

# **Grupo 1 – Harmonização de Conceitos e Procedimentos de Gestão Fiscal**

## **Contextualização**

Esse grupo de trabalho tem como objetivo a harmonização de conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação das normas atinentes à gestão fiscal e ao cumprimento dos dispositivos estabelecidos na LRF para que a regra de transparência prevista na mesma lei seja cumprida efetivamente.

### **Manual de Demonstrativos Fiscais**

A Secretaria do Tesouro Nacional publica o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, cujo objetivo é uniformizar procedimentos, descrever rotinas e servir de instrumento de racionalização de métodos relacionados à elaboração de seus relatórios e anexos. Nesse sentido, o manual dispõe sobre as determinações legais, a definição dos demonstrativos que os compõem, enfatizando sua abrangência e particularidades, os modelos dos demonstrativos e instruções de preenchimento, os prazos para publicação, e penalidades.

O Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF estabelece regras de harmonização a serem observadas pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e define orientações metodológicas, consoante os parâmetros definidos pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

As atualizações do MDF, hoje na 9ª edição, com vigência para o exercício de 2019, são organizadas pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - CCONF, da Secretaria do Tesouro Nacional. Essas atualizações levam em conta as discussões realizadas na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais - CTCONF, com a participação de diversos órgãos públicos e entidades representativas dos entes da Federação e da sociedade civil organizada, cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do **Conselho de Gestão Fiscal** para fins de consolidação das contas públicas (conforme § 2º do art. 50 e art. 67 da LRF).

O MDF é composto de 4 partes, apresentadas a seguir:

### **PARTE I - ANEXO DE RISCOS FISCAIS**

Com o intuito de unificar a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais, previsto no § 3º do art. 4º da LRF, transcrito a seguir, o MDF estabelece a forma de elaboração e as informações mínimas que deverão ser apresentadas nesse anexo da LDO. Dessa forma, o manual define o modelo para o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, bem como as instruções de preenchimento.

*“§ 3o A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. ”*

## PARTE II - ANEXO DE METAS FISCAIS

O § 1º do art. 4º da LRF dispõe que o Anexo de Metas Fiscais integrará o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser elaborado pelo Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo tanto o Poder Executivo quanto os Poderes Legislativo e Judiciário. Na elaboração desse anexo, deverão ser observados os critérios e medidas constantes no MDF, a fim de se estabelecer padrões para as informações que deverão ser demonstradas.

A LRF determina que no Anexo de Metas Fiscais serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. O cumprimento das metas deve ser acompanhado com base nas informações divulgadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e no Relatório de Gestão Fiscal.

A fim de dar cumprimento ao preceito da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve ser composto pelos seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo 1 – Metas Anuais;
- b) Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- c) Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;
- d) Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido;
- e) Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- f) Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;
- g) Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- h) Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

## PARTE III - RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que estabelece em seu artigo 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A LRF estabelece as normas para elaboração e publicação do RREO e o Manual de Demonstrativos Fiscais define o modelo e as regras de preenchimento dos

demonstrativos que compõem esse relatório. Os demonstrativos do RREO abrangerão os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta, de todos os Poderes, constituídos pelas autarquias, fundações, fundos especiais, e as empresas estatais dependentes.

O RREO será elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Deverá ser assinado pelo Chefe do Poder Executivo que estiver no exercício do mandato na data da publicação do relatório ou por pessoa a quem ele tenha legalmente delegado essa competência.

Os demonstrativos do RREO, listados a seguir, deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do bimestre de referência, exceto para os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, que podem optar por divulgar, semestralmente, parte desses demonstrativos.

- a) Balanço Orçamentário;
- b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias
- e) Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal;
- f) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- g) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- h) Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- i) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- j) Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas.

Além dos demonstrativos acima citados, também deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do último bimestre, os seguintes:

- a) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- b) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência;
- c) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

#### PARTE IV - RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

A LRF dispõe que ao final de cada quadrimestre os titulares de Poderes e órgãos emitirão Relatório de Gestão Fiscal que deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Esse prazo, para o primeiro quadrimestre, encerra-se em 30 de maio; para o segundo quadrimestre, em 30 de setembro; e, para o terceiro quadrimestre, em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência. No entanto é facultado aos

Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por divulgar, semestralmente, o Relatório de Gestão Fiscal. Neste caso, a divulgação do relatório com os seus demonstrativos deverá ocorrer em até trinta dias após o encerramento do semestre.

Estão obrigados a emitir o Relatório de Gestão Fiscal a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estando compreendido:

a) na esfera federal: o Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União), o Poder Judiciário (incluindo o Tribunal de Justiça do Distrito Federal), o Poder Executivo e o Ministério Público da União (incluindo o Ministério Público do Distrito Federal);

b) na esfera distrital: o Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Distrito Federal) e o Poder Executivo;

c) na esfera estadual: o Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado), o Poder Judiciário, o Poder Executivo, o Ministério Público Estadual;

d) na esfera municipal: o Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver) e o Poder Executivo.

Para fins de emissão do Relatório de Gestão Fiscal, entende-se como órgão:

a) o Ministério Público;

b) as respectivas Casas do Poder Legislativo Federal;

c) o Tribunal de Contas da União;

d) a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas do Poder Legislativo Estadual;

e) a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

f) a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

g) o Supremo Tribunal Federal;

h) o Conselho Nacional de Justiça;

i) o Superior Tribunal de Justiça;

j) os Tribunais Regionais Federais;

k) os Tribunais do Trabalho;

l) os Tribunais Eleitorais;

m) os Tribunais Militares;

n) os Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e outros, quando houver;

Em razão da autonomia orçamentário-financeira conferida às Defensorias Públicas, esses órgãos deverão preencher os demonstrativos do RGF, tendo em vista a determinação contida no Acórdão nº 2153/2014 – TCU – Plenário.

O RGF será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos e assinado pelo:

- a) Chefe do Poder Executivo;
- b) Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- c) Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário; e
- d) Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

O relatório será assinado, também, pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão.

O Relatório de Gestão Fiscal conterá os seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- b) Demonstrativo da Dívida Consolidada;
- c) Demonstrativo das Garantias e das Contragarantias;
- d) Demonstrativo das Operações de Crédito;
- e) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (somente no último quadrimestre)

### **Escopo do grupo de trabalho**

Dentre as atividades a serem desenvolvidas pela Comissão de Representantes, conforme definido no Anexo I do Acordo de Cooperação, as atividades relacionadas a seguir estão vinculados aos trabalhos desse grupo.

- Propor mecanismos de harmonização de conceitos e procedimentos de gestão fiscal, bem como de interpretação técnica dos dispositivos da Lei Complementar n' 101, de 4 de maio de 2000, e legislação e normas correlatas, bem como os contidos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) editado pela STN/MF: identificação de divergências, workshops de debates para alinhamento e convergência, troca de experiências, pesquisas, levantamentos, compilação de jurisprudências, bem como dos entendimentos dos Tribunais de Contas por meio da aplicação de questionários etc.;
- Indicar mecanismos de aprimoramento constante e de atuação efetiva dos Tribunais de Contas nas câmaras técnicas e grupos de estudo da STN/MF com vistas à legitimação das disposições contidas no MDF;
- Promover eventos de capacitação por meio da utilização das estruturas das escolas dos tribunais de contas e do governo federal;
- Rever os mapeamentos e as regras de geração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), com vistas ao aprimoramento da qualidade e da comparabilidade das informações constantes desses demonstrativos.

O MDF contempla também orientações para a elaboração dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias, das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e das Receitas e Despesas com Ações e Serviços de Saúde. Entretanto, a harmonização de conceitos e procedimentos em relação a esses temas serão tratados em grupos de trabalho específicos, a saber:

Grupo 5 - Harmonização de conceitos e procedimentos em relação ao SIOPS e ao SIOPE

Grupo 6 – Previdência

## Ações e Resultados Esperados

A seguir, são detalhadas as ações a serem realizadas durante o período que o grupo estiver ativo, buscando atingir os resultados esperados e definidos no âmbito do ACT:

<b>Ações/Resultados</b>	
<b>Ações</b>	<b>Resultados Esperados</b>
1. Identificar as divergências existentes entre as orientações relacionadas ao cumprimento da LRF contidas no MDF e as regras estabelecidas pelos tribunais de contas:	Diagnóstico da situação existente em relação harmonização de conceitos e procedimentos na aplicação das normas de gestão fiscal.
1.1. Definir um conjunto de possíveis divergências (questionário);	
1.2. Identificar as divergências em cada tribunal de contas;	
1.3. Compilar as divergências identificadas;	
1.4. Apresentar, na CTCONF, as divergências identificadas;	
1.5. Elaborar relatório apresentando as divergências existentes.	
2. Analisar as divergências identificadas e definir quais ações deverão ser tomadas.	Definição sobre quais são as regras de harmonização a serem observadas pela Administração Pública para a elaboração dos demonstrativos exigidos pela LRF.  Esforço na busca da harmonização dos conceitos e procedimentos de gestão fiscal definidos pelos tribunais de contas
2.1. Identificar quais orientações contidas no MDF necessitam ser alteradas ou novamente discutidas e validadas na CTCONF antes de se tentar a harmonização;	
2.2. Apresentar, na CTCONF, propostas de alterações no MDF conforme necessidades identificadas e acordadas na ação 2.1.	
2.3. Identificar os impactos das mudanças nas regras em cada tribunal de contas e as alternativas e prazos necessários para se promover a harmonização;	
2.4. Identificar necessidade de alterações na LRF e apresentar propostas para essas alterações.	
2.5. Definir orientação conjunta aos jurisdicionados para que as notas explicativas dos demonstrativos publicados no Siconfi indiquem as divergências existentes entre a metodologia utilizada na sua elaboração (conforme entendimento do tribunal de contas) e a existente no MDF.	

3. Avaliar a adequação do conjunto de informações complementares definidas para a MSC e das regras dos mapeamentos do RREO e do RGF divulgados pela STN e utilizadas na elaboração dos rascunhos dos demonstrativos no Siconfi;	Consistência nos demonstrativos fiscais gerados automaticamente por meio da MSC.
3.1 Analisar as regras definidas para a elaboração automática dos demonstrativos fiscais no Siconfi por meio da MSC e propor ajustes, caso sejam necessários (mapeamento).	
3.2 Apresentar, na CTONF, as propostas de ajustes na MSC identificadas.	
4. Promover eventos de capacitação e alinhamentos junto ao corpo técnico dos tribunais de contas buscando debater e melhorar o entendimento sobre os conceitos da LRF e das legislações correlatas.	Harmonização dos entendimentos em relação aos conceitos e procedimentos de gestão fiscal.
4.1 Definir o escopo, o formato e as datas para os treinamentos;	
4.2 Iniciar os treinamentos	
5. Relatório Final	Relatório final do trabalho do grupo antes do início dos treinamentos.
5.1 Elaborar o relatório.	
6. Estimular o exercício do controle social. Como exemplo, podem ser definidas a criação de revistas, gibis e outras publicações; a divulgação de relatórios especiais; a atuação junto ao Ministério Público e aos Tribunais de Justiça e a atuação junto aos sindicatos;	Entendimento pela sociedade sobre as informações divulgadas possibilitando ações de atuação mais efetiva no controle das contas públicas.
7. Definir relatórios gerados por meio das informações patrimoniais	Buscar a divulgações de informações relevantes sobre a situação das finanças públicas dos entes da Federação.
7.1 Identificar informações relevantes com base nos registros patrimoniais que possam ser comparadas com as informações dos demonstrativos fiscais	







5. Relatório Parcial com a evolução dos trabalhos	5.1 Elaborar o relatório.	Tribunais de Contas e STN	13/12/19											
6. Estimular o exercício do controle social.	<p>Como exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de revistas, gibis e outras publicações;</li> <li>• Divulgação de relatórios especiais;</li> <li>• Atuação junto ao Ministério Público e aos Tribunais de Justiça;</li> <li>• Atuação junto aos sindicatos;</li> </ul>	Tribunais de Contas e STN	Início a partir de 2020											
7. Definir relatórios gerados por meio das informações patrimoniais	7.1. Identificar informações relevantes com base nos registros patrimoniais que possam ser comparadas com as informações dos demonstrativos fiscais.	Tribunais de Contas e STN	Início a partir de 2020											

## **Metodologia e Observações**

### **Macroação 1**

- O início dos trabalhos se dará logo após a aprovação do plano de trabalho e deverá ocorrer por meio de reunião presencial ou virtual, em que as ações poderão ser detalhadas e deverão ser definidas as responsabilidades de cada participante do grupo.
- Para a elaboração do questionário que servirá para a identificação das divergências nos tribunais de contas, deverão ser utilizados questionários e levantamentos já existentes sobre as divergências de entendimentos em relação ao MDF.
- As respostas devem apontar a fundamentação legal que poderá constar em normativos dos tribunais de contas ou em jurisprudência (decisões reiteradas). Não há impedimento, no entanto, ao apontamento de outras divergências identificadas que sejam relevantes para as discussões.
- Na reunião inicial serão apresentadas tecnologias possíveis para a criação de grupo de discussão virtual com o objetivo de acompanhamento dos trabalhos por todos os participantes.

### **Macroação 2**

- O início dos trabalhos referentes a essa macroação deverá ocorrer por meio de reunião presencial, tendo em vista a busca de consenso sobre a necessidade de alterações no MDF.
- Após essas definições, a STN começará a elaborar as propostas de alteração do MDF para apresentação na reunião da CTCONF prevista para o mês de outubro de 2019.
- Com base nos impactos que poderão ser causados pelas alterações nas regras dos tribunais visando à harmonização dos entendimentos, o grupo poderá apontar sugestões para uma possível alteração na LRF, caso se entenda ser essa a forma de se atingir o objetivo da harmonização e, ao mesmo tempo, fortalecer a LRF.
- A necessidade de uma orientação sobre a explicitação das divergências nos demonstrativos publicados pelos jurisdicionados deve-se ao fato de que o Siconfi irá gerar o rascunho dos demonstrativos fiscais, automaticamente e com base na MSC, conforme as regras estabelecidas no MDF.

### **Macroação 3**

- Para o início dos trabalhos referentes a essa macroação, deverá ser feito um alinhamento para que todos os participantes compreendam bem as regras para envio da MSC e para a geração automática dos rascunhos dos demonstrativos fiscais.

Para o início das atividades das demais macroações propostas, deverão ser realizadas reuniões para definição dos trabalhos a serem realizados.

Todos os trabalhos realizados deverão constar em relatórios parciais que serão elaborados e aprovados ao final de cada macroação e que comporão relatórios parciais

anuais e o relatório final do grupo de trabalho. O grupo decidirá o momento e a melhor forma de dar publicidade aos resultados dos trabalhos.

### **Participantes**

Coordenadores:

Conselheiro Caldas Furtado (TCE-MA)

Cláudia Magalhães (STN)