

A DÍVIDA NA CONTABILIDADE PÚBLICA

Cesar Augusto Seijas de Andrade

Mestre e doutorando em Direito Financeiro pela
Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo.

SUMÁRIO

Introdução – 1. Noções gerais sobre a contabilidade pública: aspecto orçamentário e patrimonial – 2. Do registro da dívida na contabilidade orçamentária – 3. Do registro da dívida na contabilidade patrimonial – 4. Exemplo prático – 5. Breve análise de demonstrativos da contabilidade orçamentária e patrimonial – Conclusão – Referências.

INTRODUÇÃO

A dívida pública surge da existência de déficits, que são resultados fiscais negativos (i.e., as despesas superam as receitas).¹ Uma das alternativas para cobrir um déficit nas contas públicas é utilizar recursos de terceiros, por meio de endividamento. Para tanto, pressupõe-se que haja *crédito público*, o qual está atrelado à confiança de que o ente público cumprirá suas obrigações e possui os meios econômicos para tanto. Se existe o crédito, o Estado pode recorrer a um *empréstimo público*, que é uma das modalidades de *operações de crédito*, e, assim, contrair a *dívida pública*.²

José Mauricio Conti sintetiza com precisão: “a dívida pública compreende o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo Poder Público. Contrai-se a dívida pública mediante a celebração de operações de crédito”.³ As operações de crédito são os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (LRF, art. 29, III).

A dívida pública constitui importante mecanismo de gestão de recursos para cobrir insuficiências momentâneas de caixa ou distribuir no tempo o encargo de investimentos que beneficiarão diversas gerações. Ainda, a dívida pode ser utilizada como instrumento de política fiscal em períodos de crise e fomentar a retomada do crescimento econômico.

O objetivo deste trabalho é analisar como devem ser registrados contabilmente os recursos obtidos com operações de crédito e os gastos com juros e com amortização do principal. Para essa empreitada, analisaremos inicialmente algumas noções introdutórias sobre a contabilidade pública.

1. NOÇÕES GERAIS SOBRE A CONTABILIDADE PÚBLICA: ASPECTO ORÇAMENTÁRIO E PATRIMONIAL

A contabilidade tem por fim controlar o *patrimônio* e apurar o *resultado* das *aziendas*, para prestar informações a quem tenha interesse ou tenha o dever de

¹ MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 143.

² ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007, p. 17-22.

³ CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p. 70.

avaliá-las. O conceito de *aziendas* estende-se aos entes governamentais, cujo designio é fornecer bens e serviços à coletividade. O ramo que controla e registra o patrimônio do Estado é a *contabilidade pública*,⁴ que “tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno”.⁵

Cabe à lei complementar fixar regras sobre contabilidade pública (CF/88, art. 165, § 9º). A Lei n. 4.320/1964 (recepção como lei complementar pela CF/88)⁶ é um importante marco histórico quanto ao estabelecimento de regras de contabilidade pública no Brasil (e a maioria dos seus dispositivos ainda está em vigor). O principal instrumento escolhido pelo legislador para tal desiderato foi o *orçamento*. Por conseguinte, as normas jurídicas relativas a registros e demonstrações contábeis privilegiaram conceitos de *execução orçamentária*.⁷

Posteriormente, foi editada a Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), que previu a criação do *Conselho de Gestão Fiscal*, órgão constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Um dos seus objetivos é adotar normas de contabilidade pública (LRF, art. 67, III). Cabe à lei dispor sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (LRF, art. 67, § 2º). Enquanto essa lei não é editada e o Conselho não sai do papel,⁸ a edição de normas sobre contabilidade pública é atribuição do órgão central de

⁴ NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. V. *Contabilidade básica*. 13. ed. São Paulo: Fra-se, 2006, p. 1-2.

⁵ KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 25.

⁶ O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a Lei n. 4.320/1964 foi recepção como lei complementar pela CF/88. Sobre o tema: ADI n. 4.081/RO, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 4 dez. 2015; e ADI n. 2.198/PB, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 19 ago. 2013.

⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília, 2016, p. 21. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

⁸ PL n. 3.744/2000, que aguarda atualmente deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ainda, o Senado aprovou o PLS n. 141/2014 – Complementar, para alterar a redação do art. 67 da LRF a fim de viabilizar a instalação e funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (principalmente por conta de sua composição, que seria muito extensa). Aguarda-se a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados (PLP n. 210/2015).

contabilidade da União (LRF, art. 50, § 2º), i.e., a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).⁹

A contabilidade pública no Brasil vem passando por alterações nos últimos anos, para convergir ao modelo internacional desenvolvido pelo International Federation of Accountants, por meio do International Public Sector Accounting Standards Board.¹⁰ O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) vem editando as resoluções que compõem as “Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público”¹¹ para colocar essa convergência em prática.

Logo, além dos dispositivos da Lei n. 4.320/1964 e da LRF, as normas de contabilidade pública estão previstas em atos infralegais da STN e em resoluções do CFC.

Os registros contábeis do setor público apresentam diferentes aspectos, que possuem objeto e propósito específicos (embora se correlacionem) e que permitem a interpretação correta das informações veiculadas.¹² Tais aspectos são: *orçamentário, patrimonial e fiscal*.¹³

⁹ De acordo com o art. 41, III, da Lei n. 13.502/2017, constitui área de competência do Ministério da Fazenda a administração financeira e a contabilidade públicas. O Decreto n. 9.003/2017, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, atribui à Secretaria do Tesouro Nacional competências como “promover a harmonização com os demais Poderes da União e com as demais esferas de governo em assuntos de contabilidade” e “articular-se com os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal para cumprimento das normas contábeis pertinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial”.

¹⁰ GAMA, Janyluce Rezende *et al.* Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis* as estratégias *top down* e *bottom up*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 183-206, jan./fev. 2014, p. 184-185. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a08v48n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018. Destacam os autores que o processo de convergência teve início com o CFC e a STN e que “esse modelo internacional foi adotado pelo governo federal brasileiro de forma obrigatória para todos os demais entes públicos da federação”.

¹¹ O art. 6º, “f”, do Decreto-Lei n. 9.295/1946 (incluído pela Lei n. 12.249/2010) atribui ao CFC a competência para editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.

¹² FEIJÓ, Paulo Henrique. A convivência das três ramificações da contabilidade no setor público: patrimonial x financeira x orçamentária. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, n. 12, p. 22-45, abr./jun. 2015, p. 24. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12_FINAL.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

¹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 22-23.

Segundo Paulo Henrique Feijó, “interessa à contabilidade orçamentária o controle de disponibilidades e obrigações orçamentárias, isto é, o total de recursos financeiros que podem ser aplicados em políticas públicas e obrigações do governo”.¹⁴ O aspecto *orçamentário* compreende o registro e a evidenciação do orçamento público. Esse tipo de registro serve de base para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO),¹⁵ bem como dos Balanços Orçamentário e Financeiro.¹⁶ Ele evidencia o montante dos créditos orçamentários, a despesa empenhada e a realizada, bem como as dotações disponíveis, para que seja registrada, ao final do exercício, a comparação entre a previsão e a execução orçamentária.¹⁷

As principais vantagens da contabilidade orçamentária seriam a facilidade de operação, a objetividade e a existência de poucas escolhas. De outro lado, seriam desvantagens a ausência de correlação entre receitas e despesas (o que causaria distorções) e o fornecimento de poucas informações sobre passivos e benefícios futuros de ativos.¹⁸

Por seu turno, o aspecto *patrimonial* diz respeito ao registro da composição do patrimônio do ente público, compreendendo o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos ativos/passivos e das variações patrimoniais. A convergência aos padrões internacionais de contabilidade pública busca aprimorar justamente esse aspecto. O Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais são os principais documentos que refletem o aspecto patrimonial.¹⁹ Diz-se, ainda, que a contabilidade de competência permite avaliar as implicações de longo prazo das decisões tomadas no presente. É o caso, v.g., de compromissos fu-

¹⁴ FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 33.

¹⁵ Esse relatório (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017) foi contemplado pelo texto constitucional (CF/88, art. 165, § 3º) e deverá ser publicado bimestralmente pelo Poder Executivo. Os arts. 52 e 53 da LRF pormenorizam as regras relativas ao RREO.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23.

¹⁷ KOHAMA, Heilio. *Op. cit.*, p. 26.

¹⁸ SOUSA, Rossana Guerra de *et al.* O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo, v. 24, n. 63, p. 219-230, set./dez. 2013, p. 221. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/05.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23.

turos com benefícios previdenciários e programas de seguro social, os quais, quando registrados no momento em que as obrigações são assumidas, geram informações relevantes para decisões políticas que podem comprometer a sustentabilidade fiscal.²⁰

Já o aspecto *fiscal* engloba a apuração dos indicadores estabelecidos pela LRF, como os valores da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, bem como da apuração das disponibilidades de caixa, resultados fiscais etc. Os principais documentos a evidenciar esse aspecto são o Relatório de Gestão Fiscal²¹ e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária.²² A apuração dos resultados nominal e primário permite que se verifique se o ente federativo gasta mais ou menos do que arrecada, o que tem possibilitado maior controle da dívida pública.²³

Embora as demonstrações contábeis e os relatórios fiscais contenham elementos em comum, seus objetivos são distintos. As demonstrações contábeis buscam fornecer informações úteis para a tomada de decisões, a prestação de contas e eventual responsabilização; os relatórios fiscais, por sua vez, servem para definir políticas e avaliar seus impactos, além de permitir a comparação de resultados fiscais em níveis nacional e internacional.²⁴

É comum a afirmação de que a contabilidade pública adota o “regime de caixa” para reconhecimento de receitas ou despesas, em detrimento do “regime de competência”.²⁵ O fundamento dessa afirmação está no art. 35 da Lei n.

²⁰ REZENDE, Fernando *et al.* Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010, p. 963. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

²¹ Arts. 54 e 55 da LRF.

²² Arts. 52 e 53 da LRF.

²³ FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 26.

²⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 23-24.

²⁵ Na contabilidade patrimonial, os bens, direitos e obrigações devem ser reconhecidos pelo regime de competência, i.e., no momento de ocorrência do respectivo fato gerador, sem correlação com a sua efetiva realização (TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. A nova contabilidade pública: conteúdos, polêmicas, controles. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 129, jan./abr. 2014, p. 66-71, p. 68. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/23/20>>. Acesso em: 20 nov. 2017). No regime de caixa, os bens, direitos e obrigações devem ser reconhecidos apenas quando houver a efetiva execução orçamentária (no momento do recebimento ou pagamento, v.g.).

4.320/1964, de acordo com o qual pertencem ao exercício financeiro as receitas nele *arrecadadas* e as despesas nele legalmente *empenhadas*.²⁶

Contudo, deve-se ponderar que esse dispositivo se refere à *execução do orçamento* e não à *contabilidade patrimonial*. Na verdade, muitos autores entendem que o regime adotado pela lei é *misto* ou de *base modificada*, porque a receita é reconhecida no momento do seu efetivo ingresso (regime de caixa), enquanto a despesa é reconhecida quando empenhada, o que antecede a sua realização. Nessa linha, a legislação adota o regime de caixa para reconhecimento das receitas e o de competência para as despesas.²⁷

É mais preciso dizer, no entanto, que a receita é reconhecida *no momento da arrecadação* (o que não equivale ao regime de caixa, porque a arrecadação é anterior ao ingresso dos recursos na conta do ente público) e a despesa é reconhecida *no momento em que o ente público assume o compromisso de pagar* (o que difere do regime de competência, porque há diversas obrigações que devem ser reconhecidas na contabilidade patrimonial como variações patrimoniais diminutivas independentemente do respectivo empenho).²⁸

De outro lado, a Lei n. 4.320/1964 também determina que as variações do patrimônio devam ser evidenciadas, sem que haja correlação com a sua efetiva execução orçamentária.²⁹ Isso pode ser depreendido, v.g., do art. 100 da citada lei, de acordo com o qual as alterações da situação líquida patrimonial abrangem os resultados da execução orçamentária e as variações independentes dessa execução, ou, ainda, do seu art. 104, pelo qual a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

Portanto, a lei determina que todos os fatos ligados à variação patrimonial devam ser registrados, para que tudo aquilo que implique mudança do patrimônio público seja levado à conta de resultado, independentemente de haver ou não execução orçamentária.³⁰

²⁶ Denomina-se empenho “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Lei n. 4.320/1964, art. 58).

²⁷ KOHAMA, Heilio. *Op. cit.*, p. 32-33.

²⁸ FEIJÓ, Paulo Henrique. *Op. cit.*, p. 35-41.

²⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 55.

³⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 55-56.

A doutrina diverge sobre qual regime seria mais correto para o reconhecimento das receitas e despesas do Estado: o regime de caixa ou o regime de competência.

Maurício Corrêa da Silva entende que a adoção do regime de competência não traz benefícios para o ente público e seria impraticável, porque as despesas somente poderão ser pagas com os recursos disponíveis em caixa. Além disso, o confronto entre receitas e despesas para o setor público não atenderia à teoria contábil.³¹ De outro lado, pode-se citar como vantagem do regime de caixa a maior objetividade da informação, o que conduz a menos julgamentos subjetivos (e facilita a compreensão, na medida em que os conceitos de arrecadação e desembolso são de domínio público).³²

Heraldo da Costa Reis, por outro lado, assevera que a adoção do regime de competência é benéfica para o ente público, porque evidencia de forma mais clara a sua situação econômico-financeira. Já o regime de caixa provoca distorções nas receitas governamentais, porque impossibilita a visualização integral do seu montante no exercício.³³ Outros afirmam que no regime de caixa a informação tem escopo limitado e não demonstra o impacto de transações fora do período corrente do relatório. Além disso, o regime de caixa não contém informações suficientes sobre ativos e passivos e ignora outros fluxos que possam afetar a capacidade governamental de atender às necessidades públicas (no presente ou no futuro). A migração para o regime de competência aumentaria o conteúdo infor-

³¹ SILVA, Maurício Corrêa da. Uma análise crítica sobre a utilização do princípio da competência no setor público. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. Florianópolis, v. 5, n. 15, p. 35-43, ago./nov. 2006, p. 42. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1156/1085>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

³² PIGATTO, José Alexandre *et al.* A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010, p. 825. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

³³ REIS, Heraldo da Costa. Regime de caixa ou de competência: eis a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 52, n. 260, p. 37-48, out./dez. 2006, p. 47-48. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=635>. Acesso em: 25 nov. 2017. O autor cita como exemplo dessa distorção a arrecadação parcial do IPTU devido por determinado contribuinte no exercício: “Se, por exemplo, o Município lança o IPTU (...) no valor de \$ 100.000 e no exercício arrecada somente 80% deste valor, que é classificada como receita tributária desse exercício, o restante, provavelmente, será inscrito na Dívida Ativa, a qual será arrecadada, provavelmente, no exercício seguinte como receita da cobrança da dívida ativa.”

macional e atenderia melhor às necessidades dos gestores públicos em termos de decisão e controle.³⁴

Faz sentido que a contabilidade orçamentária se sobreponha à patrimonial, porque é muito difícil para o setor público a aplicação prática do princípio contábil do confronto das despesas com as receitas (*matching principle*). Segundo esse princípio, que se relaciona ao regime de competência, “as despesas que sejam diretamente relacionadas a receitas de determinado período devem ser com estas confrontadas, a fim de que não sejam geradas quaisquer distorções”.³⁵ Dito de outra forma, as despesas devem ser reconhecidas no mesmo período das receitas correspondentes, a fim de manter consistência nas demonstrações contábeis.³⁶

Ocorre que, para a contabilidade do Estado, esse princípio acaba não sendo atendido, pois a principal fonte de recursos estatais são as *receitas tributárias*,³⁷ que não necessariamente possuem relação direta com as despesas ou investimentos estatais. A capacidade do Estado de gerar caixa não deriva exatamente da exploração do patrimônio público, dada a predominância dos tributos como fonte de custeio das despesas públicas, e muitos desses tributos (como os impostos) não têm como fato gerador uma atividade estatal específica relacionada ao contribuinte.³⁸ O nível de arrecadação de tributos não tem correlação com a dimensão dos custos do Estado e este deve continuar a prestar serviços (ou manter o nível dos serviços prestados) à população mesmo em momentos de crise econômica, nos quais há diminuição de arrecadação.

Dessa forma, o regime de competência, qualificado pelo princípio do confronto entre receitas e despesas (*matching principle*), revela-se insuficiente para as finanças públicas, o que torna necessário buscar métodos adicionais, como a

³⁴ BORGES, Thiago Bernardo *et al.* Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 877-901, jul./ago. 2010, p. 881-882. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6952/5519>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

³⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Ágio em reorganizações societárias: aspectos tributários*. São Paulo: Dialética, 2012, p. 71.

³⁶ “Em razão da relação de causa e efeito estabelecida entre despesas e receitas, os resultados das entidades com fim lucrativo exigem confrontação entre ambas. Nas entidades sem fins lucrativos, como no caso do governo, essa confrontação simplesmente representa a diferença entre os valores que se incorporaram e os que se desincorporaram do patrimônio. A aplicação do princípio [de competência] em ambas constitui o momento de reconhecimento da alteração patrimonial quantitativa, embora com significados distintos.” (PIGATTO, José Alexandre *et al.* *Op. cit.*, p. 826).

³⁷ Para se ter uma ideia, as receitas de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições representaram, segundo o RREO da União de 2016, mais de 87% das receitas correntes.

³⁸ Art. 16 do Código Tributário Nacional.

contabilidade orçamentária, para se mensurar os resultados fiscais e registrar o ingresso dos recursos disponíveis e das despesas que foram efetuadas em determinado exercício para cumprir as políticas públicas.

Isso não quer dizer que a contabilidade patrimonial não deva ser adotada. Pelo contrário, ambos os regimes precisam ser seguidos, porque não são excludentes.³⁹ O regime de competência agrega valor às demonstrações financeiras do ente público ao fornecer dados confiáveis sobre a sua solvência no longo prazo e evidenciar passivos descobertos (como benefícios previdenciários), o que permite discussões mais bem informadas sobre o impacto intergeracional de determinadas despesas.⁴⁰

2. DO REGISTRO DA DÍVIDA NA CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA

A doutrina sempre apartou os empréstimos públicos da noção de receitas. O motivo disso é que nem toda entrada no caixa equivale a aumento do patrimônio público. Há ingressos que são mera recuperação de valores emprestados, ou, ainda, que devem ser restituídos posteriormente a alguém. Assim, apenas as entradas que representem incremento patrimonial e que sejam definitivas é que poderiam ser classificadas como receitas.

Juristas como Aliomar Baleeiro definem receita pública como “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.⁴¹ Na mesma linha, Regis Fernandes de Oliveira separa as entradas provisórias (como depósitos, fianças, cauções, empréstimos etc.) das definitivas

³⁹ Cabe destacar que “em nenhum dos casos em que a contabilidade de competência foi adotada para informar decisões orçamentárias, a geração de informações sobre os fluxos de receita e despesa foi abandonada, pois ela é mais fácil de ser compreendida pelo grande público, é necessária para fornecer informações sobre o total de investimentos a ser realizado em um determinado período, e produz melhores indicadores na situação fiscal do governo no curto prazo. Essas e outras razões fazem com que seja necessário operar os dois registros contábeis simultaneamente, mediante procedimentos que permitam extrair as informações requeridas para atender a diferentes propósitos.” (REZENDE, Fernando *et al.* *Op. cit.*, p. 963-964).

⁴⁰ CHAN, James L. *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. Public Money & Management.* The Chartered Institute of Public Finance & Accounting, v. 23, n. 1, p. 13-20, jan. 2003, p. 17. Disponível em: <<http://jameslchan.com/papers/Chan2003Assess.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças.* 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 150.

(como tributos, preços etc.) e assevera: “destinando-se determinada entrada a permanecer em definitivo nos cofres públicos, tem a denominação de receita”.⁴² Kiyoshi Harada também afirma que “nem todo ingresso corresponde a uma receita pública”⁴³ e, portanto, o conceito de receita pública não deve ser confundido com o de entrada.

Essa conceituação doutrinária, no entanto, não está refletida no direito positivo. De acordo com os dispositivos da Lei n. 4.320/1964, os recursos obtidos pela celebração de operações de crédito devem ser contabilizados pelo ente público como *receita*, ao passo que os gastos com a amortização do principal da dívida devem ser contabilizados como *despesa*.

O art. 3º da Lei n. 4.320/1964 prescreve que a lei de orçamentos compreenderá todas as receitas, *inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei*. Logo, depreende-se desse dispositivo que os recursos decorrentes das operações de crédito devem ser registrados como receitas.

Além disso, o art. 11 da Lei n. 4.320/1964 (redação dada pelo Decreto-lei n. 1.939/1982) classifica as receitas públicas em duas categorias econômicas: receitas *correntes* e receitas *de capital*. As receitas *correntes* são as tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras, e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. Já as receitas *de capital* são as provenientes da *realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas*, da conversão em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.⁴⁴

Ainda, o art. 57 da Lei n. 4.320/1964 prescreve que serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, *inclusive as provenientes de operações de crédito*, ainda que não previstas no orçamento. Vale dizer, o art. 57 reforça que sejam incluídas no rol das receitas os recursos decorrentes de operações de crédito.

⁴² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 96.

⁴³ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 58.

⁴⁴ As receitas de capital, embora impliquem aumento nas disponibilidades financeiras do Estado, não representam, ao menos não como regra, uma alteração na sua situação patrimonial (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 38).

Logo, a Lei n. 4.320/1964, diferentemente dos conceitos doutrinários,⁴⁵ determina que os recursos decorrentes de operações de crédito devam ser contabilizados como receitas, mais precisamente, *receitas de capital*. Pelo esquema delimitado pela citada lei, as receitas de capital englobariam operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos (nesse caso, quando o ente público é credor e recebe o pagamento da dívida), transferências de capital e outras receitas de capital.

A Secretaria do Tesouro Nacional prevê, ao tratar dos procedimentos contábeis *orçamentários* no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que, para fins contábeis, a receita pode ser *efetiva* ou *não efetiva*, considerando se há ou não impacto na situação patrimonial líquida do ente público. A receita orçamentária *efetiva* é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos não implicam reconhecimento do direito ou não são constituídas obrigações correspondentes. Quanto à receita orçamentária *não efetiva*, os ingressos de disponibilidades de recursos dependem do registro do reconhecimento do direito ou da constituição de obrigações correspondentes, como nas operações de crédito.⁴⁶

Alguns dispositivos da LRF confirmam esse tratamento dado aos recursos provenientes de operações de crédito. Cite-se, v.g., o art. 52, § 1º, da LRF, de acordo com o qual os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida. Esse dispositivo sinaliza que, em contrapartida ao registro dos recursos provenientes das operações de crédito como receita, os gastos para amortização do principal da dívida (além dos juros) devem ser contabilizados como *despesas*.

A esse respeito, o art. 12 da Lei n. 4.320/1964 prescreve que a despesa pública será classificada em duas grandes categorias econômicas: *despesas correntes* (como despesas de custeio e transferências correntes) e *despesas de capital* (como investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Desdobrando essas categorias, o art. 13 da referida lei classifica os *juros da dívida pública* como

⁴⁵ Kiyoshi Harada já havia constatado que a Lei n. 4.320/1964 não adota o conceito doutrinário de receita pública porque não exige como requisito a inexistência de contrapartida no passivo ou acréscimo patrimonial do ente público. Para o autor, embora a lei não tenha definido expressamente o que seja receita pública, pode-se identificá-la como “todo ingresso de recursos financeiros ao tesouro público, com ou sem contrapartida no passivo e independentemente de aumento patrimonial” (HARADA, Kiyoshi. *Op. cit.*, p. 60).

⁴⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 36.

transferências correntes (“despesas correntes”) e a *amortização da dívida pública* como transferências de capital (“despesas de capital”).

Assim, tem-se que os recursos obtidos por intermédio da operação de crédito devem ser registrados como receita do ente público; já os gastos relativos ao pagamento de juros e à amortização do principal da dívida devem ser registrados como despesa.

A Secretaria do Tesouro Nacional, na parte relativa aos procedimentos contábeis *orçamentários* no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, também divide as despesas em “efetivas” e “não efetivas”. As “efetivas” são aquelas em que há o reconhecimento de um bem, um direito ou uma obrigação correspondente, o que não se verifica nas “não efetivas”. O referido Manual corrobora a previsão legal de que os juros e encargos da dívida devem ser registrados como despesas correntes, enquanto a amortização (gastos com pagamento e/ou refinanciamento do principal e a atualização monetária da dívida) deve ser registrada como despesa de capital.⁴⁷

A tradição no Brasil, após a edição da Lei n. 4.320/1964, é priorizar a contabilidade orçamentária, porque nela se podem extrair informações necessárias à verificação do cumprimento de despesas obrigatórias mínimas nas áreas de saúde e educação (CF/88, arts. 198, § 2º, e 212) ou de transferências a outros entes (CF/88, arts. 157 a 159). Além disso, a realização orçamentária permite verificar se estão sendo atendidas as metas fiscais (LRF, art. 4º, §§ 1º e 2º), os repasses para outros Poderes, entre outros dados para a fiscalização do emprego de recursos públicos.⁴⁸

As preocupações com a execução orçamentária podem ser relacionadas, v.g., ao art. 167 da CF/88.⁴⁹ Esse dispositivo veda, dentre outros, a realização de des-

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 70-76. Em regra, as “despesas efetivas” são as correntes, enquanto as “despesas não efetivas” são as de capital. Porém, há despesas de capital que implicam diminuição patrimonial (como as transferências de capital) e, por isso, são classificadas como “efetivas”.

⁴⁸ TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. *Op. cit.*, p. 68. Por esses motivos, o citado autor chega a afirmar que, para o setor público, o sistema orçamentário é muito mais relevante que o patrimonial.

⁴⁹ GOMES, Emerson Cesar da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 248-312, p. 286. Para o autor, o mencionado dispositivo constitucional busca proteger o equilíbrio orçamentário e a autoridade do Poder Legislativo na aprovação das despesas públicas.

pesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou, ainda, a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

3. DO REGISTRO DA DÍVIDA NA CONTABILIDADE PATRIMONIAL

Pelo aspecto patrimonial, os recursos provenientes das operações de crédito não são registrados como receita, ao passo que os gastos relativos à amortização ou refinanciamento da dívida não são registrados como despesa.

A Secretaria do Tesouro Nacional, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, define receita, sob o enfoque patrimonial, como *variação patrimonial aumentativa*, que são aumentos na situação patrimonial não decorrentes de contribuições de proprietários da entidade, e despesa como *variação patrimonial diminutiva*, que são diminuições na situação patrimonial não decorrentes de distribuições aos proprietários da entidade.⁵⁰

O citado Manual elenca as seguintes situações nas quais se considera realizada a receita sob o aspecto patrimonial:

- a. Nas transações com contribuintes e terceiros, quando estes efetuarem o pagamento ou assumirem compromisso firme de efetivá-lo, quer pela ocorrência de um fato gerador de natureza tributária, investidura na propriedade de bens anteriormente pertencentes à entidade, ou fruição de serviços por esta prestados;

⁵⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 150-151. A respeito das contribuições de proprietários ou de distribuições aos proprietários, o citado Manual contém o seguinte: “É importante distinguir os conceitos de VPA e VPD dos conceitos de distribuição aos proprietários e contribuição dos proprietários, inclusive as entradas que estabelecem inicialmente suas participações na entidade. Além do aporte de recursos e do pagamento de dividendos que podem ocorrer, é relativamente comum que ativos e passivos sejam transferidos entre entidades do setor público. Sempre que tais transferências satisfizerem as definições de contribuição dos proprietários ou de distribuição aos proprietários, elas devem ser contabilizadas como tal. Contribuição dos proprietários corresponde a entrada de recursos para a entidade a título de contribuição de partes externas, que estabelece ou aumenta a participação delas no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o aporte inicial de recursos na criação da entidade ou o aporte de recursos subsequente, inclusive quando da reestruturação. Distribuição aos proprietários corresponde a saída de recursos da entidade a título de distribuição a partes externas, que representa retorno sobre a participação ou a redução dessa participação no patrimônio líquido da entidade. Exemplos: o retorno sobre investimento ou, no caso da extinção ou reestruturação da entidade, o retorno de qualquer recurso residual.”

- b. Quando da extinção, parcial ou total, de um passivo, qualquer que seja o motivo, sem o desaparecimento concomitante de um ativo de valor igual ou maior;
- c. Pela geração natural de novos ativos independentemente da intervenção de terceiros;
- d. No recebimento efetivo de doações e subvenções.⁵¹

Os recursos provenientes de operações de crédito não constituem receita do ente público sob o enfoque patrimonial (embora seja receita para a contabilidade orçamentária), até mesmo porque o reconhecimento de variação patrimonial aumentativa ou diminutiva pode ocorrer antes, depois ou no momento da arrecadação da receita orçamentária, ou, ainda, antes, depois ou no momento da realização da despesa orçamentária.⁵²

A despesa sob o enfoque patrimonial considera-se realizada nas situações abaixo:

- a. Quando deixar de existir o correspondente valor ativo, por transferência de sua propriedade para terceiro;
- b. Diminuição ou extinção do valor econômico de um ativo;
- c. Pelo surgimento de um passivo, sem o correspondente ativo.⁵³

Os gastos com amortização da dívida (principal), como se vê, não devem ser registrados como despesa sob o enfoque patrimonial (diferentemente do que ocorre na contabilidade orçamentária, em que tais gastos são registrados como despesa de capital).

Por outro lado, os juros da dívida devem ser reconhecidos como variação patrimonial diminutiva na contabilidade patrimonial de acordo com o regime de competência, independentemente do empenho, liquidação ou efetivo pagamento da despesa respectiva.

Faz sentido que se registrem separadamente os valores relativos à amortização (principal) e aos encargos da dívida. Isso porque o custo da dívida (i.e., juros, encargos, correção monetária etc.) é o preço que o ente público paga quando decide recorrer ao endividamento. De outro lado,

⁵¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

⁵² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

⁵³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 151.

o giro da dívida, constituído de colocações de novos títulos e resgates dos que venceram, não implica, necessariamente, crescimento do tamanho da dívida. Isso acontece se o total de títulos colocado em um determinado período for igual ao total de títulos resgatado.⁵⁴

Logo, apenas os juros e encargos da dívida reduzem o patrimônio do ente público.

4. EXEMPLO PRÁTICO

Com o auxílio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,⁵⁵ confira-se abaixo exemplo de contabilização de operação de crédito, considerando os aspectos orçamentário e patrimonial. Antes, é importante apresentar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, que define a sistematização pela qual os fatos e atos contábeis serão registrados. Ele é dividido em 8 (oito) classes, e as contas contábeis são classificadas conforme as informações que evidenciam.⁵⁶ Essas classes são divididas em grupos, da seguinte forma:

⁵⁴ SILVA NETO, Alfredo Lopes. Os custos da dívida pública interna federal no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 102-108, out./dez. 1983, p. 103. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10634>>. Acesso em: 17 jun. 2018. O autor expõe nesse trabalho as consequências da política adotada na década de 1970 pela União, após o advento da Lei Complementar n. 12/1971, de incluir os custos da dívida em seu próprio giro. Em síntese, a amortização do principal passaria a ser feita com recursos oriundos da colocação de novos títulos públicos, sem passar pelas contas orçamentárias (art. 1º). As despesas com juros e encargos deveriam ser incluídas no orçamento (art. 1º, § 2º), mas o Conselho Monetário Nacional poderia, a seu critério, dispensar a consignação das dotações orçamentárias para atendimento dessas despesas e incluir o seu valor no giro da dívida (art. 1º, § 3º). Assim, depois da Lei Complementar n. 12/1971, o giro da dívida passou a corresponder à colocação e resgate dos títulos emitidos, com o acréscimo dos custos da dívida que não estavam consignados em dotações orçamentárias. Com isso, o tamanho da dívida cresce em proporção no mínimo igual aos custos incluídos no seu próprio giro. Por conseguinte, há menos clareza dos custos da política de endividamento público e um afastamento da unicidade orçamentária (e, por conseguinte, prejudica-se o controle das finanças públicas). Ademais, criou-se mecanismo de crescimento automático da dívida, o que gera contínuo aumento dos seus custos e obriga a Administração a emitir títulos independentemente da conjuntura econômica. Essa situação limita as escolhas quanto ao momento mais adequado para se emitir títulos e coloca a Administração à mercê do mercado (SILVA NETO, Alfredo Lopes. *Op. cit.*, p. 103-107).

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 265-269.

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 342-346.

PCASP		
Natureza da informação	Classes	
Patrimonial	1 – Ativo 1.1 – Ativo Circulante 1.2 – Ativo Não Circulante	2 – Passivo e Patrimônio Líquido 2.1 – Passivo Circulante 2.2 – Passivo Não Circulante 2.3 – Patrimônio Líquido
	3 – Variação Patrimonial Diminutiva 3.1 – Pessoal e Encargos 3.2 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais 3.3 – Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo 3.4 – Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras 3.5 – Transferências e Delegações Concedidas 3.6 – Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos 3.7 – Tributárias 3.8 – Custo das Mercadorias Vendidas, dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados 3.9 – Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	4 – Variação Patrimonial Aumentativa 4.1 – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 4.2 – Contribuições 4.3 – Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos 4.4 – Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras 4.5 – Transferências e Delegações Recebidas 4.6 – Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos 4.9 – Outras Variações Patrimoniais Aumentativas
Orçamentária	5 – Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento 5.1 – Planejamento Aprovado 5.2 – Orçamento Aprovado 5.3 – Inscrição de Restos a Pagar	6 – Controles da Execução do Planejamento e Orçamento 6.1 – Execução do Planejamento 6.2 – Execução do Orçamento 6.3 – Execução de Restos a Pagar
Controle	7 – Controles Devedores 7.1 – Atos Potenciais 7.2 – Administração Financeira 7.3 – Dívida Ativa 7.4 – Riscos Fiscais 7.5 – Consórcios Públicos 7.8 – Custos 7.9 – Outros Controles	8 – Controles Credores 8.1 – Execução dos Atos Potenciais 8.2 – Execução da Administração Financeira 8.3 – Execução da Dívida Ativa 8.4 – Execução dos Riscos Fiscais 8.5 – Execução dos Consórcios Públicos 8.8 – Apuração de Custos 8.9 – Outros Controles

Como se vê, a contabilidade patrimonial possui contas de ativo, passivo, variações patrimoniais aumentativas e variações patrimoniais diminutivas, enquanto a contabilidade orçamentária apenas possui contas de controle da aprovação e da execução do orçamento.

A operação escolhida para esse exemplo é a emissão de títulos com valor nominal de R\$ 2 milhões e juros pós-fixados, para resgate em menos de 12 (doze) meses.

No momento da *emissão dos títulos*, o ente público deverá fazer os seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito⁵⁷ na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões.

Já na contabilidade orçamentária, deverão ser feitos os seguintes registros:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Receita a Realizar”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Receita Realizada”: R\$ 2 milhões.

Na contabilidade patrimonial, os lançamentos efetuados por ocasião da emissão dos títulos referem-se a contas de passivo e de ativo, não havendo, ainda, impacto no resultado. Na contabilidade orçamentária, os lançamentos referem-se a contas de controle da execução do orçamento relativas a receitas.

⁵⁷ Pela *teoria personalista* das contas contábeis, cada conta representa uma pessoa em seu relacionamento com a entidade, que mantém com elas uma relação de *débito* ou *crédito*. Assim, as obrigações (passivo exigível) e o patrimônio líquido assumem a configuração de pessoas credoras da entidade, enquanto bens e direitos do ativo são pessoas devedoras da entidade. Contas de ativo têm saldo devedor, ao passo que contas de passivo e de patrimônio líquido têm saldo credor. As receitas provocam aumento no patrimônio líquido e apenas podem ter saldo credor. Já as despesas diminuem o patrimônio líquido e, portanto, possuem saldo devedor. As contas de ativo são aumentadas de valor por débito e diminuídas por crédito. As contas de passivo e de patrimônio líquido, ao contrário, são aumentadas de valor por crédito e diminuídas por débito. Pela *teoria patrimonialista* das contas contábeis, as contas patrimoniais representam situação estática (i.e., bens, direitos, obrigações com terceiros e o patrimônio líquido). Por seu turno, as contas de resultado representam situação dinâmica e são as contas que alteram a situação patrimonial, como as receitas e despesas (NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. *Op. cit.*, p. 33-37).

A *apropriação mensal dos juros* na contabilidade patrimonial deverá ser feita no regime de competência pelos registros nas contas a seguir indicadas. Vamos utilizar, a título de exemplo, juros de 1% (um por cento) em determinado mês:

- i) Lançamento a débito na conta de variação patrimonial diminutiva financeira “Juros e Encargos da Dívida Mobiliária”: R\$ 20 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 20 mil.

Os juros devem, portanto, ser reconhecidos pelo regime de competência, por meio do registro de uma variação patrimonial diminutiva, cuja contrapartida é o reconhecimento de uma obrigação em conta de passivo, a ser paga em momento futuro. Para a contabilidade orçamentária, não há lançamentos a fazer.

Por ocasião do *empenho da despesa orçamentária* correspondente aos juros pagos no resgate dos títulos, assumindo-se que os juros acumulados foram de 12% (doze por cento), o registro na contabilidade patrimonial deve ser feito pelos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil.

O registro do empenho na contabilidade patrimonial não implica qualquer impacto no resultado ou variação no patrimônio do ente. Não obstante, a partir do empenho, a conta do *passivo permanente* passa a integrar o *passivo financeiro*, pois já se iniciou o primeiro estágio da execução da despesa orçamentária.⁵⁸

⁵⁸ Conforme prevê o art. 105 da Lei n. 4.320/1964, o Balanço Patrimonial demonstrará, dentre outros, o Passivo Financeiro e o Passivo Permanente. O primeiro compreende as dívidas fundadas e outros pagamentos que independam de autorização orçamentária, enquanto o segundo compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate. Depois do empenho, as contas do passivo permanente passam a integrar o passivo financeiro, porque seu pagamento já não depende mais de autorização orçamentária (tendo em vista que o empenho implica o reconhecimento da obrigação pelo ente público). A distinção entre passivo financeiro e passivo permanente é importante, para efeitos de se apurar o superávit financeiro, constituído pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo fi-

Na contabilidade orçamentária, o empenho é o momento em que a despesa deve ser reconhecida, por meio dos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Disponível”: R\$ 240 mil;
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil;
- iii) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil; e
- iv) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil.

A *liquidação do pagamento dos juros* a serem despendidos no resgate dos títulos não implica nenhum registro na contabilidade patrimonial. Já na contabilidade orçamentária devem ser feitos os lançamentos abaixo discriminados:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 240 mil.

O pagamento da despesa correspondente aos juros no resgate dos títulos deve ser feito pelos seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo – Juros e Encargos a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 240 mil.

O *pagamento dos juros* não possui impacto no patrimônio ou no resultado, porque a correspondente despesa já foi apropriada pelo regime de competência, mês a mês. O pagamento implica a redução de um passivo financeiro (obrigação correspondente aos juros) contra a redução de um ativo (caixa).

nanceiro, que é um dos recursos para a abertura de créditos adicionais no exercício seguinte (Lei n. 4.320/1964, art. 43). A esse respeito: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*: parte 4: plano de contas aplicado ao setor público. 5. ed. Brasília, 2012, p. 16-17. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_IV_PCASP2012.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

Na contabilidade orçamentária, os registros correspondentes ao pagamento dos juros são os seguintes:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 240 mil; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado Pago”: R\$ 240 mil.

Logo, o pagamento na contabilidade orçamentária implica registros apenas em contas de execução orçamentária.

A mesma lógica se aplica ao empenho, liquidação e pagamento do principal.

O *empenho da despesa correspondente ao pagamento do principal* no resgate dos títulos implicará os seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (permanente) “Debêntures e Outros Títulos da Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos da Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões.

Como dito acima, não há impacto no patrimônio ou no resultado do ente público. Há apenas a conversão do passivo permanente para passivo financeiro, devido ao empenho da despesa relativa ao pagamento do principal.

Na contabilidade orçamentária, o empenho dessa despesa deve ser realizado por intermédio dos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Disponível”: R\$ 2 milhões;
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado a Liquidar”: R\$ 2 milhões;
- iii) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado a Liquidar”: R\$ 2 milhões; e
- iv) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 2 milhões.

A *liquidação da despesa relativa ao pagamento do principal* deve ser registrada apenas na contabilidade orçamentária, pelos seguintes lançamentos:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado em Liquidação”: R\$ 2 milhões; e

- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 2 milhões.

O *pagamento da despesa correspondente ao principal* no resgate dos títulos será efetuado por intermédio dos seguintes registros na contabilidade patrimonial:

- i) Lançamento a débito na conta de passivo circulante (financeiro) “Debêntures e Outros Títulos de Dívida a Curto Prazo”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de ativo circulante “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”: R\$ 2 milhões.

O pagamento do principal segue a mesma lógica do pagamento dos juros na contabilidade patrimonial, i.e., não há movimentação em contas de resultado, apenas a redução de um passivo em contrapartida à redução de um ativo. O único impacto no resultado foi causado na apropriação dos juros (variação patrimonial diminutiva financeira). Essa mesma despesa relativa ao pagamento do principal deve ser registrada da seguinte maneira na contabilidade orçamentária:

- i) Lançamento a débito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado a Pagar”: R\$ 2 milhões; e
- ii) Lançamento a crédito na conta de execução do orçamento “Crédito Empenhado Liquidado Pago”: R\$ 2 milhões.

O exemplo acima demonstra que, para a contabilidade patrimonial, apenas o valor relativo aos juros deve ser registrado como despesa (ou variação patrimonial diminutiva). O impacto dessa despesa no resultado se verifica pelo regime de competência, não havendo correlação com o efetivo resgate dos títulos. Para a contabilidade orçamentária, devem ser registradas, pelo regime de caixa, as receitas provenientes da emissão dos títulos e as despesas relativas à amortização do principal e ao pagamento dos juros e encargos. O impacto no resultado se dá com a efetiva execução orçamentária e leva em consideração não apenas os juros, mas também os recursos provenientes da emissão dos títulos e o seu resgate.

5. BREVE ANÁLISE DE DEMONSTRATIVOS DA CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL

Nesta seção, faremos breve incursão sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Balanço Patrimonial (BP) ou Balanço Geral da União (demonstrações contábeis consolidadas), que evidenciam os registros na

contabilidade orçamentária e na contabilidade patrimonial, atentando-se para aspectos relacionados à dívida pública.

O RREO é um dos principais documentos que evidenciam os registros na contabilidade orçamentária. Optamos pela análise do RREO relativo ao mês de dezembro de 2016, por ser, à época da elaboração deste trabalho, o relatório mais recente da União em que estão condensados os dados relativos a um exercício fiscal completo e que pode ser contrastado com documentos que evidenciam a contabilidade patrimonial.

O Balanço Orçamentário dos orçamentos fiscal e da seguridade social, constante do RREO, prevê todas as receitas da União relativas ao período de janeiro a dezembro de 2016, decompondo a previsão inicial, a previsão atualizada, as receitas realizadas e o saldo a realizar. Com esses números, é possível dimensionar a representatividade dos recursos obtidos por meio de operações de crédito na execução orçamentária da União. Para essa demonstração, consideram-se neste trabalho também as receitas intraorçamentárias.⁵⁹

Os números obtidos no Balanço Orçamentário são os seguintes:

TIPO DE RECEITA	VALOR REALIZADO EM 2016 (R\$ MIL)
Operações de crédito	295.006.083
Subtotal das receitas	2.084.996.677
Refinanciamento ⁶⁰	752.513.399
Total	2.837.510.076

⁵⁹ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, “operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação ‘91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social’ que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais” (BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. *Op. cit.*, p. 39-40).

⁶⁰ De acordo com o art. 52, § 1º, da LRF os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

Como se vê, as receitas das operações de crédito correspondem a 14% do subtotal das receitas da União, i.e., antes de serem computadas as receitas relativas ao refinanciamento da dívida mobiliária federal. Computando-se tais receitas, por outro lado, tem-se que os recursos oriundos de operações de crédito representam mais de um terço das receitas orçamentárias da União (36,92%) – para se ter noção da grandeza, esse valor é bem próximo ao montante arrecadado a título de tributos pela Fazenda Nacional.

Com relação às despesas, pode-se verificar a dotação orçamentária inicial, a dotação atualizada, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas e as despesas pagas. Os números extraídos do Balanço Orçamentário são os seguintes:

TIPO DE DESPESA	VALOR PAGO EM 2016 (R\$ MIL)
Juros e encargos da dívida	204.890.863
Amortização da dívida	271.437.109
Subtotal das despesas	1.918.355.207
Amortização da dívida: refinanciamento ⁶¹	653.821.696
Total	2.572.176.903

Os juros e encargos da dívida representam 10,68% do subtotal das despesas da União. A amortização da dívida corresponde a 14% desse montante. Computando-se, por outro lado, os gastos relativos ao refinanciamento da dívida, tem-se que os gastos com juros, amortização e refinanciamento beiram 44% do total de despesas orçamentárias da União.

O Demonstrativo do Resultado Nominal dos orçamentos fiscal e da seguridade social, por sua vez, apresentou aumento da dívida fiscal líquida de dezembro de 2015 para dezembro de 2016, o que evidencia ter havido déficit nominal no período de cerca de R\$ 408 bilhões. Também houve déficit primário de R\$ 154 bilhões, aproximadamente, conforme apurado no Demonstrativo do Resultado Primário da União.

Chama a atenção a demonstração do cumprimento da *regra de ouro* pela União no exercício fiscal de 2016. De acordo com essa regra, positivada no art. 167, III, da CF/88, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o

⁶¹ Esse valor destacado no Balanço Orçamentário não contempla apenas o refinanciamento da dívida mobiliária, mas também de outras dívidas (o que aparentemente contraria o art. 52, § 1º, da LRF).

montante das despesas de capital. Com isso, evita-se que recursos obtidos por meio de endividamento sejam destinados ao pagamento de despesas correntes.⁶²

Nesse sentido, o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital dos orçamentos fiscal e da seguridade social exclui do montante das receitas de operações de crédito a “variação positiva do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União”,⁶³ chegando nas *receitas de operação de crédito consideradas* de R\$ 953,7 bilhões. Por outro lado, as despesas de capital líquidas totalizaram R\$ 1,01 trilhão, com um resultado favorável na apuração da “regra de ouro” de R\$ 86 bilhões.⁶⁴

O Tribunal de Contas da União entendeu que o dispositivo constitucional relativo à regra de ouro foi respeitado, porque a exclusão efetuada nas receitas das operações de crédito atende ao disposto nos §§ 4º e 5º do art. 6º da Resolução do Senado Federal n. 48/2007.⁶⁵

Para manter a correlação com o RREO, e tendo em vista ser o levantamento disponível mais recente, analisaremos o Balanço Geral da União relativo ao exercício fiscal de 2016.

⁶² Para verificar como o Governo Federal vem cumprindo a regra de ouro nos últimos anos, a despeito de resultados deficitários e do baixo nível de investimentos, veja-se: BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios. *Estudo Especial*, n. 5, 5 abr. 2018. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.

⁶³ Esse valor corresponde a receitas de operação de crédito da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas no mesmo exercício, e os respectivos recursos permaneceram depositados na subconta da dívida.

⁶⁴ Os problemas da União em cumprir a regra de ouro já foram verificados no passado. A esse respeito, Alfredo Lopes Silva Neto nos dá notícia de que, em 1981, o total da dívida foi superior ao total das despesas com investimentos do governo federal (excluídos os investimentos das empresas estatais). (SILVA NETO, Alfredo Lopes. *Op. cit.*, p. 103).

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*: exercício de 2016. Brasília, 2017, p. 218. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2017. De acordo com o art. 6º da Resolução SF n. 48/2007, o cumprimento do limite da “regra de ouro” deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF. Nesse sentido, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. Isso somente se aplica se, até a realização da despesa respectiva, a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

O Balanço Patrimonial evidencia o saldo em 31 de dezembro de 2016 das contas de passivo circulante (R\$ 656 bilhões) e não circulante (R\$ 4 trilhões) relativas às operações de crédito. As primeiras são operações de curto prazo e as segundas são de longo prazo. O montante do passivo relativo à dívida é uma preocupação mais inerente à contabilidade patrimonial (no RREO, faz-se referência ao montante da dívida consolidada, para calcular sua variação e obter-se o valor do resultado nominal do exercício). O estoque da dívida pública federal é calculado segundo o regime de competência (principal mais juros incorridos em determinado mês), i.e., por critérios contábeis. No Relatório Anual da Dívida (RAD) e no Plano Anual de Financiamento (PAF), o estoque é calculado por método distinto, mais próximo do valor de mercado (utiliza-se a taxa interna de retorno média das emissões como taxa de desconto para se obter o valor presente do estoque da dívida).⁶⁶

Chama a atenção o fato de que o patrimônio líquido da União é bastante negativo (R\$ 2 trilhões), em decorrência de déficits fiscais acumulados.

Na Demonstração das Variações Patrimoniais pode-se verificar que houve grande aumento nas despesas com “juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos” de 2015 (R\$ 189 bilhões) para 2016 (350 bilhões). A apropriação dessa despesa no resultado se dá por regime de competência, o que evidencia a maior exposição das contas públicas, independentemente de já ter havido ou não reflexo na execução orçamentária.

CONCLUSÃO

Como visto no decorrer deste trabalho, a contabilidade orçamentária e a patrimonial possuem objetos distintos, ainda que haja alguma sobreposição de informações. Ambas são bastante relevantes para demonstrar a variação patrimonial e o resultado das contas públicas, pois fornecem um ponto de vista próprio.

Deve-se ter em mente que algumas classificações doutrinárias não necessariamente são adotadas pelo direito positivo, cabendo ao intérprete fazer as devidas ponderações na análise de demonstrativos contábeis e financeiros.

Por outro lado, conceitos como os de empenho, liquidação e execução da despesa, por exemplo, são de suma relevância para se fazer um estudo mais aprofundado desses demonstrativos, a fim de compreender suas diferenças metodológicas.

⁶⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União: DCON 2016*. Brasília, 2017, p. 96. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8>. Acesso em: 03 dez. 2017.

REFERÊNCIAS

- ASSONI FILHO, Sérgio. *Crédito público e responsabilidade fiscal*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BORGES, Thiago Bernardo et al. Desmistificação do regime contábil de competência. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 877-901, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6952/5519>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União: DCON 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8>. Acesso em: 03 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: parte 4: plano de contas aplicado ao setor público*. 5. ed. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_IV_PCASP2012.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório resumido da execução orçamentária do Governo Federal e outros demonstrativos*. Brasília, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2016.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios. *Estudo Especial*, n. 5, 5 abr. 2018. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf>. Acesso em: 26 maio 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/contas-do-governo-da-republica-exercicio-de-2016.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2017.
- CHAN, James L. Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. *Public Money & Management*. The Chartered Institute of Public Finance & Accounting, v. 23, n. 1, p. 13-20, jan. 2003. Disponível em: <<http://jameslchan.com/papers/Chan2003Assess.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

- FEIJÓ, Paulo Henrique. A convivência das três ramificações da contabilidade no setor público: patrimonial x financeira x orçamentária. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, n. 12, p. 22-45, abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/8/flipbook/280967/Revista%20do%20TCE%20n12_FINAL.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.
- GAMA, Janyluce Rezende et al. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis* as estratégias *top down* e *bottom up*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 183-206, jan./fev. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n1/a08v48n1.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- GOMES, Emerson Cesar da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 248-312.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- NEVES, Silvério das; VICECONTI, Paulo E. V. *Contabilidade básica*. 13. ed. São Paulo: Frase, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- PIGATTO, José Alexandre et al. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 821-837, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a04.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- REIS, Heraldo da Costa. Regime de caixa ou de competência: eis a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 52, n. 260, p. 37-48, out./dez. 2006. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=635>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- REZENDE, Fernando et al. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>>. Acesso em: 17 jun. 2018.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Ágio em reorganizações societárias: aspectos tributários*. São Paulo: Dialética, 2012.
- SILVA NETO, Alfredo Lopes. Os custos da dívida pública interna federal no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 102-108, out./dez. 1983. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10634>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

SILVA, Maurício Corrêa da. Uma análise crítica sobre a utilização do princípio da competência no setor público. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. Florianópolis, v. 5, n. 15, p. 35-43, ago./nov. 2006. Disponível em: <<http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1156/1085>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

SOUSA, Rossana Guerra de et al. O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo, v. 24, n. 63, p. 219-230, set./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/05.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

TOLEDO JUNIOR, Flavio Corrêa de. A nova contabilidade pública: conteúdos, polêmicas, controles. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 129, jan./abr. 2014, p. 66-71. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/23/20>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

