



***Orientações Estratégicas para a
Contabilidade Aplicada ao Setor
Público no Brasil***

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
1. O PAPEL DA CONTABILIDADE COMO CIÊNCIA SOCIAL APLICADA	4
2. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO NO BRASIL	8
2.1 Diretriz 1 - Promover o Desenvolvimento Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil.....	8
2.2 Diretriz 2 - Estimular a Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (IPSAS).	10
2.3 Diretriz 3 - Fortalecer institucionalmente a Contabilidade aplicada ao Setor Público.	13
Conclusão.....	15



APRESENTAÇÃO

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em uma perspectiva modernizadora e de apoio ao aperfeiçoamento da gestão pública, apresenta as Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil, consubstanciadas em diretrizes relacionadas à promoção e ao desenvolvimento conceitual, à convergência às normas internacionais e ao fortalecimento institucional da Contabilidade.

Este conjunto de orientações estratégicas estabelece, também, a identificação, o estímulo, a adoção e a manutenção de boas práticas de governança e de contabilidade, cujas fontes são o cenário das normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público e as experiências acumuladas, perpassando pelo esforço histórico do CFC em vários momentos e que agora se cristaliza.

Temos consciência do alcance e da dimensão dessa caminhada, cujo sucesso demandará que seja empreendida, como já está acontecendo, sob um processo de absoluta cooperação entre este Conselho, as entidades do setor público, os órgãos de controle e demais atores interessados, contribuindo, assim, para a instrumentalização do controle social.

Convocamos todos os profissionais de contabilidade a se engajarem nesse processo de construção de um novo cenário para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Maria Clara Cavalcante Bugarim
Presidente do Conselho Federal de Contabilidade



1. O PAPEL DA CONTABILIDADE COMO CIÊNCIA SOCIAL APLICADA

No plano estratégico, qualquer ente da Federação que deseje conhecer as atividades relacionadas à gestão do patrimônio público deve se organizar sob o aspecto normativo, administrativo e tecnológico. Assim, um dos passos fundamentais é estabelecer os sistemas organizacionais e suas competências, que, por sua natureza e complexidade, devem ser apoiados por estruturas administrativas e sistemas informatizados. As boas práticas de governança exigem a implantação e constante aperfeiçoamento, no mínimo, dos seguintes sistemas organizacionais, no âmbito do setor público:

- I. Planejamento e de Orçamento;
- II. Administração Financeira;
- III. Pessoal;
- IV. Patrimônio;
- V. Contabilidade; e
- VI. Controle Interno.

Entre esses, o Sistema de Contabilidade se caracteriza pelo seu papel de transversalidade, ao proporcionar apoio aos demais sistemas, pela própria natureza da Ciência Contábil.

Como ciência, a Contabilidade aplica, no processo gerador de informações, os princípios, as normas e as técnicas contábeis direcionados à evidenciação das mutações do patrimônio das entidades, oferecendo aos usuários informações sobre os atos praticados pelos gestores públicos, os resultados alcançados e o diagnóstico detalhado da situação orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade.



A Contabilidade aplicada ao Setor Público, como sistema de informações específico, vem incorporando novas metodologias e recuperando seu papel, adotando parâmetros de boa governança, demonstrando a importância de um sistema que forneça o apoio necessário à integração das informações macroeconômicas do setor público e à consolidação das contas nacionais. Entretanto, resente-se de um conjunto de normas profissionais que contemple a Teoria da Contabilidade como base para o registro, a mensuração e a evidenciação dos atos e fatos do setor público.

Para tanto, é preciso resgatar o tratamento dos fenômenos do setor público, em bases teóricas que reflitam a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio, e não meramente cumprir os aspectos legais e formais.

A inadequada evidenciação do patrimônio público e a ausência de procedimentos contábeis suportados por adequados conceitos e princípios revelam a necessidade de se desenvolverem diretrizes estratégicas para o aperfeiçoamento da Contabilidade aplicada ao Setor Público.

É inquestionável que todo o processo de acompanhamento e controle do patrimônio público deve partir do estudo dos fenômenos e transações que o afetam. Conseqüentemente, deve existir a necessária integração e harmonização na interpretação dos atos e fatos administrativos.

Objetivando dar efetividade à Contabilidade aplicada ao Setor Público como fonte de informações, é preciso concentrar esforços para melhor aplicar os Princípios Fundamentais da Contabilidade (PFC) sob a perspectiva do setor público. A adoção de princípios e normas diferentes do que seja recomendável pela boa técnica ou decorrentes da falta de consenso entre



os diversos órgãos das unidades da Federação pode ocasionar demonstrações que não representem adequadamente a situação patrimonial.

O ponto de partida para qualquer área do conhecimento humano deve ser os princípios que a sustentam. Esses princípios espelham a ideologia de determinado sistema, seus postulados básicos e seus fins. Vale dizer, os princípios são eleitos como fundamentos e qualificações essenciais da ordem que institui:

- I. os princípios possuem o condão de declarar e consolidar os altos valores da vida humana e, por isso, são considerados pedras angulares e vigas-mestras do sistema;
- II. adicionalmente, as novas demandas sociais estão a exigir um novo padrão de informações geradas pela Contabilidade aplicada ao Setor Público, e que seus demonstrativos – item essencial das prestações de contas dos gestores públicos sejam elaborados de modo a facilitar, por parte dos seus usuários e por toda a sociedade, a adequada interpretação dos fenômenos patrimoniais do setor público, o acompanhamento do processo orçamentário e a análise dos resultados econômicos.

Por isso, é importante reafirmar a condição da Contabilidade aplicada ao Setor Público como ciência e seu objeto de estudo: o patrimônio público. Assim, o desafio passa a ser a concepção de um conjunto de ações que visem ao seu desenvolvimento conceitual, cuja apresentação aos



interessados está na forma de **Orientações Estratégicas para a Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil**, com vistas à:

- a) convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- b) implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- c) implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;
- d) melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;
- e) possibilitar a avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal, segundo aspectos relacionados à variação patrimonial.

Assim, foram estabelecidas 3 (três) grandes diretrizes estratégicas, desdobradas em macro-objetivos, que contribuem para o desenvolvimento da Contabilidade aplicada ao Setor Público, cujas implantações deverão ocorrer a partir da celebração de parcerias entre o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e instituições que atuam, de forma direta ou indireta, com a Contabilidade aplicada ao Setor Público.



2. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

2.1 Diretriz 1 - Promover o Desenvolvimento Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil.

Esta diretriz compreende um conjunto de atividades que serão traduzidas em ações voltadas ao permanente desenvolvimento conceitual da Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil. Entre essas ações está a elaboração das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), que se constitui em importante marco conceitual.

O CFC é o órgão responsável por garantir que os profissionais de contabilidade observem procedimentos adequados à finalidade e objetivo da ciência contábil. Assim, as normas técnicas do CFC são voltadas ao profissional de contabilidade servindo de instrumento balizador das práticas a serem adotadas.

Em alguns casos, as normas do CFC também buscam a harmonização com os dispositivos emanados de órgãos reguladores, tais como Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), Agências Reguladoras; e, no âmbito do setor público, com normas e orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e dos Tribunais de Contas.

A necessidade de convergir os padrões contábeis brasileiros às normas internacionais de contabilidade, a demanda dos contadores da área pública e as novas exigências da sociedade por maior transparência tornaram urgentes a edição de normas de contabilidade para o setor público, no mesmo ritmo e padrões exigidos para o setor privado.

A elaboração das normas parte do princípio de que a Contabilidade aplicada ao Setor Público não deve se limitar a questões orçamentárias e legais, pois o processo de controle do patrimônio público deve partir do estudo dos fenômenos e transações que o afetam e, conseqüentemente, deve estar referenciado numa adequada base conceitual capaz de proporcionar a necessária



harmonização na interpretação dos atos e fatos administrativos originários da administração pública.

Algumas iniciativas já foram adotadas na direção do desenvolvimento conceitual da Contabilidade aplicada ao Setor Público, como a interpretação dos Princípios Fundamentais da Contabilidade sob a perspectiva do Setor Público (Resolução CFC nº 1.111/2007). A expectativa é dirimir dúvidas e questionamentos conceituais, reafirmando a Ciência Contábil como única forma de tratamento dos fenômenos patrimoniais e sua adequada evidenciação.

Além dos aspectos orçamentários e financeiros, é preciso que se atente para os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, contemplando a dimensão custos no modelo de informação para tomada de decisão.

A proposição das NBCASPs resgata o objeto da Contabilidade, por meio de processo democrático de discussão com contabilistas brasileiros, antes de sua efetiva implantação em 2009. Outro elemento importante na construção dessa diretriz é o apoio aos programas de educação continuada dos profissionais de contabilidade que atuam no setor público.

O desenvolvimento conceitual da Contabilidade aplicada ao setor público depende, entre outras medidas, do reforço acadêmico nos cursos de graduação em Ciências Contábeis, especialmente no que diz respeito à ampliação de disciplinas e conteúdos didáticos relacionados.

Os incentivos para o desenvolvimento de estudos e pesquisas em nível de pós-graduação e a divulgação sistemática desses esforços constituem um ambiente propício para a permanente busca dessa promoção. Ações de divulgação do conhecimento construído em vários níveis por grupos distintos também estão contempladas nessa visão de futuro, já presente, como denotados nos macroobjetivos que integram esta diretriz.

Nesta diretriz, os Macroobjetivos são:

- I. aprovar as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBCASP);



- II. apoiar programas de Educação Continuada para os Profissionais de Contabilidade que atuam no Setor Público;
- III. ampliar as disciplinas de Contabilidade aplicada ao Setor Público nos Cursos de Graduação em Ciências Contábeis;
- IV. incentivar programas de Especialização, Mestrado e Doutorado em Contabilidade que adotem linhas de pesquisa voltadas à Contabilidade aplicada ao Setor Público;
- V. realizar seminários regionais e nacional para tratar de temas relacionados à Contabilidade aplicada ao Setor Público;
- VI. incentivar a pesquisa e a produção científica em Contabilidade aplicada ao Setor Público;
- VII. apoiar ações que visem à divulgação do conhecimento em Contabilidade aplicada ao Setor Público.

2.2 Diretriz 2 - Estimular a Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (IPSAS).

A globalização da economia, a disseminação de empresas multinacionais, a necessidade de alternativas de investimentos para o desenvolvimento dos países emergentes, bem como a expansão dos mercados de capitais com a oferta de ações em bolsas de valores internacionais, tornaram premente a existência de procedimentos padronizados de Contabilidade e Auditoria.

Na Contabilidade, princípios, normas e procedimentos padronizados visam principalmente garantir a comparabilidade das demonstrações contábeis de países e empresas, independentemente do local onde estejam sediadas, e reduzir custos no processo de consolidação das demonstrações, evitando a conversão de práticas entre países.

Nesse sentido, os organismos internacionais de contabilidade e de auditoria editam normas voltadas ao estabelecimento de padrões internacionais. Na área privada, as Normas Internacionais de Contabilidade (IFRS) são editadas pelo Comitê Internacional de Normas



Contábeis (IASB). No âmbito do setor privado internacional, os países têm optado por adotar integralmente as IFRS ou estabelecer um processo de convergência.

No Brasil, por determinação do Banco Central, as entidades do sistema financeiro adotarão os padrões internacionais obrigatoriamente a partir de 2010. O mesmo prazo vale para as empresas de capital aberto e companhias de capital fechado de grande porte por determinação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Assim, ao longo desses últimos anos, o BCB e CVM, cada um atuando dentro de sua competência, editaram vários normativos alinhados às Normas Internacionais de Contabilidade e, recentemente, a legislação societária foi alterada para adequação às normas internacionais.

No âmbito do setor público, as Normas Internacionais de Contabilidade foram elaboradas pela IFAC tomando como referência os padrões aplicados ao setor empresarial. De modo geral, as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (IPSAS) buscam a convergência dos critérios de reconhecimento de receitas e despesas, ativos e passivos, bem como da forma de evidenciação da situação financeira, resultados do exercício, mutações da posição financeira e mutações no patrimônio líquido no âmbito do setor público.

Assim, em linhas gerais, as IPSAS dispõem sobre uma Contabilidade Patrimonial Integral, o que requer o registro de todos os itens de bens, direitos, obrigações e patrimônio líquido da entidade considerada, e estabelecem o regime de competência para o reconhecimento de receitas e despesas. Sem a adoção desse regime, diversos ativos e passivos podem não ser reconhecidos, e o objetivo de evidenciar a situação financeira e os resultados do exercício fica fortemente prejudicado.

No Brasil, as normas de contabilidade são editadas pelo CFC, destacando-se a Resolução CFC nº 750/93 e a Resolução CFC nº 1.111/07, que estabelecem, respectivamente, os Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC) e sua interpretação para o setor público, funcionando a STN como Órgão Central de Contabilidade, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, com a atribuição de editar normas para fins de consolidação das contas públicas.



Na qualidade de órgão regulador das práticas contábeis no Brasil e membro da IFAC, o CFC instituiu Grupos de Estudo com a finalidade de estudar e propor Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), alinhadas com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS).

O Grupo de Estudo, recentemente instituído, tem como objetivo elaborar e disseminar entre os profissionais e os diversos níveis de usuários, para fins de discussão e debates, propostas de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), alinhadas às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), editadas pela IFAC.

O objetivo estratégico do grupo partiu da premissa de que a área pública seja dotada de um conjunto de normas que possam fornecer a orientação contábil, em observância aos Princípios Fundamentais de Contabilidade, ao mesmo tempo em que se avance na consolidação e integração com as normas internacionais, possibilitando ao setor público um tratamento adequado, respeitando as normas gerais de direito financeiro e gestão fiscal.

Esse entendimento pontua todas as discussões sobre o tratamento das questões normativas para a área pública, uma vez que as normas contábeis não são e não devem ser cópia da legislação. Devem respeitar o sistema legal, sem prejuízo de que o patrimônio seja tratado como objeto de uma ciência, pautando-se nos seus princípios e postulados, pois do contrário não se terão avaliações corretas, nem tão pouco se alcançará a tão desejada transparência.

Nesta diretriz, os Macroobjetivos são:

- I. disseminar as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (IPSAS);
- II. promover intercâmbio de experiências;
- III. apoiar as ações do Comitê Gestor da Convergência no Brasil voltadas à Contabilidade aplicada ao Setor Público;
- IV. fomentar iniciativas que visem à convergência às melhores práticas internacionais de Contabilidade aplicada ao Setor Público.



2.3 Diretriz 3 - Fortalecer institucionalmente a Contabilidade aplicada ao Setor Público.

A institucionalização da Contabilidade aplicada ao setor público perpassa todos os níveis de atuação, devendo ser inserida no modo de vida, no vocabulário, nas conversas, enfim, nas preocupações cotidianas, para um exercício pleno de cidadania. Esta diretriz ambienta ações para a qualificação integrada de órgãos e entidades, nas várias fases do ciclo operacional do setor público, bem como a promoção de intercâmbios de experiências nacionais e internacionais de controle social, voltados à boa gestão dos recursos públicos e à redução da desigualdade social.

É nesse contexto que os responsáveis pela Administração Pública devem ser cobrados pela:

- a) reestruturação das áreas de contabilidade e do quadro funcional;
- b) organização de controles administrativos e contábeis necessários à boa governança;
- c) definição de modelos e demonstrativos de prestação de contas dos recursos obtidos e aplicados em benefício da sociedade.

Para isso, os profissionais de contabilidade devem ter sólidos conhecimentos dos conceitos, princípios e técnicas de Contabilidade Pública; dos sistemas de informação que atendam e suportam uma adequada Gestão e das novas demandas e procedimentos para instrumentalizar o controle social.

A partir dessas medidas, a contabilidade assume seu papel de fonte de informações para as organizações do setor público, servindo como referência de consulta, registro, mensuração e evidenciação das políticas e atos da gestão pública.

Como ação complementar ao fortalecimento da contabilidade, o CFC, os profissionais, os formadores de conhecimento e os dirigentes públicos devem buscar junto ao Poder Legislativo a alteração das regras vigentes e/ou implementar novas, definindo responsáveis e oferecendo



condições para o fortalecimento institucional, e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito.

Nesta diretriz, os Macroobjetivos são:

- I. articular ações voltadas ao fortalecimento da Contabilidade Pública;
- II. estimular programas integrados de qualificação com órgãos de controle;
- III. promover o intercâmbio de experiências, nacionais e internacionais, de controle social;
- IV. contribuir com ações relacionadas ao controle social, à boa gestão dos recursos públicos e à redução da desigualdade social;
- V. celebrar protocolos de cooperação com instituições envolvidas com a Contabilidade aplicada ao Setor Público.



Conclusão

Espera-se que essas orientações estratégicas sirvam de base referencial para elaboração de planos operacionais por parte das entidades que atuam, de forma direta ou indireta, com a Contabilidade Aplicada ao Setor Público de forma a permitir a concretização de seus objetivos, especialmente com relação à capacitação profissional, por se constituir razão fundamental para o sucesso de toda esta condução.

Assim, parcerias institucionais devem ser ampliadas; outras parcerias serão identificadas e convidadas a contribuir.

Signatários

Victor Faccioni
Presidente da ATRICON

Nelson Machado
Secretário Executivo do Ministério da Fazenda

Maria Clara Cavalcante Bugarim
Presidente do Conselho Federal de Contabilidade