o que por si só, já seria suficiente para caracterizá-lo como preço público.

A Sra. Selene destacou, ainda, a dificuldade de dar tratamento padronizado no caso de exclusão, pois havia vários modelos em funcionamento: em alguns casos, havia contribuição para fundo ou associação; em outros, havia hospital próprio do ente; em outros, ainda, havia ressarcimento pelo uso da rede privada. Acrescentou que, qualquer que fosse o tratamento, precisaria ser equânime e que o Fórum do PROMOEX não havia discutido esses modelos, nem mesmo havia consenso sobre uma das exclusões em análise.

O Sr. Alexandre Pochyly concordou que não havia a segurança necessária para propor a alteração do Manual. Diante de conturbada análise, o Subgrupo propôs que não se incluísse essa alteração por enquanto, transferindo o assunto para aprofundamento em discussões futuras.

Em complemento, a Sra. Lucieni apresentou contribuições no sentido de que a impropriedade da previsão de contribuição para assistência social privativa dos servidores públicos decorre do texto original do atual § 1º do art. 149 da Constituição, devidamente corrigido pela EC nº 41/2003.

Por fim, como último tema de discussão, o Subgrupo debruçou-se sobre a exclusão da anulação dos restos a pagar. A Sra. Selene destacou que a discussão no âmbito do PROMOEX permeou o art. 38 da Lei 4320/64, segundo o qual “*Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício, quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.*” Explicou que alguns entes registravam como receita do exercício os valores decorrentes da anulação de restos a pagar, o que, em sua opinião, carecia de fundamento, pois não se deve confundir o registro da receita, com motivação no fato da arrecadação, como a utilização de superávit financeiro como fonte para a abertura de créditos adicionais.

O Sr. Alexandre Pochyly acrescentou que, em sua opinião, não estava claro se o texto da Lei 4320 se referia ao “ano em que se efetivar a anulação” ou “ao ano em que se efetivar a arrecadação” e que ele preferia a última interpretação.

A Sra. Selene destacou que a decisão do Fórum do PROMOEX havia sido no sentido de não se contabilizar como receita orçamentária as anulações de restos a pagar, recomendação que deveria ser levada a efeito pela STN, por meio de normas de contabilização e que, quando houvesse tal registro, deveria ser excluído da base de cálculo da RCL, tendo em vista tratar-se de duplicidade no registro das receitas arrecadadas, com fulcro no §3º do artigo 2º da LRF.

A Sra. Lucieni lembrou que talvez o TCE-SP adote o registro do cancelamento de restos a pagar como receita orçamentária, com vistas a possibilitar a abertura de crédito orçamentário antes da elaboração do balanço patrimonial, o que só ocorre com o encerramento do exercício, aspecto que merece reflexão especial. Acrescentou que, embora concordasse com o entendimento de não considerar a anulação de restos a pagar como receita corrente bruta, o que implicaria a sua dedução para fins de apuração da RCL, não se sentia à vontade em não deixar alternativa para abertura de crédito orçamentário no exercício em que ocorrer a anulação dos restos a pagar com disponibilidade de caixa suficiente.

O Sr. Charles acrescentou que, talvez, o legislador da Lei 4320 tenha sido prudente e tenha preferido deixar para o final do exercício a decisão. A Sra. Selene lembrou que o cancelamento de restos a pagar não deixa recursos livres, tão somente reduz a dívida fluante, para a qual nem sempre há previsão financeira de pagamento e que, portanto, preferia a postura mais prudente. As discussões continuaram controversas, o que levou o Subgrupo a deliberar pela continuidade da discussão na próxima reunião.

A Coordenadora encerrou a reunião, marcando a continuidade dos trabalhos para o dia 13 de agosto de 2007, na CCONT/STN, com a seguinte pauta: 1) apreciar texto com modificações aprovadas pelo Subgrupo nesta reunião, a serem materializadas em proposta pela CCONT; 2) dar continuidade à discussão das deliberações do PROMOEX (exclusão das receitas vinculadas; inclusão da perda com FUNDEB); 3) concluir discussões iniciadas nesta reunião e para as quais não houve propostas efetivas; 4) se possível, tratar de outros aperfeiçoamentos do Demonstrativo, não discutidos pelo Fórum do PROMOEX, notadamente com relação aos temas citados na Nota Técnica nº 2321/ 2006/ CCONT-STN.

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 Relatórios, independentemente de estarem presentes	-	-	-
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Contábeis	-	-	-

Paulo Henrique Feijó da Silva
Coordenador Geral de Contabilidade - STN