

# A primazia da essência sobre a forma na contabilidade do setor público:

um estudo de caso no programa  
minha casa minha vida

**Patricia Yuri Kochi**

---

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rita de Cassia  
Leal Fonseca dos Santos

Coletânea de Pós-Graduação, v.1 n.11  
**Auditoria Financeira**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

---

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### **MINISTROS**

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

**DIRETOR GERAL**

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila de Ávila Dourado  
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra  
Marcelo da Silva Sousa  
Rafael Silveira e Silva  
Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

**COORDENADOR EXECUTIVO**

Georges Marcel de Azeredo Silva

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA FINANCEIRA

# **A primazia da essência sobre a forma na contabilidade do setor público:**

um estudo de caso no programa  
minha casa minha vida

Patricia Yuri Kochi

**Orientador(a):**

Orientador: Profa. Dra. Rita de Cassia  
Leal Fonseca dos Santos

## Resumo

---

O presente Trabalho de Conclusão de Curso de pós-graduação em Auditoria Financeira tem por objetivo analisar o modo como são contabilizados os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) pela União, e sua aderência à obrigatória primazia da essência sobre a forma. Essa questão mostra-se relevante tendo em vista a alteração da Lei 11.977/2009, promovida pela Lei 12.693/2012, que resultou em nova classificação das despesas relacionadas à execução do programa, passando de despesas correntes a despesas de capital. A partir do referencial teórico encontrado sobre o tema, buscou-se aplicar o método da dedução para o exame dos registros contábeis dos valores geridos no FAR. Com as análises realizadas, foi possível concluir que essa alteração legal, cuja motivação permanece desconhecida, ensejou o não cumprimento da primazia da essência sobre a forma. Ademais, observou-se o não atendimento da regra de ouro, que preconiza o equilíbrio orçamentário, e o prejuízo à *accountability* na gestão dos recursos públicos federais destinados ao PMCMV.

**Palavras-chave:** Auditoria financeira, essência sobre a forma, regra de ouro, *accountability*

## Abstract

---

The purpose of this study is to analyze how the resources of the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), managed in the Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), are accounted for and its adherence to the obligatory concept of substance over form. This issue is relevant because of the amendment of Law 11.977/2009, promoted by Law 12.693/2012, which resulted in a new classification of expenses related to the program, from current expenses to capital expenditures. Based on the theoretical framework found on the subject, the deduction method was applied to the examination of the accounting records of the amounts managed in the FAR. After the analysis, it was possible to conclude that this legal change, whose motivation remains unknown, led to the non-fulfillment of the substance over form. In addition, it was observed the non-compliance with the golden rule, which advocates budget balance, and the impairment of *accountability* of federal public resources allocated to the PMCMV.

**Keywords:** Financial audit, essence over form, golden rule, *accountability*

## Sumário

---

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1 Contextualização e Identificação do Problema de Pesquisa.....	9
1.2 Objetivos .....	10
1.3 Justificativa .....	11
1.4 Delimitação da Pesquisa.....	12
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
2.1 Os Princípios de Contabilidade.....	13
2.2 A Primazia da Essência sobre a Forma .....	17
2.3 A Classificação das Despesas Públicas .....	20
2.4 A <i>Accountability</i> na Gestão dos Recursos Públicos.....	23
2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida.....	26
2.6 O Fundo de Arrendamento Residencial .....	30
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>32</b>
<b>4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>33</b>
4.1 A Contabilização dos Recursos Repassados ao Fundo de Arrendamento Residencial no Balanço Geral da União.....	33
4.2 Os Impactos da Alteração na Forma de Contabilização dos Recursos Aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial .....	40
4.3 A Contabilização dos Recursos Aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial e o Atendimento à Primazia da Essência sobre a Forma.....	45
4.4 A Relação da Primazia da Essência sobre a Forma com o Dever de <i>Accountability</i> na Gestão dos Recursos Públicos .....	49
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54</b>

# 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) é o responsável, conforme dispõe o Decreto-Lei 9.295/46, alterado pela Lei 12.249/2010, entre outras coisas, por regular os princípios contábeis e editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.

No cumprimento dessa atribuição, a entidade editou a Resolução CFC 1.328/2011, que define a Estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs), estabelecendo “preceitos de conduta profissional e padrões e procedimentos técnicos necessários para o adequado exercício profissional” (BRASIL, 2011).

As NBC dividem-se em Normas Profissionais, que estabelecem regras de exercício profissional, e Normas Técnicas definidoras de conceitos doutrinários, regras e procedimentos aplicados de Contabilidade.

No âmbito das Normas Técnicas, incluem-se as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP), convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, emitidas pela International Federation of Accountants (IFAC), assim como as normas editadas por necessidades locais, sem equivalentes internacionais.

A NBC TSP Estrutura Conceitual, de 2016, aprovou a Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público (Estrutura Conceitual), que estabelece os conceitos a serem aplicados no desenvolvimento das demais NBCs TSP na elaboração e divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é o órgão central tanto do Sistema de Administração Financeira Federal quanto do Sistema de Contabilidade Federal, de acordo com a Lei 10.180/2001. Observadas as NBC TSP, a STN detém competência para “estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” na Administração Pública Federal (BRASIL, 2001).

No exercício dessa competência, anualmente é editado o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios:

Tendo em vista essa competência, a Portaria MF nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009 determinam que a STN, enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, edite normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e plano de contas

de âmbito nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas. Tais instrumentos encontram-se em consonância com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) – editadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). (BRASIL, 2018)

## 1.1 Contextualização e Identificação do Problema de Pesquisa

De acordo com a Lei 11.977/2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado com a finalidade facilitar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria, por meio de diversas formas de atendimento, incluindo mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação ou reforma de habitações.

Ainda de acordo com a citada lei, ele compreende dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), devendo sua implementação se dar, em especial, por meio de: concessões de subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; e concessão de subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

Para operacionalização do PMCMV, a União participa de três fundos, a saber: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab). Esses fundos são geridos pela Caixa Econômica Federal, que atua, ainda, como agente financeiro do programa, juntamente com o Banco do Brasil.

Com a edição da Lei 12.693/2012, que alterou a Lei 11.977/2009, a participação da União no FAR, que, até então, se dava por meio de transferências de recursos, passou a ser tratada como integralização de cotas. Essa mudança apresentou impacto na forma como esses recursos são contabilizados e na forma como aparecem nas demonstrações contábeis da União.

Nesse contexto, o presente estudo de caso objetiva, então, responder à seguinte questão: a classificação como investimento do aporte de recursos da União ao Fundo de Arrendamento Residencial para custeio do Programa Minha Casa Minha Vida atende à necessária primazia da essência sobre a forma?

## 1.2 Objetivos

Os objetivos da presente pesquisa foram estruturados em objetivo geral e específicos, com a finalidade de possibilitar a resposta à questão posta.

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral consiste na análise do modo como vem sendo contabilizada a participação da União no Fundo de Arrendamento Residencial, para operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, considerando a alteração da Lei 11.977/2009 promovida pela Lei 12.693/2012, e sua adequação à obrigatória primazia da essência sobre a forma.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Para que a questão que ensejou a presente pesquisa possa ser respondida, mostra-se necessário que o objetivo geral seja desdobrado em objetivos específicos, conforme segue:

- a.** Identificar os Princípios Fundamentais de Contabilidade;
- b.** Entender o que significa a chamada primazia da essência sobre a forma e qual a sua importância para a contabilidade;
- c.** Conhecer a classificação das despesas públicas, em especial, a que distingue as despesas correntes das de capital;
- d.** Compreender o conceito de *accountability* na gestão de recursos públicos;
- e.** Conhecer o Programa Minha Casa Minha Vida, em especial no que diz respeito às suas premissas;
- f.** Conhecer o Fundo de Arrendamento Residencial e sua interface com o Programa Minha Casa Minha Vida;

- g.** Entender a forma de contabilização dos recursos repassados pela União ao Fundo de Arrendamento Residencial para operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, antes e depois da alteração promovida pela Lei 12.683/2012;
- h.** Analisar os impactos promovidos por essa alteração legal;
- i.** Avaliar se o modo como vêm sendo contabilizados os recursos aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial atendem à necessária observância da primazia sobre a forma; e
- j.** Entender a relação da primazia da essência sobre a forma com o conceito de *accountability* na gestão dos recursos públicos.

### 1.3 Justificativa

Nos últimos anos, vem ganhando importância a preocupação dos órgãos de controle brasileiros com relação à chamada “contabilidade criativa” nas demonstrações contábeis da administração pública.

No caso da União, o Tribunal de Contas da União identificou procedimentos que ficaram conhecidos como “pedaladas fiscais”, tratadas, em especial, no Acórdão TCU 825/2015 – Plenário, a respeito de irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras e aos demais entes federados, cometidas no exercício de 2014.

DAPONT (2012) afirma que:

Muitas são as definições de contabilidade criativa, mas a maioria converge para a idéia de que se trata da distorção da realidade econômica das empresas através da manipulação das demonstrações contábeis, possibilitada por lacunas nas normas no que tange à interpretação e à subjetividade.

De acordo com SOUZA, NASCIMENTO e BERNARDES (2013):

...o fenômeno contabilidade criativa é um mal indesejado - porém existente - para a ciência contábil e sua prática, pois fere princípios e convenções contábeis, descaracteriza as Demonstrações Contábeis das entidades, induzindo seus usuários a erros de avaliação da real situação e performance patrimonial da empresa, além de eticamente inapropriada para os profissionais contábeis.

Segundo SÁ e HOOG (apud DAPONT, 2012):

...a contabilidade deixou de espelhar a realidade para somente cumprir a legislação. Esta distorção contábil pode não somente abrir lacunas para a manipulação de informações das demonstrações como pode distorcer o papel do profissional contábil.

(...)

O contador passou a ser dos poucos profissionais obrigados a evidenciar como certo o que ele mesmo entende como errado, tudo por força de uma incompetente normatização forçada pela lei e por entidades diversas.

Segundo DAPONT (2012), muitos seriam os motivos para o uso da contabilidade criativa, dos quais se destaca mascarar o desempenho governamental, por meio, por exemplo, de mudanças na base de contabilização e do uso de entidades que são inseridas na consolidação governamental para formar uma melhor imagem de índices relacionados ao déficit público ou à relação dívida/PIB.

Ainda, de acordo com SALAS (apud DAPONT, 2012), as transações mais comuns incluiriam, entre outros, um aumento ou redução de despesas, de receitas, de ativos, do patrimônio líquido, do passivo, assim como reclassificação de ativos e passivos, e inclusão ou não de informações no relatório da administração. Essas transações podem levar o usuário a informações equivocadas sobre a real situação da entidade.

Considerando esse cenário, com múltiplas possibilidades de manipulação das informações contábeis, mostra-se relevante a análise de valores registrados como investimentos pela União, a fim de que se confirme se de fato a essência das transações contabilizadas como tal atende aos normativos de referência.

Para a presente pesquisa, selecionou-se avaliar valores relativos à execução do Programa Minha Casa Minha Vida, tendo em vista tanto a materialidade dos recursos aportados pela União, por meio do Ministério das Cidades, quanto pelo fato de ser um programa com finalidade de concessão de subsídios a famílias de baixa renda na aquisição de unidade habitacionais, o que, a princípio, não se mostra alinhado ao conceito de investimento propriamente dito.

## 1.4 Delimitação da Pesquisa

O Programa Minha Casa Minha Vida integra diversas frentes de atuação governamental, de operacionalização relativamente complexa, envolvendo a gestão de diferentes fundos de recursos públicos oriundos do orçamento da União pelo Ministério das Cidades.

No entanto, dos três fundos utilizados, somente um passou a ser contabilizado como investimento da União, com a edição da Lei 12.693/2012, qual seja, o Fundo de Arrendamento Residencial, responsável pela maior quantidade de recursos despendida no PMCMV, que será, desse modo, o objeto da presente pesquisa.

No âmbito do FAR, além do PMCMV, é operacionalizado também o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que assim como o PMCMV, tem a finalidade de proporcionar moradia para a população de baixa renda. Esse programa não será detalhado na presente pesquisa, em razão do movimento de desmobilização que vem sendo feito nos últimos anos, restando em operação somente remanescente do que já foi contratado.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para que seja possível a avaliação da convergência do modo como se contabilizam os recursos geridos no Fundo de Arrendamento Residencial aos normativos de referência, faz-se necessário avançar no conhecimento dos princípios contábeis, da primazia da essência sobre a forma, da classificação da despesa pública, e do conceito de *accountability* na gestão de recursos públicos, assim como no conhecimento do Programa Minha Casa Minha Vida e do próprio FAR.

### 2.1 Os Princípios de Contabilidade

SANTOS (2013) afirma que:

Doutrinariamente, os princípios fundamentais de contabilidade são apresentados como o entendimento predominante acerca da essência da teoria da Contabilidade. Aqui, tem-se que os princípios fundamentais de contabilidade se enquadram muito melhor no conceito de regras, pois sua observação é obrigatória (...).

Os Princípios de Contabilidade (PC), antes chamados de Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC), eram normatizados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

De acordo com a Resolução CFC 750/1993, alterada pela Resolução CFC 1.282/2010:

Art. 1º Constituem PRINCÍPIOS DE CONTABILIDADE (PC) os enunciados por Esta Resolução.

§1º A observância dos Princípios de Contabilidade é obrigatória no exercício da profissão e constitui condição de legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC).

(...)

Art. 2º Os Princípios de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o patrimônio das entidades. (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

Art. 3º São Princípios de Contabilidade: (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

I) o da ENTIDADE;

II) o da CONTINUIDADE;

III) o da OPORTUNIDADE;

IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;

V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA; (Revogado pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

VI) o da COMPETÊNCIA; e

VII) o da PRUDÊNCIA.

O Princípio da Entidade diz respeito ao reconhecimento do Patrimônio como objeto da Contabilidade com autonomia, não se confundindo com o patrimônio de seus sócios ou proprietários. Desse modo, o Patrimônio pertence à entidade, mas a recíproca não é verdadeira.

O Princípio da Continuidade pressupõe, como o próprio nome indica, a continuidade da operação da entidade no futuro, fato a ser levado em conta na mensuração e na apresentação dos componentes do patrimônio.

O Princípio da Oportunidade é aquele relativo tanto à tempestividade quanto à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações que deve ser feito de imediato e com a extensão correta.

O Princípio do Registro pelo Valor Original dispõe que os componentes do patrimônio devem ser registrados pelos valores originais das transações, no valor presente na moeda do País.

O Princípio da Prudência afirma que deve ser adotado o menor valor para os componentes do Ativo, e o maior valor para os do Passivo, considerando a existência de alternativas igualmente válidas de quantificação.

Cabe destacar que a Resolução CFC 750/1993 foi revogada com a edição da Estrutura Conceitual de 2016. Não obstante, a essência deles está no corpo da Estrutura Conceitual. Em outras palavras, alguns princípios estão subentendidos e outros, expressamente mencionados no novo documento de referência.

Como informa a nota do CFC acerca da revogação da Resolução 750/1993 (BRASIL, 2016):

Instrumento fundamental do processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) ao padrão internacional, editado pela Federação Internacional de Contadores (Ifac, na sigla em inglês), a Estrutura Conceitual (NBC TSP EC) foi publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade no dia 4 de outubro de 2016. Esta norma antecede a convergência das demais, apresentando os conceitos basilares para a elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público. Até o final de 2016, serão publicadas as primeiras cinco NBC TSP convergidas, produzindo efeitos a partir de janeiro de 2017.

Ao ser publicada no Diário Oficial da União (DOU), a NBC TSP EC revogou as resoluções do CFC que aprovaram as normas aplicáveis ao setor público NBC T 16.1 a 16.5, parte da NBC T 16.6 e, ainda, a Resolução nº 750/1993, que dispõe sobre os Princípios de Contabilidade, e a 1.111/2007, que trata da interpretação dos princípios sob a perspectiva da área pública.

**Revogar a Resolução nº 750/1993, porém, não significa que os Princípios de Contabilidade estejam extintos.** A revogação das resoluções visa à unicidade conceitual, indispensável para evitar divergências na concepção doutrinária e teórica, que poderiam comprometer aspectos formais das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs).

(...)

As primeiras NBC TSP (NBC T 16.1 a 16.10), editadas em 2008, buscaram compatibilizar as diretrizes dos princípios de contabilidade

com a informação contábil do setor público alinhada aos padrões internacionais.

Em 2015, em razão da necessidade de se aprimorar a Casp, o Conselho Federal de Contabilidade criou uma comissão para avançar no processo de convergência das NBC TSP às Ipsas. Adotou-se a estratégia de convergência integral às Ipsas, ou seja, as normas internacionais passariam a ser traduzidas e adaptadas, sempre que necessário, à realidade brasileira.

Da mesma forma como ocorreu no processo de convergência da contabilidade do setor privado, a primeira norma da área pública convergida foi a NBC TSP Estrutura Conceitual – Estrutura Conceitual para a Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, publicada no DOU do dia 4 de outubro de 2016.

**Com isso, os Princípios de Contabilidade, sob o ponto de vista das Estruturas Conceituais dos setores privado e público, passaram a ser comportados dentro das normas específicas, respectivamente, a NBC TG Estrutura Conceitual (Resolução nº 1.374/2011) e NBC TSP EC.**

Diante desses fatos, tornou-se necessária e natural a revogação da Resolução nº 750/1993, para evitar eventual conflito de referência conceitual. (grifos não contidos no original)

A referida nota ainda menciona opiniões de diversos professores de conceituadas universidades brasileiras acerca da revogação da Resolução 750/1993, entre as quais:

A recente revogação da Resolução nº 750/1993 não implica na extinção dos princípios contábeis no Brasil. Na verdade, após a aprovação da Resolução 1.374/2011, o Brasil passou a contar com uma Estrutura Conceitual (EC/11). Enquanto a Resolução nº 750/1993 era estruturada em ‘princípios’, a EC/11 é estruturada em capítulos, como, por exemplo, o do objetivo ou o das características qualitativas.

De maneira geral, podemos ver que todos os princípios mencionados na Resolução nº 750/1993 também estão na EC, com exceção do da prudência. O ‘de/para’ da Resolução nº 750/1993 é apresentado a seguir, com os respectivos parágrafos da Estrutura Conceitual

entre parênteses: continuidade (4.1), oportunidade (QC12 e QC19), registro do valor original e outras bases de mensuração (4.54 a 4.56), competência (OB17 a OB20). Em relação ao princípio da entidade, a EC faz menção à “entidade que reporta a informação”. É importante destacar que uma versão revisada da EC deverá ser emitida em breve pelo International Accounting Standards Board (IASB). A versão revisada dedicará um capítulo ao conceito de ‘entidade’ e deve reintroduzir o conceito de ‘prudência’, que não significa antecipar as ‘más notícias’ e postergar as ‘boas notícias’, mas, sim, exigir cautela em julgamentos sob condições de incerteza.

Concluindo, existem formas diferenciadas de estruturar os conceitos fundamentais que temos em Contabilidade, mas tenham certeza de que sempre estarão vivos e continuarão sendo a estrela-guia para o desenvolvimento dos pronunciamentos e das decisões a serem tomadas pelos profissionais. Fábio Moraes da Costa, professor da Fucape Business School.

Nesse sentido, considerando a competência do CFC de regular os princípios contábeis e de editar as Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2016), relativo ao exercício de 2017:

... a STN editou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com abrangência nacional, que permitem e regulamentam o registro da aprovação e execução do orçamento, resgatam o objeto da contabilidade – o patrimônio, e buscam a convergência aos padrões internacionais, tendo sempre em vista a legislação nacional vigente e os princípios da ciência contábil.

Esse documento deixa clara a obrigatoriedade a observância dos princípios contábeis também no âmbito da contabilidade pública, muito embora não estejam mais vigentes os como antes os “Princípios de Contabilidade”.

## 2.2 A Primazia da Essência sobre a Forma

A Resolução CFC 750/93, já em seu art. 1º, §2º, determinava que:

Na aplicação dos Princípios de Contabilidade há situações concretas e a essência das transações deve prevalecer sobre seus aspectos formais. (Redação dada pela Resolução CFC nº. 1.282/10)

Esse postulado também figura na NBC TSP Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público:

Todas as transações materiais, eventos e outros itens reportados são apresentados de maneira que transmitam a sua essência em vez da sua forma jurídica ou outra forma, de modo que as características qualitativas da relevância e da representação fidedigna sejam alcançadas.

Além disso, a primazia da essência sobre a forma é tratada também no MCASP, sendo destacada em diversos procedimentos contábeis:

Os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma.

Conforme JREIGE (1998):

A essência sobre a forma tem sua importância tradicionalmente reconhecida pelos autores contábeis e órgãos normativos, não encontrando iniciativas, no entanto de elencá-la dentre os princípios contábeis, talvez por entenderem, como professor Iudícibus (1996:76) que se trata de um pré-requisito aos Princípios Fundamentais entre Contabilidade.

IUDÍCIBUS (2007) produziu ensaio teórico sobre os principais fundamentos da Contabilidade, traduzidos com raízes dessa ciência, definindo quatro grandes raízes que, embora não possam ser observadas à primeira vista, são muito mais abrangentes que os princípios fundamentais, pois formam sua base conceitual, comportamental e filosófica:

... a primeira delas caracterizou pela análise da prevalência da essência sobre a forma; a segunda conteve-se na discussão da prevalência do todo sobre o individual; a terceira contemplou a prevalência da alocação sobre a valoração, e a prevalência da evolução sobre o “Status Quo” da contabilidade.

Para o autor:

#### 1 PREVALÊNCIA DA ESSÊNCIA SOBRE A FORMA: A PRIMEIRA GRANDE RAIZ

Trata-se da primeira raiz profunda da Contabilidade e de sua teoria. Apresentada, usualmente, de forma vaga ou em classificação “ao

Limbo”, essa importante raiz, ou pré-condição na verdade, forma a base da Contabilidade moderna. Os grandes estudiosos de todos os tempos talvez não se utilizassem ou não conhecessem a expressão, mas certamente, alguns tinham consciência dela. Chambers (1961), por exemplo, demonstra essa consciência ao classificar como ativos apenas aqueles que possuem valor de troca (de mercado).

Aqui, é necessário lembrar que a importância da “forma” varia de acordo com as instituições jurídicas, crenças e valores de cada região ou país. Países cujas leis estão baseadas no direito romano tendem, via de regra, a dar maior importância à “forma jurídica”, muitas vezes em preferência à “essência econômica”. Portanto, existem outros fatores que “torcem” em favor da forma, como excessivo zelo pela objetividade, conservadorismo e falta de conhecimentos básicos de Economia.

Foram as estruturas conceituais de origem Anglo (exemplo: IASB), mais do que os tratadistas teóricos, a revelar a importância da essência econômica. No Brasil, a Estrutura Conceitual Básica da Contabilidade da CVM/ IBRACON assumiu de forma clara e concisa essa raiz da Contabilidade, colocando-a como pré-requisito. Ela não poderia ser classificada como postulada ambiental, pois transcende à Contabilidade, podendo ser apanágio de outras ciências, como Direito, Economia e Administração. Mas, certamente, a prevalência da essência sobre a forma nunca poderia ser um postulado jurídico, por exemplo. Ela é estritamente contábil, na “forma” de seu enunciado e aplicação, com conteúdo econômico e gerencial. (IUDÍCIBUS, 2007)

IUDÍCIBUS, MARTINS E CARVALHO (2005) afirmam que “a contabilidade seguindo, relatando e respeitando a essência dos eventos econômicos que captura e mede” consiste na pedra fundamental que apoia e sustenta o edifício contábil.

MARION e PROCÓPIO (1998) destacam o grande relacionamento entre a contabilidade e os aspectos jurídicos que cercam o patrimônio, e que, no entanto, não é raro a forma jurídica deixar de retratar a essência econômica. Em tais casos, os autores concluem que “deve a contabilidade guiar-se pelos seus objetivos de bem informar, seguindo se necessário, a essência ao invés da forma”.

Conforme FERNANDES E MARIO (2010), o que deve ser feito de acordo com a o que a lei diz pode não encontrar respaldo teórico na essência contábil do fenômeno da observação e vice-versa, sendo importante se atingir um equilíbrio entre a essência contábil e a forma jurídica.

Como discorrem MOREIRA, SILVA FILHO e LEMES (2011):

A análise da essência sobre a forma terá de ser sempre efetuada, e constantemente haverá o risco de que contratos bem redigidos e trabalhados levem a classificações e conclusões incorretas tanto de administradores quanto de auditores.

(...)

Ainda com relação à precisão dos julgamentos Pereira e Marques (2009) consideram que:

Para que os relatórios contábeis representem na essência os eventos responsáveis pelas alterações na posição patrimonial, financeira e no resultado das entidades, considera-se necessária, por parte dos profissionais contábeis, a busca do entendimento da essência das operações ocorridas, a fim de registrá-las e divulgá-las com a maior precisão e nível de detalhamento possível.

De acordo com CAVALCANTE (apud SANTOS e ALMEIDA, 2012):

(...) é preciso lembrar que a preocupação inicial do Conhecimento Contábil está ligada ao aspecto econômico (daí o sentido do respeito à essência econômica diante da forma jurídica). É aceitável pensar, portanto, que a regra jurídica só se faz necessária diante de conflito efetivo ou potencial de interesses. Nesses termos, do ponto de vista do Conhecimento Contábil, ela poderia ser compreendida como secundária. Não pelo fato de o aspecto jurídico apresentar uma importância inferior, mas somente para que a possibilidade de aprofundamento do Conhecimento Contábil não ficar por aquele aspecto “represada”.

## 2.3 A Classificação das Despesas Públicas

Conforme consignado no MCASP, são diversas as classificações da despesa orçamentária:

- a.** Institucional – reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários;
- b.** Funcional – segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, a fim de mostrar em que área de ação governamental será realizada a despesa;
- c.** Por Estrutura Programática – estrutura as ações do Governo em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos contidos no Plano Plurianual (PPA);

- d. Por Natureza – essa classificação compõe-se de: Categoria Econômica; Grupo de Natureza da Despesa; e Elemento de Despesa.

Para a presente pesquisa a classificação que se mostra mais relevante é a Categoria Econômica da despesa. Ainda conforme o MCASP:

Categoria Econômica	
3	Despesas Correntes
4	Despesas de Capital

### 3 – Despesas Correntes

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

### 4 – Despesas de Capital

Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Observação:

As despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 – investimentos e 5 – inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 – amortização da dívida).

A Lei 4.320/1964 lista os tipos e subtipos das despesas correntes e de capital, como segue:

**Tabela 1 – Despesas Correntes e Despesas de Capital**

Despesas Correntes	
Despesas de Custeio	Pessoal Civil
	Pessoal Militar
	Material de Consumo
	Serviços de Terceiros
	Encargos Diversos

<b>Despesas Correntes</b>	
Transferências Correntes	Subvenções Sociais
	Subvenções Econômicas
	Inativos
	Pensionistas
	Salário Família e Abono Familiar
	Juros da Dívida Pública
	Contribuições da Previdência Social
	Diversas Transferências Correntes
<b>Despesas de Capital</b>	
Investimentos	Aquisição de Imóveis
	Serviços em Regime de Programação Especial
	Equipamentos e Instalações
	Material Permanente
	Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis
	Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras
	Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento
	Constituição de Fundos Rotativos
	Concessão de Empréstimos
	Diversas Inversões Financeiras
Transferências de Capital	Amortização da Dívida Pública
	Auxílios para Obras Públicas
	Auxílios para Equipamentos e Instalações
	Auxílios para Inversões Financeiras
	Outras Contribuições

Fonte: Lei 4.320/1964

Como se observa na tabela, a lei em comento determina que as subvenções estão enquadradas nas despesas correntes. As subvenções podem ser sociais ou econômicas. Do MCASP constam as seguintes definições:

43 – Subvenções Sociais - Despesas orçamentárias para cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural,

sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei nº 4.320/1964, observado o disposto no art. 26 da LRF.

45 – Subvenções Econômicas -Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes.

O Programa Minha Casa Minha Vida trata da concessão de subvenções econômicas, conforme prescrito na Lei 11.977/2009.

## 2.4 A *Accountability* na Gestão dos Recursos Públicos

Segundo Campos (apud NAKAGAWA, RELVAS, DIAS FILHO, 2007), não há em nossa língua pátria um vocábulo que corresponda fielmente ao significado do termo *accountability*, sendo a palavra confiabilidade a que representaria mais adequadamente o seu correspondente em inglês.

Como apontam PINHO e SACRAMENTO (2009):

Tendo em vista que em muitos trabalhos acerca de *accountability* são observadas referências sobre a dificuldade de traduzir o mencionado termo, adota-se o pressuposto de que não existe mesmo uma palavra única que o expresse em português. O que se percebe são “traduções” diferentes para o termo por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes.

(...)

Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.

Conforme definição de ROCHA (apud ROCHA, 2011), *accountability* seria “como a responsabilização permanente dos gestores públicos em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade”, com ênfase na possibilidade de algum tipo de sanção.

De acordo com NAKAGAWA (2007):

Para Ijiri, a *accountability* é a razão de ser da Contabilidade. De acordo com Hendriksen e Breda, a *accountability* é o início e o fim da Contabilidade. Mas, afinal de contas, o que é *accountability*?

Etimologicamente, tem o significado de confiabilidade e, epistemologicamente, surge como o resultado de um adequado nível de evidenciação.

(...)

Seria o instituto da *accountability* aplicável também ao setor público? De acordo com Cameron, *accountability* é um importante elemento que caracteriza a boa governança no setor governamental. O conceito envolve a obrigação de se prestarem contas (evidenciação) pelos resultados de decisões ou ações, com frequência, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento de outrem. No âmbito das organizações públicas, essa obrigação pode ser entendida como um dever imposto àqueles que detêm o poder de Estado, no sentido de que dêem visibilidade aos seus atos e, conseqüentemente, gerem um maior grau de confiança entre governantes e governados. Parece haver consenso, na literatura, de que o fundamento dos sistemas democráticos está verdadeiramente na *accountability*, já que a informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações apropriadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos adequados em relação aos atos praticados por seus governantes.

No contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa obrigação ganha dimensões relevantes, haja vista o conjunto de sanções que dela resultam para as autoridades públicas que sonegarem informações sobre suas práticas. Esse tema tem sido tratado com tanto interesse ultimamente que já se considera como imprescindível o fortalecimento de instituições independentes do governo para oferecer à coletividade as informações de que ela precisa para o efetivo exercício da cidadania.

De acordo com SCHEDLER (apud NAKAGAWA, RELVAS, DIAS FILHO, 2007):

a essência da *accountability* na esfera pública pode ser considerada sob duas dimensões igualmente importantes e de cunho complementar. A primeira delas, como já se mencionou neste trabalho, é a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação que os mandatários têm de dar satisfações à sociedade a respeito de seus atos. A segunda dimensão se relaciona com o poder de impor sanções aos que se desviam do cumprimento de suas obrigações.

Segundo BEHN (1998):

A *accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo.

(...)

Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos stakeholders interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável.

Não obstante, PINHO e SACRAMENTO (2009) afirmam que “reduzir a assimetria informacional entre governo e cidadãos não é uma tarefa simples”. Por outro lado, fazendo uma análise da evolução da situação brasileira em direção à *accountability* citam diversos marcos legais, dos quais destacam-se a Constituição Federal de 1988, que “institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas” e implementou vários dispositivos instrumentais que viabilizam o controle dos atos dos agentes públicos, garantindo a publicidade e a transparência desses atos.

Os autores destacam ainda a aprovação da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que:

...impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exigiu a transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento.

A respeito do tema, discorre FIGUEIRÊDO (2002):

Aos Tribunais de Contas compete verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está erigida sobre alguns pilares, dentre

os quais o da transparência. Assim entendida, não só a disponibilização de informações, mas sobretudo a compreensão dos dados divulgados por parte do cidadão mediano. O objetivo mais nobre do princípio da transparência é permitir e estimular o exercício do controle social, a mais eficaz das formas de controle da conduta do gestor público.

## 2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida

Segundo informações contidas na página eletrônica do Ministério das Cidades:

O Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil. O programa, que mudou a história da habitação do País, prevê diversas formas de atendimento às famílias que necessitam de moradia, considerando a localização do imóvel – na cidade e no campo, renda familiar e valor da unidade habitacional. Além disso, contribui para geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil.

Trata-se de um programa complexo, que integra diferentes iniciativas e modos de operacionalização, de maneira que serão abordados neste momento somente os aspectos relevantes para o objetivo da presente pesquisa.

Do sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal (Caixa) constam informações sobre os atores envolvidos na execução do PMCMV:

**Caixa Econômica Federal** – Instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.

**Ministério das Cidades** – Responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa.

**Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão** - Em conjunto com o Ministério das Cidades, poderá rever anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e, ainda, fixar a remuneração da Caixa pelas atividades exercidas no âmbito do programa.

**Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao pro-**

**grama** -Têm sua participação estabelecida por meio de assinatura de Termo de Adesão com a Caixa. Visa assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.

**Empresas do setor de Construção Civil** - Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa e realiza a guarda dos imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.

Em resumo, consiste em um programa federal que busca facilitar a conquista da casa própria para as famílias de baixa renda, divididas por faixa de renda a fim de receber diferenciados benefícios:

**Tabela 2 – Faixas de renda dos beneficiários do PMCMV**

Renda Familiar Mensal	Faixa do MCMV	Característica
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros
Até R\$ 2.600,00	Faixa 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	Faixa 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano.

Fonte: Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>)

Segundo informam as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FAR de 2017, os “critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida são definidos e regulamentados pelo Ministério das Cidades”. Além disso:

A partir de dezembro de 2013, com a realização total da dotação da União cujo repasse foi por meio de subvenção econômica, o subsídio do PMCMV passou a ser concedido na emissão das prestações a serem pagas pelo beneficiário final, em cumprimento à Lei 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.693/2012, quando a União passou a participar de repasse de recursos ao FAR por meio de integralização de cotas.

O programa é regido pela Lei 11.977/2009, e alterações, e é constituído de dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e o Programa

Nacional de Habitação Rural (PNHR), sendo o primeiro destinado aos moradores de centros urbanos e o segundo voltado aos agricultores familiares, trabalhadores rurais assim como aos integrantes de comunidades tradicionais (como quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas). Menciona-se, ainda, a modalidade conhecida como MCMV Entidades, na qual famílias organizadas de forma associativa podem, desde que habilitadas para tal, produzir suas unidades habitacionais.

Conforme dispõe a Lei 11.977/2009:

Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II – participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de que tratam, respectivamente, a Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei no 8.677, de 13 de julho de 1993; (Redação dada pela Lei nº 12.693, de 2012)

III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

A referida lei ainda define que a subvenção econômica tem por objetivo facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial e complementar o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas entidades do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e tem como

condições, entre outras, a exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais.

De acordo com as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FAR de 2017:

No PMCMV o beneficiário financia parte do imóvel e paga prestação equivalente a 5,0% da renda familiar, com prestação mínima de R\$ 25,00, caso a indicação tenha sido formalizada na instituição financeira oficial federal até 30 de junho de 2016 e após essa data o valor da prestação será estabelecido em conformidade com a renda familiar bruta mensal. O restante do valor do imóvel é subsidiado pelo Governo Federal, de acordo com as diretrizes do PMCMV. O financiamento deve ser amortizado no prazo máximo de 120 meses.

Em caso de morte ou invalidez permanente do participante, o Fundo deixa de receber as prestações remanescentes da amortização do saldo devedor. No caso de danos físicos no imóvel, o FAR assume as despesas relativas a tais danos no imóvel, limitados ao valor de avaliação do imóvel.

Essa contraprestação pelo beneficiário pode ser também dispensada, quando, as operações com recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial: forem vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público e demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais; forem destinadas ao atendimento a famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel nos casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pela União; ou forem vinculadas a reassentamentos de famílias, indicadas pelo poder público municipal ou estadual, decorrentes de obras vinculadas à realização dos Jogos Rio 2016.

Dos aspectos gerais do PMCMV ora apresentados, cabe destacar mais um, relativo à possibilidade de que a Caixa Econômica Federal, agente operador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, possa utilizar disponibilidades desses fundos em contratações do programa com direito ao ressarcimento dos montantes desembolsados devidamente atualizados pela taxa Selic, nos casos em que ainda não tenham sido efetivados os aportes de recursos necessários às subvenções econômicas, até o limite previsto na lei orçamentária anual. Essa possibilidade foi incluída na Lei 11.977/2009 por meio da Lei 12.424/2011 e significa dizer que as subvenções concedidas podem ser realizadas mediante empréstimo de recursos, a ser pago pela União em momento posterior com acréscimo de juros.

## 2.6 O Fundo de Arrendamento Residencial

Conforme informações consignadas nas Demonstrações Contábeis Consolidadas Intermediárias da Caixa Econômica Federal, relativas ao 3º trimestre de 2018, por delegação do Governo Federal, a CAIXA exerce o papel de agente operador de fundos e de programas sociais, entre os quais incluem-se o Fundo de Arrendamento Residencial, o Fundo de Desenvolvimento Social e o Fundo Garantidor da Habitação Popular, vinculados à execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

A entidade informa que esses “fundos são entidades jurídicas independentes, geridas por regulamentação e estrutura de governança específica e contabilidade própria, não gerando efeitos no balanço da CAIXA”.

Nesse documento é apresentada a posição do FAR em 31/8/2018 em relação às posições de 30/9/2017 e de 31/12/2017:

**Tabela 3 – Posição do FAR de 31/8/2018 (R\$ 1.000,00)**

Descrição	30/09/2018 <sup>(1)</sup>	31/12/2017	30/09/2017
FAR	37.592.785	39.844.589	40.600.217
FDS	3.158.974	3.011.455	2.891.595
FGHAB	1.987.611	1.868.767	1.827.591

1 - Posição de 31/08/2018 de acordo com o Balanço dos Fundos.

Fonte: Demonstrações contábeis Consolidadas Intermediárias, do 3º trimestre de 2018, da Caixa Econômica Federal (tabela adaptada)

Considerando a materialidade proeminente do FAR em relação aos outros fundos, como pode ser visto na tabela apresentada, e tendo em conta que a Lei 12.693/2012 veio a alterar somente a contabilização dos recursos aportados ao FAR, será tratado somente este fundo na presente pesquisa.

Segundo informações consignadas nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FAR do exercício de 2017:

O Fundo de Arrendamento Residencial (“FAR” ou “Fundo”) foi constituído com base no Voto nº 140 da Caixa Econômica Federal - CAIXA, Ata 1.419, de 27 de maio de 1999, com fundamento na Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, alterada pela Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004, e iniciou suas atividades em 1º de junho de 1999, com a finalidade de viabilizar o Programa de Arrendamento Residencial – PAR.

O FAR tem por objetivo prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR e ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, para realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (unidades habitacionais), mediante constituição de carteira diversificada de ativos imobiliários, financeiros e/ou modalidades operacionais disponíveis no âmbito do mercado financeiro.

Os recursos do FAR são provenientes de capital próprio, de recursos advindos da integralização de cotas pela União, conforme previsto na Lei nº12.693, de 24 de julho de 2012, e de empréstimos obtidos com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme condições estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS).

(...)

O FAR terá direitos e obrigações próprias, pelas quais responderá com seu patrimônio, não respondendo o gestor ou os cotistas por qualquer obrigação do Fundo, salvo pela integralização das cotas que subscreverem.

(...)

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela MP nº 514, de 1º de dezembro de 2010, em seu artigo nº18, autorizou a União a transferir até o limite de R\$ 16,5 bilhões para o FAR devidamente atualizado pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - Selic.

O FAR teve sua criação autorizada por meio do art. 2º da Lei 10.188/2001, para operacionalização do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Desse modo, conforme Relatório de Gestão 2017 do FAR, o fundo “já atendia a necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra e venda direta” antes de ser autorizado a atuar no PMCMV.

O objetivo da criação desse fundo era a segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao PAR, e o seu patrimônio, antes da Lei 12.693/2012, era constituído apenas pelos bens e direitos adquiridos pela Caixa Econômica Federal no âmbito do programa.

Com a alteração promovida pela Lei 12.693/2012, o patrimônio do fundo passou a contar com os recursos advindos da integralização de cotas. As Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do FAR do exercício de 2017 informam que:

#### (j) Patrimônio Líquido

Corresponde ao capital social do FAR composto pelas dotações orçamentárias da União, integralizações de cotas da União para aplicações junto ao Programa Minha Casa Minha Vida e o resultado acumulado do Fundo desde a sua criação.

Esse documento ainda destaca que “a União é o único cotista do FAR e realiza integralizações de cotas periodicamente a fim de evitar a insuficiência do Fundo” e deve ser monitorado o fluxo de caixa efetivo a fim de mitigar o risco de insolvência e liquidez ao longo do tempo. E complementa que o fundo apresenta alto percentual de inadimplência e que:

Considerando que os aportes/integralizações de cotas realizadas no FAR não possuem periodicidade constante, entende-se que o Fundo trabalha sob um método de regime de repartição simples, em que os recursos disponibilizados são suficientes para cobrir as despesas do mesmo período, sem acumulação de reserva.

O risco de insolvência foi mencionado no relatório de auditoria independente emitido sobre as demonstrações do FAR de 2017, de 28/3/2018, que contém a seguinte informação:

#### Auditoria dos valores correspondentes ao exercício anterior

O exame das demonstrações contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 2016 foi conduzido sob a responsabilidade de outros auditores independentes, que emitiram relatório de auditoria, com data de 24 de março de 2017, com seção específica sobre incerteza relevante relacionada com a continuidade operacional do Fundo e parágrafo de ênfase referentes à base de elaboração das demonstrações contábeis para propósito especial.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia para o desenvolvimento desta pesquisa e atingimento do objetivo proposto baseou-se em pesquisa bibliográfica do referencial teórico existente sobre o tema, de modo a possibilitar o conhecimento acerca dos princípios contábeis, da primazia da essência sobre a forma, da classificação das despesas públicas e do conceito de *accountability* na gestão dos recursos públicos. Além disso, buscou-se

estudar os marcos normativos do Programa Minha Casa Minha Vida e de um de seus fundos, o Fundo de Arrendamento Residencial.

A partir do conhecimento adquirido, foi aplicado método da dedução, para análise dos registros contábeis dos valores envolvidos na execução do Programa Minha Casa Minha Vida no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial, e avaliação da aderência da sua contabilização aos normativos de referência.

Para essa análise foram utilizados documentos diversos, em especial, os Relatórios de Gestão e as Demonstrações Contábeis tanto da União, quanto do FAR, incluindo as respectivas Notas Explicativas, de diferentes exercícios, no período de 2012 a 2018, além de consultas construídas utilizando a base de dados do Portal Siga Brasil, mantido pelo Senado Federal.

## 4. DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para responder à questão proposta é preciso entender como se dá a contabilização dos recursos repassados ao Fundo de Arrendamento Residencial, para operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, bem como a alteração trazida pela Lei 12.693/2012 no modo como esses recursos eram contabilizados e os impactos dessa alteração. Ademais, pretende-se analisar se essa contabilização atende ao postulado da primazia da essência sobre a forma e como isso se reflete no dever de *accountability* na gestão dos recursos públicos.

### 4.1 A Contabilização dos Recursos Repassados ao Fundo de Arrendamento Residencial no Balanço Geral da União

De acordo com as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – 3º Trimestre de 2018 (BRASIL, 2018):

As Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (DCON) são elaboradas em consonância com os dispositivos da Lei nº 4.320/64, do Decreto-lei nº 200/67, do Decreto nº 93.872/86, da Lei nº 10.180/2001 e da LC nº 101/2000. São baseadas, também, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e de maneira subsidiária pelas normas brasileiras e internacionais de contabilidade do setor público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela International Federation of Accountants (IFAC).

As estruturas e a composição das DCON estão de acordo com as bases propostas pelas práticas contábeis brasileiras, tendo como base o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Dessa forma, as DCON são compostas por:

- I. Balanço Patrimonial (BP);
- II. Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- III. Balanço Orçamentário (BO);
- IV. Balanço Financeiro (BF);
- V. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- VI. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e
- VII. Notas Explicativas.

Dessas demonstrações destaca-se o Balanço Patrimonial:

**Figura 1 – Balanço Patrimonial da União – 3º trimestre de 2018**

ATIVO	NE	30/09/2018	31/12/2017
<b>Ativo Circulante</b>			
Caixa e Equivalentes de Caixa	3	1.329.189	1.140.142
Créditos a Curto Prazo	4	89.727	76.928
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	5	55.712	50.548
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo		539	2.031
Estoques		21.837	19.596
Ativos Não Financeiros Mantidos para Venda		128	78
VPD Pagas Antecipadamente		23	29
<b>Total do Ativo Circulante</b>		<b>1.497.156</b>	<b>1.289.355</b>
<b>Ativo Não Circulante</b>			
Ativo Realizável a Longo Prazo		2.077.953	2.093.655
Créditos a Longo Prazo	4	2.025.763	2.052.052
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	5	43.109	30.577
Invest. e Aplicações Temporárias a Longo Prazo		9.081	11.025
VPD Pagas Antecipadamente		0	0
Investimentos	6	320.321	309.367
Imobilizado	7	1.319.390	1.142.713
Intangível		4.970	4.472
Diferido		4	5
<b>Total do Ativo Não Circulante</b>		<b>3.722.638</b>	<b>3.550.211</b>
<b>TOTAL DO ATIVO</b>		<b>5.219.794</b>	<b>4.839.566</b>
<b>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>			
<b>Passivo Circulante</b>			
Obrig. Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo		37.994	39.249
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	8	891.058	789.358
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo		3.713	2.814
Obrigações Fiscais a Curto Prazo		51	191
Obrigações de Repartições a Outros Entes		363	693
Provisões a Curto Prazo	9	30.069	55.702
Demais Obrigações a Curto Prazo	10	153.568	240.860
<b>Total do Passivo Circulante</b>		<b>1.116.816</b>	<b>1.128.867</b>
<b>Passivo Não Circulante</b>			
Obrig. Trab., Prev. e Assist. a Pagar a Longo Prazo		2.778	1.402
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	8	4.702.223	4.456.182
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo		348	348
Obrigações Fiscais a Longo Prazo		237	81
Provisões a Longo Prazo	9	1.788.236	1.654.751
Demais Obrigações a Longo Prazo	10	24.902	23.339
Resultado Diferido		2	2
<b>Total do Passivo Não Circulante</b>		<b>6.518.726</b>	<b>6.136.105</b>
<b>Patrimônio Líquido</b>			
Patrimônio Social e Capital Social		33.868	30.806
Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital		929	1.397
Reservas de Capital		200	291
Ajustes de Avaliação Patrimonial		225	226
Reservas de Lucros		188	76
Demais Reservas		262	273
Resultados Acumulados		(2.450.643)	(2.457.697)
(-) Ações / Cotas em Tesouraria		(777)	(777)
<b>Total do Patrimônio Líquido</b>		<b>(2.415.747)</b>	<b>(2.425.406)</b>
<b>TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>		<b>5.219.794</b>	<b>4.839.566</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – 3º trimestre de 2018

Ainda conforme as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – 3º Trimestre de 2018 (BRASIL, 2018):

Elaboradas a partir das informações constantes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), as DCON consolidam as contas dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

O objetivo principal das DCON é fornecer, aos diversos usuários, informações sobre a gestão do patrimônio público da União e contribuir na prestação de contas da gestão econômico-financeira realizada no período a que se referem. Nas demonstrações contábeis, os diversos usuários podem encontrar informações sobre a posição e as mutações do patrimônio público, o desempenho econômico-financeiro, a execução orçamentária, os fluxos de caixa e outras informações que auxiliem na avaliação da gestão econômico-financeira do Governo Federal.

Essas notas explicativas trazem também informações mais detalhadas a respeito do grupo de contas Créditos a Longo Prazo, no qual se inserem as contas de Empréstimos e de Financiamentos Concedidos a Receber:

**Figura 2 – Composição dos Créditos a Longo Prazo**

	R\$ milhões		
	30/09/2018	31/12/2017	AH (%)
Créditos Tributários a Receber	351.631	369.749	(4,90)
Clientes	212	212	0,12
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.463.018	1.572.785	(6,98)
Dívida Ativa Tributária	698.679	654.148	6,81
Dívida Ativa Não Tributária	101.483	103.983	(2,40)
<b>Total Bruto (I)</b>	<b>2.615.024</b>	<b>2.700.877</b>	<b>(3,18)</b>
Ajustes para Perdas (II)	589.261	648.825	(9,18)
<b>Total Líquido (III = I - II)</b>	<b>2.025.763</b>	<b>2.052.052</b>	<b>(4,34)</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – 3º trimestre de 2018

**Figura 3 – Empréstimos e Financiamentos Concedidos – Longo Prazo**

	R\$ milhões		
	30/09/2018	31/12/2017	AH (%)
Empréstimos Concedidos a Receber	935.366	1.036.499	(9,76)
Financiamentos Concedidos a Receber	482.176	491.960	(1,99)
Resíduos de Empréstimos Concedidos	22.442	18.542	21,03
Operações Especiais	20.582	23.429	(12,15)
Outros	2.452	2.354	4,16
<b>Total Bruto (I)</b>	<b>1.463.018</b>	<b>1.572.785</b>	<b>(6,98)</b>
Ajuste para Perdas (II)	34.077	70.044	(51,35)
<b>Total Líquido (III = I - II)</b>	<b>1.428.941</b>	<b>1.502.741</b>	<b>(8,87)</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – 3º trimestre de 2018

Ademais, no que se refere a Empréstimos e Financiamentos Concedidos, especificamente acerca de recursos relativos ao PMCMV, as notas explicativas trazem a seguinte informação:

Destaca-se que contribuiu para a redução do saldo de empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo o desreconhecimento, em setembro de 2018, de R\$ 46 bilhões que estavam contabilizados como financiamentos concedidos a receber junto ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Por se tratar de um fundo financeiro privado, os repasses devem ser tratados como participação em fundos (investimento), e não como financiamentos a receber.

Nas informações apresentadas, é possível observar que, no exercício de 2018, houve esse desreconhecimento no valor de R\$ 46 bilhões, de modo que os recursos referentes à execução do PMCMV passaram a ser contabilizados somente como investimentos junto ao FAR. Esse entendimento materializa a alteração promovida na Lei 11.977/2009 pela Lei 12.693/2012, que transformou a transferência de recursos ao FAR em integralização de cotas do fundo.

Sobre os Investimentos, as notas explicativas às demonstrações contábeis do 3º trimestre de 2018 informam:

Os investimentos da União são reunidos em três grandes grupos, que totalizaram R\$ 320,3 bilhões em 30/09/2018, conforme tabela a seguir.

	R\$ milhões		
	30/09/2018	31/12/2017	AH (%)
Participações Permanentes	318.865	307.856	3,58
Propriedades para Investimento	1.455	1.508	(3,56)
Demais Investimentos Permanentes	2	2	(6,73)
<b>Total</b>	<b>320.321</b>	<b>309.367</b>	<b>3,54</b>

## Participações Permanentes

As participações permanentes representam os investimentos realizados em empresas não dependentes do OFSS, consórcios públicos e fundos, sendo contabilizadas em função da influência da União na administração da entidade.

Assim, quando há influência significativa, os investimentos são mensurados e avaliados pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP), ou seja, o investimento é inicialmente registrado a preço de custo, e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

De outra forma, quando não há influência significativa, são mensurados e avaliados de acordo com o custo de aquisição (Método de Custo), sendo reconhecidas as perdas prováveis apuradas em avaliações periódicas.

A tabela abaixo apresenta a composição dos investimentos da União em “Participações Permanentes”, diferenciando-os pelo método de contabilização.

	R\$ milhões		
	30/09/2018	31/12/2017	AH (%)
<b>Participações em Empresas</b>	<b>263.542</b>	<b>255.239</b>	<b>3,25</b>
Participações em Empresas – MEP	263.035	254.653	3,29
Participações em Empresas – Método de Custo	507	585	(13,48)
<b>Participações em Fundos</b>	<b>42.468</b>	<b>42.408</b>	<b>0,14</b>
Participações em Fundos – MEP	42.435	42.405	0,07
Participações em Fundos – Método de Custo	34	3	969,41
<b>Participações em Organismos Internacionais</b>	<b>10.485</b>	<b>9.862</b>	<b>6,31</b>
<b>Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)</b>	<b>2.237</b>	<b>215</b>	<b>940,45</b>
<b>Participações em Consórcios Públicos</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>-</b>
<b>Outros</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>318.865</b>	<b>307.856</b>	<b>3,58</b>

Fonte: SIAFI.

A equivalência patrimonial é calculada duas vezes no decorrer do exercício: em abril, tendo como base as demonstrações contábeis das empresas controladas de dezembro do exercício anterior; e em dezembro, tendo como base as demonstrações contábeis de setembro do próprio exercício. Portanto, as participações avaliadas pelo MEP em 30/09/2018 estão com base nas demonstrações contábeis de 31/12/2017.

Dessa forma, uma vez que os resultados dos exercícios das empresas controladas são publicados e aprovados posteriormente ao encerramento do exercício no SIAFI, não é possível o registro integral dos resultados da equivalência patrimonial até a data das demonstrações contábeis por parte do órgão controlador (STN/MF).

(...)

Em relação às participações da União em fundos, 80,44% do total de R\$ 42,5 bilhões se refere à participação da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que apresentava, em 30/09/2018, saldo de R\$ 34,2 bilhões.

Do exame à contabilização dos recursos do PMCMV, vê-se que, antes de 2018, o montante designado ao programa constava dos empréstimos e financiamentos concedidos, ao mesmo tempo em que constava da conta de investimentos (participação em fundos), parcialmente, considerando que o saldo incorporado ao BGU resulta do Método de Equivalência Patrimonial (MEP).

Em 2018, altera-se, então, essa rotina contábil, passando-se a reconhecer esses recursos apenas por meio do MEP aplicado ao saldo do FAR.

Não foi encontrada nas notas explicativas qualquer informação que justifique a razão para essa alteração contábil ter sido efetivada apenas em 2018, considerando que a alteração legal foi realizada em 2012.

Desse modo, buscaram-se informações adicionais no portal Siga Brasil, que é um sistema de informações sobre orçamento público federal, mantido pelo Senado Federal, que permite acesso aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI, por meio de painéis e relatórios gerados a partir de parametrizações definidas pelo usuário.

Em um primeiro momento, realizou-se busca a partir do Programa 2049–Moradia Digna, no qual se insere o Programa Minha Casa Minha Vida, obtendo-se os seguintes resultados:

**Figura 4 – Evolução Anual da Despesa do Programa 2049-Moradia Digna**



Fonte: Portal Siga Brasil

Além disso, o Portal informa que, no período de 2012 a 2019, em relação ao Objeto do Gasto, 31,92% (R\$ 22,7 bilhões) dos recursos do programa foram contabilizados como Outras Despesas Correntes, enquanto 66,23% (R\$ 47,1 bilhões) foram contabilizados como Inversões Financeiras.

Em um segundo momento, buscaram-se informações a respeito dos recursos contabilizados via FAR, resultando nas seguintes informações sobre a Ação 00AF – Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR:

**Figura 5 – Evolução Anual da Despesa no âmbito da Ação 00AF**



Fonte: Portal Siga Brasil

**Tabela 4 – Recursos aportados ao FAR e ao FDS desde 2012**

Ação (Cod)	Ano	Ação DESP	Categoria Econômica (Cod)	Categoria Econômica	GND (Cod)	GND DESP	Pago + RP Pago (R\$)
00AF	2012	TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	2.250.000.000,00
00AF	2013	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	6.232.000.000,00
00AF	2013	TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	5.306.538.696,00
00AF	2014	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	10.355.699.453,32
00AF	2014	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	4.505.978.027,00
00AF	2015	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	8.587.789.436,73
00AF	2016	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	5.045.806.490,41
00AF	2017	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	2.118.040.289,68
00CY	2014	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	158.879.312,79
00CY	2015	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LE)	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	186.965.814,79
00CY	2015	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LE)	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	217.014.185,31
00CY	2016	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LE)	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	881.196.344,00
00CY	2017	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LE)	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	300.811.329,40
00CY	2018	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LE)	5	DESPESAS CORRENTES	3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	438.466.354,13
00AF	2018	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	2.634.937.105,00
00AF	2019	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	4	DESPESAS DE CAPITAL	5	INVERSOES FINANCEIRAS	100.000.000,00

Fonte: Portal Siga Brasil (tabela adaptada)

Das consultas realizadas ao Siga Brasil, fica claro que, com a edição da Lei 12.693/2012, a partir do exercício de 2013 os recursos relativos ao PMCMV executados por meio do FAR passaram a ser contabilizados como investimentos, portanto, despesas de capital, diferenciando-se dos recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social, despesas correntes.

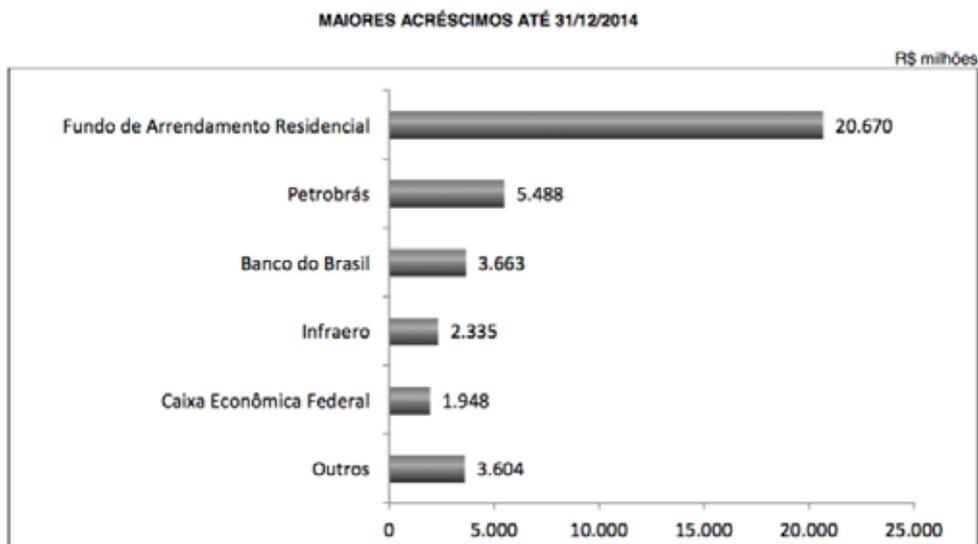
## 4.2 Os Impactos da Alteração na Forma de Contabilização dos Recursos Aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial

Das informações apresentadas, depreende-se que o aspecto mais relevante da alteração na forma de contabilização dos recursos do PMCMV aportados ao FAR, com o advento da Lei 12.693/2012, consiste na alteração da classificação da despesa como de capital.

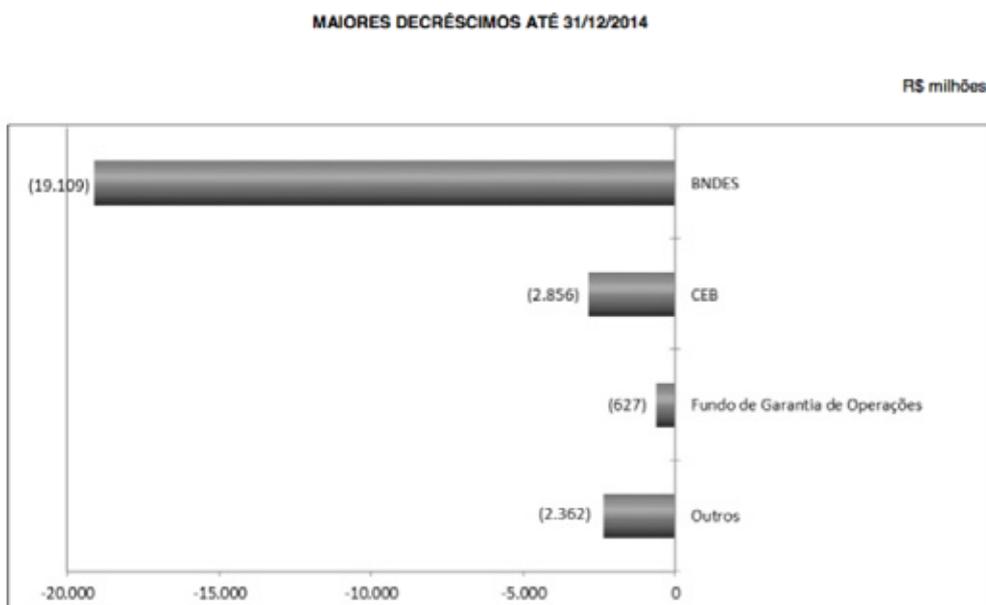
O exame às demonstrações contábeis da União, dos anos anteriores, revelou que o FAR foi mencionado somente nos documentos relativos ao exercício de 2014, quando foi registrado ganho da ordem de R\$ 11,709 bilhões em seus investimentos em participações societárias (BRASIL, 2015):

No que se refere à participação em fundos avaliados por equivalência patrimonial, destaca-se o registro do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no montante de R\$ 20,67 bilhões. O FAR é um fundo de natureza privada (à semelhança de FGI, FGO, FGEDUC, FGP, FGCM e FGAB). O fundo tem por objetivo prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial - PAR e ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, para realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (unidades habitacionais), mediante constituição de carteira diversificada de ativos imobiliários, financeiros e/ou modalidades operacionais disponíveis no âmbito do mercado financeiro. A legislação do fundo (Lei no 10.188/2001 e Lei no 11.977/2009) foi significativamente alterada recentemente pela Lei no 12.693/2012, quando este passou a ser subdividido em cotas e a integralização de cotas pela União foi autorizada, o que justifica seu registro como investimento da União. Em razão deste registro, a participação em fundos teve um aumento de 2,8 vezes comparativamente ao ano anterior, atingindo o montante de 28,51 bilhões em 2014.

Os maiores acréscimos e decréscimos nas participações societárias da União, podem ser visualizados nos gráficos a seguir:



Fonte: SIAFI/Secretaria do Tesouro Nacional.



Fonte: SIAFI/Secretaria do Tesouro Nacional.

Considerando essas informações, resta evidente que a alteração afetou o resultado dos investimentos da União já no primeiro ano de contabilização dos recursos do PMCMV como integralização de cotas, que, de outro modo, teria, ao invés de ganho, uma perda no valor da conta de investimentos.

Além desse, há outro impacto a considerar, decorrente da alteração na forma de contabilização dos recursos do PMCMV aportados ao FAR: ao transformar uma despesa corrente em despesa de capital, criou-se uma margem maior para cumprimento da chamada regra de ouro.

Conforme o art. 167 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 167. São vedados:

(...)

III -a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é importante instrumento de regulamentação da regra de ouro. CARVALHO JÚNIOR et al (2017) compilam em que momentos a lei trata dessa regra constitucional:

A LRF faz menção expressa ao art. 167, III, da Constituição, em quatro momentos: (i) no art. 32, § 1º, V, quando inclui o atendimento à regra de ouro como uma das condições para que entes da Federação possam formalizar seus pleitos, perante o Ministério da Fazenda, com vistas à realização de operações de crédito; (ii) no art. 33, § 4º, quando impõe a obrigatoriedade de constituição de reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte, caso não seja atendida a regra de ouro, no montante equivalente ao excesso identificado; (iii) no art. 38, § 1º, quando estatui que as operações de crédito por antecipação de receita não serão computadas para efeito da regra de ouro, desde que liquidadas até o dia dez de dezembro de cada ano; e (iv) no art. 53, § 1º, I, quando define que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício deve ser acompanhado de demonstrativo do atendimento da regra de ouro.

Segundo COURI et al (2018), a regra estabelece que o governo só pode aumentar seu endividamento (líquido) até o limite das despesas com investimentos públicos:

A intuição por trás desta restrição orçamentária é relativamente simples: se as receitas públicas não são suficientes para cobrir as despesas totais (primárias ou financeiras), o governo estará incorrendo em um déficit que deve ser financiado por novas operações de crédito; e, caso contrário, incorrerá em um superávit que o permite quitar os débitos antigos e reduzir seu endividamento.

Conforme CARVALHO JÚNIOR et al (2017), do ponto de vista patrimonial, a regra de ouro evita a descapitalização do ente, o que diminuiria sua capacidade de atuação futura, a serviço do princípio da continuidade da prestação de utilidades públicas pelo Estado.

Ainda de acordo com COURI et al (2018), a regra de ouro brasileira apresenta algumas peculiaridades, das quais se destaca o fato de se basear em um conceito mais amplo de despesas de capital:

Este conceito é mais abrangente, em primeiro lugar, porque considera uma definição contábil de investimentos públicos que inclui não somente as aquisições de ativos fixos do governo federal como também suas transferências de capital que financiam os investimentos de governos subnacionais e instituições privadas sem fins lucrativos. Além disto, a definição de despesas de capital abarca outras quatro rubricas:

1) Despesas primárias registradas como “inversões financeiras” pela contabilidade pública brasileira (isto é, uma pequena parte do Grupo de Natureza da Despesa número 5 -GND5). Por exemplo, as despesas com aquisições de imóveis, aumento de participações no capital de empresas públicas (Companhias Docas, EMBRAPA, TELEBRÁS, ELETROBRÁS etc.) e integralização de cotas a fundos de organismos multilaterais ou públicos (por exemplo, no Fundo de Arrendamento Residencial que operacionaliza linhas de crédito do Programa Minha Casa Minha Vida).

2) Despesas financeiras (não primárias) contabilizadas como “inversões financeiras” (a maior parcela do GND5 no jargão orçamentário), como as concessões de financiamentos estudantis (FIES) e a setores produtivos (programas a cargo do BNDES, Finep ou Fundos Constitucionais no Nordeste, Centro-Oeste e Norte; à marinha mercante, agronegócio café, exportações, agricultura familiar etc.).

3) Despesas financeiras (não primárias) com a correção monetária do principal da dívida pública, que a legislação e a contabilidade pública brasileiras convencionaram registrar como uma despesa de capital em “amortização da dívida”(uma parte do GND6), ao contrário da prática mais generalizada ao redor do mundo de contabilizá-la como despesa corrente.

4) Despesas financeiras (não primárias) de “amortização da dívida” relativas ao pagamento do principal da dívida pública (a segunda parte do GND6).

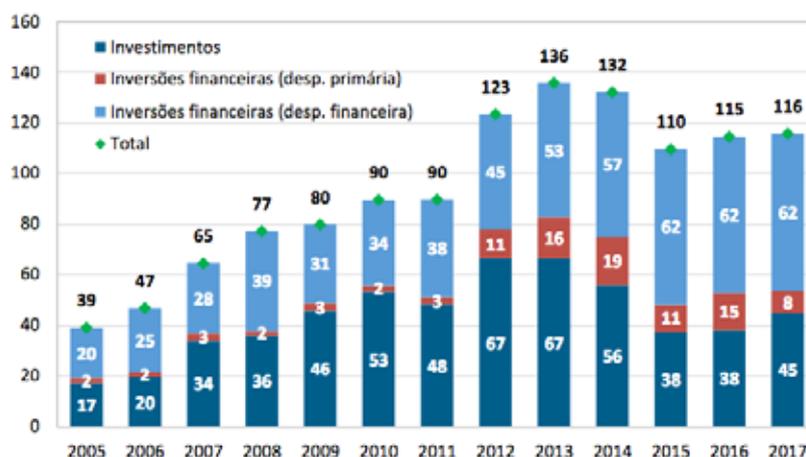
(...)

Isto abre espaço, por exemplo, para que a regra seja cumprida mesmo com o volume de operações de crédito crescendo muito acima dos investimentos públicos. Desde que esta diferença seja compensada pelas demais categorias contabilizadas entre as despesas de capital. (grifos não contidos no original)

Os mesmos autores concluem, com maestria, que:

A inclusão das despesas com inversões financeiras nas despesas de capital para efeito de apuração do cumprimento da regra fiscal, conforme evidenciado no gráfico 1, exerce contribuição substancial. Tomando os últimos cinco anos, de 2013 a 2017, nota-se que o volume global das despesas com inversões, tanto primárias quanto financeiras, superou bastante o gasto clássico com investimentos.

**Gráfico 1: Evolução dos Componentes da despesa de capital (em R\$ bilhões a preços correntes)**



Fonte: Siga Brasil

Elaboração: IFI

Ao longo dos últimos treze anos, as despesas com investimentos e inversões alcançaram R\$ 1,2 trilhão, sendo R\$ 654 bilhões ou 54% de gastos com inversões financeiras e R\$ 556 bilhões ou 46% com o investimento no sentido stricto sensu. Durante esse período, vale chamar atenção ainda para a contribuição que os financiamentos concedidos no âmbito do Fies (R\$ 88,6 bilhões), dos fundos regionais (R\$ 107,5 bilhões), bem como da integralização de cotas do fundo de arrendamento residencial (FAR)18, de R\$ 61,2 bilhões, exerceram na expansão do volume dos gastos com inversões financeiras. (grifo não contido no original)

A partir do que se observa no gráfico apresentado, que mostra um importante aumento das despesas de capital a partir de 2012, é possível inferir que a alteração da classificação das despesas do PMCMV para despesas de capital inseriu-se em um movimento de inclusão dessas despesas com inversões financeiras para cálculo do cumprimento da regra de ouro, facilitando, assim, a sua observância.

Soma-se a essa análise relato consignado no processo de Contas da Presidente de República do exercício de 2015 (Acórdão TCU 2523/2016 – Plenário) acerca da exis-

tência de “dívida da União com o FGTS, decorrente dos adiantamentos de subvenções no âmbito do PMCMV, no valor de R\$ 8,55 bilhões”.

Ainda, conforme relatório do Acórdão TCU 1084/2018-Plenário, que tratou das operações de crédito entre FGTS e União:

O que houve, na prática, foi a utilização de recursos do FGTS pela União como instrumento de funding para as despesas de subvenção econômica de sua responsabilidade direta, conforme previsto na lei do PMCMV.

O objetivo da “engenharia financeira” adotada, pelo menos no exercício de 2014, não foi outro senão expandir a realização de gastos pela União, sem que o pagamento efetivamente realizado pelo FGTS em nome da União tivesse repercussão no resultado primário apurado pelo Bacen, uma vez que as obrigações decorrentes não foram registradas a título de dívida nas estatísticas fiscais, conforme abordado no item 8.5.

Destaca-se que esses adiantamentos têm previsão legal no art. 82-A da Lei 11.977/2009:

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Destarte, observa-se que a União faz operações de crédito junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para custeio das subvenções concedidas no PMCMV, no âmbito do FAR, sendo possível concluir que essas operações não deveriam ser permitidas, caso tais despesas ainda fossem classificadas como correntes.

### **4.3 A Contabilização dos Recursos Aportados ao Fundo de Arrendamento Residencial e o Atendimento à Primazia da Essência sobre a Forma**

Conforme tratado anteriormente, o postulado da primazia da essência sobre a forma determina, como o próprio nome diz, que a essência das transações deve prevalecer sobre seus aspectos formais. Desse modo, ainda que norma jurídica defina de modo diverso, a contabilidade deve se ater ao que as transações são em sua essência.

Buscando a motivação da alteração na forma de contabilização dos recursos aportados ao FAR, consultou-se o documento de Exposição de Motivos da Medida Provisória 561/2012, convertida na Lei 12.693/2012, que se limitou a dizer:

23. O art. 3º do projeto de medida provisória altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. As alterações têm como objetivo oferecer ao programa maior clareza redacional e, por conseguinte, melhor compreensão de seus objetivos pela população, e ainda por aspectos que requerem adequação de natureza operacional. Neste sentido, propõe-se, na Lei nº 11.977, de 2009:

a) a alteração do inciso II do *caput* do art. 2º com vistas a melhorar a operacionalização do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, que passará a ter seu patrimônio dividido em cotas;

(...)

26. Além das modificações na Lei nº 11.977, de 2009, relativas à melhora na operacionalização do FAR, é proposta, pelas mesmas razões, a alteração da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. De acordo com a proposta, o FAR passará a ter seu patrimônio dividido em cotas, de modo que a transferência de recursos da União a esse fundo será feita por meio da integralização de cotas.

Da leitura do referido documento, não é possível inferir qualquer mudança na essência do PMCMV que justificasse a necessidade de alteração da sua forma de contabilização, visto que se circunscreve à questão de suposta “melhora na operacionalização do FAR”, sem que seja apresentado qualquer detalhamento a respeito. Tampouco foram encontradas mais informações nos relatórios de gestão e demonstrações contábeis do FAR.

Nesse ponto, mostra-se necessário analisar como são apresentadas as informações nas Demonstrações Contábeis do FAR. De acordo com os demonstrativos do exercício de 2017:

**Figura 6 – Balanço Patrimonial do FAR – Exercício de 2017****BALANÇO PATRIMONIAL**

Exercícios findos em 31 de dezembro

(Em milhares de reais, exceto quando indicado de outra forma)

Descrição	2017	2016
<b>Ativo</b>	<b>40.212.021</b>	<b>44.907.774</b>
<b>Ativo Circulante</b>	<b>7.268.663</b>	<b>8.578.933</b>
Caixa e equivalentes de caixa (Nota 3)	2.381.697	3.421.567
Operações de crédito (Nota 4)	2.626.464	2.118.511
Financiamentos Habitacionais	2.706.129	2.178.245
Provisão p/ crédito de liquidação duvidosa (-)	(79.665)	(59.734)
Operações de arrendamento residencial (Nota 5)	4.463	5.169
Arredamento financeiro especial a receber	376.903	387.989
Rendas a apropriar	(372.440)	(382.820)
Outros créditos (Nota 6)	116.272	582.918
Valores a receber - Agentes Financeiros FAR/FGTS	13.837	318.523
Diversos	102.435	264.395
Outros valores e bens (Nota 7)	2.139.767	2.450.768
<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>32.943.358</b>	<b>36.328.841</b>
Operações de crédito (Nota 4)	16.901.332	13.457.825
Financiamentos habitacionais	17.382.613	13.835.233
Provisão p/ crédito de liquidação duvidosa (-)	(481.281)	(377.408)
Operações de arrendamento residencial (Nota 5)	-	-
Arredamento financeiro especial a receber	3.082.355	3.515.680
Rendas a apropriar	(3.082.355)	(3.515.680)
Outros valores e bens (Nota 7)	14.364.816	20.770.621
Imobilizado de arrendamento (Nota 9)	1.677.210	2.100.395
Imobilizações em curso (Nota 8)	82.055	118.824
Imobilizado de arrendamento (Nota 9)	1.595.155	1.981.571
<b>Passivo e Patrimônio Líquido</b>	<b>40.212.021</b>	<b>44.907.774</b>
<b>Passivo Circulante</b>	<b>1.477.453</b>	<b>3.249.552</b>
Obrigações por empréstimos e repasses (Nota 10)	435.490	450.174
Outras obrigações (Nota 11)	899.318	2.701.811
Provisão para passivos judiciais (Nota 18)	121.871	80.726
Passivos Atuariais (Nota 12)	20.774	16.841
<b>Passivo Não Circulante</b>	<b>2.186.019</b>	<b>2.493.733</b>
Obrigações por empréstimos e repasses (Nota 10)	2.186.019	2.493.733
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>36.548.549</b>	<b>39.164.489</b>
Capital social	600.000	600.000
Cotas da União	44.901.650	42.783.610
Prejuízo acumulado	(8.953.101)	(4.219.121)

As notas explicativas da administração são parte integrante das demonstrações contábeis.

Fonte: Demonstrações Contábeis do FAR – Exercício de 2017

Do exame ao Balanço Patrimonial do FAR, cabe destaque ao Prejuízo Acumulado de R\$ 8.953.101,00, a despeito do aumento do valor relativo à integralização de cotas pela União.

**Figura 7 – Demonstração do Resultado do Exercício – Exercício de 2017****DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO**

Exercícios findos em 31 de dezembro

(Em milhares de reais, exceto quando indicado de outra forma)

DESCRIÇÃO	2017	2016
<b>Receitas Operacionais</b>	<b>862.081</b>	<b>1.317.606</b>
Rendas de operações de crédito	177.648	559.431
Rendas de arrendamento residencial (Nota 5)	408.067	528.807
Rendas de aplicações interfinanceiras de liquidez (Nota 3)	256.181	212.903
Outras rendas operacionais (Nota 15)	15.838	11.520
Receitas não operacionais	4.347	6.945
<b>Despesas Operacionais</b>	<b>(5.596.061)</b>	<b>(4.673.129)</b>
Despesas com obrigações por empréstimos e repasses (Nota 10)	(150.634)	(209.662)
Despesas de arrendamento residencial (Nota 5)	(343.793)	(348.858)
Taxa de administração (Nota 14)	(538.003)	(465.226)
Outras despesas operacionais (Nota 16)	(667.119)	(587.482)
Despesa com subsídio - PMCMV (Nota 17)	(3.036.223)	(2.618.649)
Despesa com reserva técnica	(3.932)	(12.771)
Provisão para créditos de liquidação duvidosa (Nota 4(c), Nota 7 e Nota 8))	(815.212)	(356.735)
Despesa com ações judiciais	(41.145)	(73.746)
<b>Prejuízo do Exercício</b>	<b>(4.733.980)</b>	<b>(3.355.523)</b>

As notas explicativas da administração são parte integrante das demonstrações contábeis.

Fonte: Demonstrações Contábeis do FAR – Exercício de 2017

Conforme se observa na Demonstração do Resultado do Exercício, e de acordo com o Relatório de Gestão do FAR de 2017, o fundo apresentou “resultado negativo de R\$ 4,73 bilhões, 44,97% acima do orçado, motivado pela redução das receitas de operações de crédito e aumento nas despesas, principalmente, com subsídio, com participação relativa de 64% no resultado negativo”.

O Relatório de Gestão do FAR de 2017 trata também da inadimplência no PMCMV e informa que do total de contratos ativos, 40,6% apresentam atraso superior a 90 dias, representando incremento de 4,2% no índice geral de inadimplência em relação ao exercício anterior.

Esse fato contribui para os resultados negativos do FAR, e, conseqüentemente, para um decréscimo no valor unitário das cotas do fundo. O Relatório de Gestão do FAR de 2017 traz a evolução desses valores que, em suma, passaram de R\$ 1,000000 em junho/2012, com a alteração promovida pela Lei 12.693/2012, chegando a R\$ 0,716581, representando um decréscimo de 28,3% do valor inicial. O reflexo desse decréscimo se dá em menor saldo apurado do investimento no BGU, a despeito do acréscimo na quantidade de cotas integralizadas pela União.

Das análises empreendidas na contabilização dos recursos do PMCMV repassados ao FAR, cabe, então, destacar as seguintes considerações:

- a. a essência do Programa Minha Casa Minha Vida diz respeito à concessão de subvenções a fim de facilitar a aquisição de unidades habitacionais por famílias de baixa renda, havendo, inclusive, diversos casos em que a própria Lei 11.977/2009 dispensa contraprestação pelo beneficiário;
- b. os recursos para subvenções não poderiam ser registrados como despesas de capital, mas tão somente como despesas correntes, conforme prescreve a Lei 4.320/1964;
- c. a Lei 12.693/2012 não imprimiu nenhuma mudança na essência do programa, alterando apenas a forma de contabilização dos aportes feitos ao FAR, seu principal fundo;
- d. o grau de inadimplência dos contratos no que diz respeito à contraprestação pelos beneficiários é alto, conforme consta das notas explicativas às demonstrações contábeis do FAR;
- e. o fundo dá prejuízos anuais, tende à insolvência e depende dos aportes da União para sua sobrevivência, de acordo com informações consignadas nas notas explicativas às demonstrações contábeis do FAR;
- f. a União detém maior quantidade de cotas a cada exercício, mas o valor unitário das cotas diminuiu ao longo dos anos, ratificando que, de fato, não se trata de um investimento propriamente dito; e
- g. a Lei 11.977/2009 prevê que, caso o fundo desembolse recursos antes do respectivo aporte pela União, a mesma deverá ressarcir o fundo com o acréscimo de juros, criando uma situação sem precedentes, em que a investidora é quem paga juros.

Diante do resultado das análises, conclui-se que a Lei 12.693/2012 não se mostra suficiente para que os registros contábeis dos recursos do PMCMV repassados ao FAR sejam feitos sem o prejuízo da primazia da essência sobre a forma.

#### **4.4 A Relação da Primazia da Essência sobre a Forma com o Dever de *Accountability* na Gestão dos Recursos Públicos**

Conforme MCASP (BRASIL, 2017), o “objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão”. Por óbvio, as demonstrações contábeis da União são peça fundamental de *accountability* do governo federal.

Nesse sentido, para que a *accountability* seja atingida é fundamental que seja respeitada a primazia da essência sobre a forma, visto que só se mostra útil a informação que evidencia a realidade da gestão e seus resultados.

No caso da contabilização de recursos do PMCMV, a alteração promovida pela Lei 12.693/2012 levou, como dito anteriormente, ao não atendimento da primazia da essência sobre a forma, prejudicando, por conseguinte, a *accountability* da gestão dos recursos destinados a esse programa.

Com a transferência de recursos ao FAR sendo classificada como integralização de cotas, o que se enxerga no Balanço Geral da União é apenas um investimento no valor do saldo apropriado por equivalência patrimonial a partir do patrimônio líquido do FAR, sendo impossível enxergar nesse demonstrativo os recursos despendidos pelo Ministério das Cidades para execução do PMCMV, despesas essas em grande medida destinadas às subvenções concedidas.

Conforme Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do 3º Trimestre de 2018 do Ministério da Fazenda, o FAR apresenta o maior saldo entre os fundos avaliados por equivalência patrimonial:

**Tabela 5: Composição MEP - Fundos**

	30.09.2018	31.12.2017	% de part. no capital social	Data base último balanço utilizado
Participações em Empresas - MEP	39.675.316.330,24	40.056.445.302,26		
FAR	34.159.912.252,90	34.159.912.252,90	92,18	30.09.2017
FGCN	49.047.962,62	49.488.326,51	97,88	31.12.2017
FGEDUC	4.612.066.672,44	5.495.096.401,32	100,00	29.12.2017
FGHAB	353.168.937,09	350.837.092,37	16,74	31.12.2017
FGIE	1.120.505,19	1.111.229,16	8,99	31.12.2017
FGFIES	500.000.000,00	-	-	-
Particip.em Empresas - MEP (Intra)	360.006.808,96	360.006.808,96		
FND	360.006.808,96	360.006.808,96	-	-
<b>Total</b>	<b>40.035.323.139,20</b>	<b>40.416.452.111,22</b>		

Fonte: Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do 3º Trimestre de 2018 do Ministério da Fazenda

De acordo com o Relatório de Gestão do FAR de 2017:

**Figura 8 – Valores Aportados/ Integralizados pela União ao FAR e Valores Desembolsados para os Programas PAR e PMCMV**

Valores Aportados / Integralizados Pela União ao FAR e Valores Desembolsados para os Programas PAR e PMCMV				
Ano	Valores Repassados pela União OGU R\$	Desembolsos para PAR R\$	Desembolsos para PMCMV	
			PMCMV CAIXA R\$	PMCMV BB R\$
2006	-	1.231.883.057,56	-	-
2007	-	1.119.671.889,66	6.452.866,21	-
2008	-	437.855.942,91	50.162.326,05	-
2009	846.858.362,67	299.758.496,67	599.230.266,87	-
2010	1.110.317.337,50	48.736.598,05	5.796.047.893,88	-
2011	5.776.000.000,00	10.475.272,42	6.476.573.026,33	-
2012	11.111.065.290,82	1.704.158,23	7.617.077.822,99	132.307.934,43
2013	11.233.019.358,50	1.610.071,99	10.931.576.386,01	1.310.989.959,37
2014	14.861.677.480,32	1.774.657,93	12.246.192.359,63	2.459.440.908,28
2015	8.587.789.436,73	12.692.848,49	8.891.096.649,66	2.094.208.077,53
2016	5.045.806.490,41	15.715.312,23	5.027.344.538,00	1.796.354.115,97
2017	2.118.040.289,68	12.892.699,30	2.374.612.384,46	644.103.381,28
<b>Total</b>	<b>60.690.574.046,63</b>	<b>7.169.752.541,18</b>	<b>60.016.366.520,09</b>	<b>8.437.404.376,86</b>

Fonte: CAIXA\_SISFIN\_SIAPIF (28/12/2017)

Fonte: Relatório de Gestão do FAR de 2017

Pelo que se apresenta no Balanço Geral da União, não é possível observar a diferença entre o que foi aportado e o que retorna como investimento. Essa diferença não é desprezível, pois, de 2012 até o momento, foram aportados R\$ 47,1 bilhões ao PMCMV no âmbito do FAR, enquanto do Balanço Patrimonial do 3º trimestre de 2018 consta da conta de investimento o saldo de R\$ 34,2 bilhões, o que resulta numa diferença de R\$ 12,9 bilhões. Isso, sem considerar possível erro do método de equivalência patrimonial aplicado, visto que se o fundo dá prejuízos anuais, o saldo a ser incorporado no balanço da União deveria ser negativo, ao invés de positivo.

Essa questão, no entanto, não será abordada mais detalhadamente na presente pesquisa, visto demandar análises específicas, que não acrescentariam ao objetivo pretendido.

Para tal, importa destacar que, em suma, o que a Lei 12.693/2012 possibilitou, entre outras coisas, foi a ocultação de uma despesa, em valores atuais, de R\$ 47,1 bilhões, em troca de um investimento de R\$ 34,2 bilhões, importando prejuízo à *accountability* na gestão dos recursos públicos federais.

Além disso, cabe mencionar DAPONT (2012), que traça a seguinte análise da contabilidade criativa:

Podemos concluir que apesar de alguns casos de contabilidade criativa respeitarem a legislação vigente e as normas aceitas de contabilidade, esta fere os princípios éticos da profissão, afinal a ética do profissional contábil, através do código de ética, apresenta-se como um princípio a fidedignidade das informações e, a contabilidade criativa fere este princípio, visto que não apresenta a real situação econômica e patrimonial da organização.

Ainda, a dificuldade criada ao controle do obrigatório cumprimento da regra de ouro, como tratado anteriormente, também se reflete em prejuízo à essa *accountability*.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pela Lei 11.977/2009, tem por finalidade facilitar o acesso de famílias de baixa renda à casa própria, por meio de diversas formas de atendimento, das quais se destaca a concessão de subvenções para seus beneficiários.

Na presente pesquisa, observou-se que a alteração promovida pela Lei 12.693/2012 no modo como os recursos repassados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) eram contabilizados resultou em nova classificação das despesas para a execução do programa, passando de despesas correntes a despesas de capital.

A partir das análises realizadas, foi possível concluir que essa alteração, cuja motivação permanece desconhecida, ensejou o não cumprimento tanto da primazia da essência sobre a forma, quanto da regra de ouro, considerando o custeio de despesas de subvenção com operações de crédito realizadas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ademais, ficou evidente o prejuízo à *accountability* na gestão dos recursos públicos federais destinados ao PMCMV, em vista de ocultação de despesa de R\$ 47,1 bilhões

nos demonstrativos contábeis da União, evidenciando em seu lugar um falso investimento de R\$ 34,2 bilhões.

É importante deixar claro que não se julgou na presente pesquisa o mérito do PMCMV e sua finalidade. Entende-se que, enquanto política pública, é totalmente legítima e válida a decisão de o governo empregar recursos na concessão de subsídios a famílias de baixa renda como forma de auxílio à aquisição de habitações.

Não obstante, para fins de prestação de contas à sociedade, essa decisão e suas implicações devem estar adequadamente refletidos nos demonstrativos contábeis.

Como sugestão de temas a serem pesquisados em oportunidades futuras citam-se a adequabilidade do Método de Equivalência Patrimonial aplicado na contabilização do saldo do FAR no Balanço Patrimonial da União (BGU) e a avaliação de outros investimentos também consignados no BGU, como, por exemplo, participação em empresas consideradas independentes, cujos resultados vêm sendo deficitários ao longo dos anos, com seguidos aportes de recursos da União.

## REFERÊNCIAS

BARRETO P. S.; MACEDO, M. A. S.; ALVES, F. J. S. **Tomada de Decisão e Teoria dos Prospectos em Ambiente Contábil: uma Análise com Foco no Efeito *Framing***. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, Vol. 3, Ed. 2, p. 61-79, Senhor do Bonfim. Mai/Ago 2013. Disponível em: <http://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/293>. Acesso em 16 de dez. 2018.

BEHN, R. D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da democrática**. Revista do Serviço Público - RSP, ano 49, n. 4, p. 5-45, Brasília. Out/1998. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1560>. Acesso em 2 de fev. 2019.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Demonstrações Consolidadas Caixa 2018 - 1º semestre**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/DC\\_BrGaap\\_Div\\_1S18\\_final.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/DC_BrGaap_Div_1S18_final.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Demonstrações Consolidadas Caixa 2018 - 1º trimestre**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/DC\\_BrGaap\\_01T18\\_final.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/DC_BrGaap_01T18_final.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Demonstrações Consolidadas Caixa 2018 - 3º trimestre**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/BrGaap\\_DC\\_3T\\_editavel.docx](http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/BrGaap_DC_3T_editavel.docx). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Notas explicativas às Demonstrações Contábeis do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2012**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/IObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=7808482&codPapelTramitavel=51734932>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2012**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC\\_FAR\\_2012\\_Relatorio\\_de\\_Gestao.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC_FAR_2012_Relatorio_de_Gestao.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2013**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC\\_FAR\\_2013\\_Relatorio\\_de\\_Gestao.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC_FAR_2013_Relatorio_de_Gestao.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2014**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC\\_FAR\\_2014\\_Relatorio\\_de\\_Gestao.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/PC_FAR_2014_Relatorio_de_Gestao.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2015**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/downloads/rg\\_far\\_2015.pdf](http://www.caixa.gov.br/downloads/rg_far_2015.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2016**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-fundo-arrendamento-residencial/Prestacao\\_de\\_contas\\_FAR\\_2016.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-fundo-arrendamento-residencial/Prestacao_de_contas_FAR_2016.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Caixa Econômica Federal. **Relatório de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – Exercício de 2017**. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/Relatorio\\_Gestao\\_FAR\\_2017.zip](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fundos-governo-prestacao-contas/Relatorio_Gestao_FAR_2017.zip). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **NBC TSP Estrutura Conceitual do Conselho Federal de Contabilidade, de 23 de setembro de 2016**. Disponível em: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade**. Disponível em: [http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Livro\\_Principios-e-NBCs.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Livro_Principios-e-NBCs.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Resolução CFC 750, de 31 de dezembro de 1993**. Princípios Fundamentais de Contabilidade. Revogada pela NBC TSP Estrutura Conceitual de 2016. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=1993/000750](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=1993/000750). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Resolução CFC 1.328, de 18 de março de 2011**. Dispõe sobre a estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2011/001328](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2011/001328). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Revogação da Resolução no 750/1993: contexto e considerações**. Disponível em: <https://cfc.org.br/noticias/revogacao-da-resolucao-no-7501993-contexto-e-consideracoes/>. 2016. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 6.962, de 17 de setembro de 2009**. Revogado pelo Decreto 7.499/2011. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado\\_2009\\_07\\_07.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado\\_2009\\_07\\_07.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto 7.795, de 16 de junho de 2011**. Altera o Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7795.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Exposição de Motivos da Medida Provisória 561, de 8 de março de 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/561.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/561.htm#art3). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10188.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado\\_2009\\_07\\_07.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Leis/L11977compilado_2009_07_07.pdf). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 12.693, de 24 de julho de 2012**. Altera diversas leis, entre as quais a Lei 11.977/2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Prestação de contas da Presidenta da República – Exercício de 2012**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2012-1/pcpr2012.pdf>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2013**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU+2013+\\_+4o\\_tri.pdf/37ac079b-92dd-44df-8549-41646a0f512a](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU+2013+_+4o_tri.pdf/37ac079b-92dd-44df-8549-41646a0f512a). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2014**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/383803/CPU\\_BGU\\_parte+V\\_Notas+Explicativas\\_dez+-VERS%C3%83O+FINAL+CGU\\_2014.pdf/a95fc1e1-a10a-4001-bc74-c92359c5ef11](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/383803/CPU_BGU_parte+V_Notas+Explicativas_dez+-VERS%C3%83O+FINAL+CGU_2014.pdf/a95fc1e1-a10a-4001-bc74-c92359c5ef11). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2015**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU\\_2015.pdf/cefefa2a-5f2b-40d2-818a-7555eddd8cf4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2015.pdf/cefefa2a-5f2b-40d2-818a-7555eddd8cf4). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2016**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU\\_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac-356c74b8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac-356c74b8). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2017**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU\\_2017.pdf/d78aaa06-7907-4175-81d3-075f9c-c315e5](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2017.pdf/d78aaa06-7907-4175-81d3-075f9c-c315e5). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanco Geral da União – Exercício de 2018 – 3º trimestre**. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/DCON\\_2018\\_Trimestre\\_3.pdf/83de2f16-d453-4b99-8124-14df323978d4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/DCON_2018_Trimestre_3.pdf/83de2f16-d453-4b99-8124-14df323978d4). Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasp>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 825/2015 - TCU - Plenário**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31343038313132&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.456/2016 - TCU - Plenário**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/programa-minha-casa-minha-vida.htm>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.523/2016 - TCU - Plenário**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2523%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 20 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 15.640/2018 - TCU - 1ª Câmara**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A15640%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 20 de jan. 2019.

CARVALHO JÚNIOR; *et al.* **Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias.** Estudo Técnico Conjunto no 2/2017, Brasília. Dez/2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>. Acesso em 2 de fev. 2019.

COURI, D.V.; **Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios. Instituição Fiscal Independente**, Brasília/DF. Abr/2018. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE\\_n05\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540060/EE_n05_2018.pdf). Acesso em 2 de fev. 2019.

DAPONT, I. J. **O Papel da Ética Profissional frente à Contabilidade Criativa.** Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/79383>. Acesso em 12 de jan. 2019.

DE SOUSA, W. D. *et al.* **Contabilidade Criativa versus Fraude Contábil: um estudo empírico com profissionais da contabilidade.** *Revista Brasileira de Contabilidade*, [S.l.], n. 215, p. 12-29. Nov/2015. Disponível em: <http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1306>. Acesso em: 2 de fev. 2019.

DUARTE, M. M. R.; RIBEIRO, M. S. R. **Contabilidade criativa: algumas abordagens.** *Revista Contabilista/TOC*, n. 93, Portugal. Dez/2007. Disponível em: [https://www.occ.pt/downloads/files/1196446510\\_29a35\\_contabilidade.pdf](https://www.occ.pt/downloads/files/1196446510_29a35_contabilidade.pdf). Acesso em 10 de jan. 2019.

FERNANDES, C. M.; MARIO, P. C. **Ensaio sobre a Essência Contábil versus a Forma Jurídica: (D)Efeitos na Tributação de uma Massa Falida.** *Anais do 10º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, 2010 p. 1-11. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos102010/453.pdf>. Acesso em 16 de dez. 2018.

FIGUEIRÊDO, C. M. C. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de accountability.** O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Out/2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044116.pdf>. Acesso em 20 de jan. 2019.

IUDÍCIBUS, S. **Ensaio sobre algumas raízes profundas da contabilidade, em apoio aos princípios fundamentais.** *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 1, n. 1, p. 9-16, São Paulo. Dez/2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34693>. Acesso em 16 de dez. 2018.

IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E.; CARVALHO, L. N. **Contabilidade: aspectos relevantes da epopéia de sua evolução.** *Rev. contab. finanç.*, v. 16, n. 38, p. 7-19, São Paulo/SP. Ago/2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772005000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772005000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 de dez. 2018.

JACQUES, F.V. S.; *et al.* **Contabilidade e a sua relevância nas boas práticas de Governança Corporativa.** *Revista Contemporânea de Contabilidade*, UFSC, v. 8, n. 16, p. 37-64, Florianópolis. Jul-Dez/2011. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/5386/21190-71089-1-PB.pdf?sequence=1>. Acesso em 10 de fev. 2019.

JREIGE, E. F. **True and fair view: um entrave ou um impulso para a contabilidade?** Cad. estud., n. 17, p. 01-15, São Paulo. Abr/1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511998000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511998000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 de dez. 2018.

MARION, J. C.; PROCÓPIO, A. M. **Uma proposta metodológica no ensino dos princípios fundamentais de contabilidade na disciplina de contabilidade de custos.** Contab. Vista e Rev., v. 9, n. 4, p. 23-29, Belo Horizonte. Dez/1998. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/issue/view/20>. Acesso em 16 de dez. 2018.

MOREIRA, A. T.; SILVA FILHO, O. N.; LEMES A. S. **IAS 17 – Análises, Comparações e a Primazia da Essência sobre a Forma.** Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU, Vol.6 - n.12, p. 1-22, Getúlio Vargas. Jan/Jul 2011. Disponível em: [https://www.ideau.com.br/getulio/restrito/upload/revistasartigos/75\\_1.pdf](https://www.ideau.com.br/getulio/restrito/upload/revistasartigos/75_1.pdf). Acesso em 16 de dez. 2018.

NAKAGAWA, M. M. **Accountability: a razão de ser da contabilidade.** Rev. contab. finanç., v. 18, n. 44, p. 7, São Paulo. Ago/2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772007000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772007000200001&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 de dez. 2018.

NAKAGAWA, M.M.; RELVAS, T. R.S.; DIAS FILHO, J.M. **Accountability: a razão de ser da contabilidade.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 1, n. 3, p. 83-100, Brasília/DF. Dez/2008. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/17>. Acesso em 16 de dez. 2018.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, vol. 43, núm. 6, pp.1343-1368, Rio de Janeiro. Nov-Dez/2009. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1645>. Acesso em: 2 de fev. 2019.

POHLMANN, M. C. **Até onde caminham juntos a Contabilidade e o Direito?** Cad. estud., n. 1, p. 01-05, São Paulo. Out/1989. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-92511989000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511989000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 16 de dez. 2018.

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens.** Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 2 (2011), p. 82 – 97, Brasília. Mai-Ago/2011. Disponível em: [https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf\\_162](https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162). Acesso em 20 de jan. 2019.

SANTOS, C. B.; ALMEIDA, K. K. N. **Análise Introdutória das Mudanças Provocadas na Contabilidade Pública pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.** REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade – Vol. 1, no 1, p.21-38. Jan-Abr/2012. Disponível em: <https://doi.org/10.18696/reunir.v2i1.40>. Acesso em 14 de jan. 2019.

SANTOS, N. A.; RAIMUNDINI, S. L.; SOUSA, C. A. B. **Evidenciação Contábil: Análise Comparativa da Aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade e das Normas Vigentes no Brasil em Operações de Arrendamento Mercantil Financeiro.** Enfoque: Reflexão Contábil [en linea] 2007, 26. Mai-Ago/2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307124231005>. Acesso em 14 de jan. 2019.

SANTOS, S. D. **Funções da Contabilidade e Princípio Fundamental da Entidade**. Revista Científica Semana Acadêmica, v. 01, p. 01-10, Fortaleza, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/funcoesdacontabilidadeeprincipiofundamentaldaentidade.pdf>. Acesso em 14 de jan. 2019.

SILVA, R. A. C. **O princípio da essência sobre a forma e o leasing**. Revista Mineira de Contabilidade, Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais, ano 12, n. 41, p. 34-41, Belo Horizonte. Jan-Fev-Mar/2011. Disponível em: <http://www.revista.crcmg.org.br/index.php?journal=rmc&page=article&op=view&path%5B%5D=325>. Acesso em 14 jan. 2019.

SILVEIRA, A. O.; *et al.* **Revogação da Resolução CFC 750/93: Comparativo entre a Resolução 750/93 e a NBC TG-Estrutura Conceitual**. 14º Semana Acadêmica da FADISMA, Santa Maria. Disponível em: <http://sites.fadisma.com.br/entrementes/anais/wp-content/uploads/2018/01/revogacao-da-resolucao-cfc.pdf>. Acesso em 20 de jan. 2019.

SOUZA, W. D.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; BERNARDES, J. R. **Contabilidade Criativa versus Ciência Contábil: um estudo dos impactos do fenômeno sobre a ciência**. Revista Opara: Ciências Contemporâneas Aplicadas, v. 3, n. 1 (2013). Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina – FACAPE. Petrolina. Jan-Dez/2013. Disponível em: <http://revistaopara.facape.br/article/view/100>. Acesso em 14 jan. 2019.

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável