

Curso de Especialização em Orçamento Público - 3ª Edição.

Instituições promotoras:

Secretaria Federal de Controle – SFC/CGU

Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU

Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP

Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis/SF

Iracy Monteiro dos Santos

**Efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de
transparência dos passivos contingentes, no âmbito da União.**

Iracy Monteiro dos Santos

**Efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de
transparência dos passivos contingentes, no âmbito da União.**

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello
Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista em Orçamento
Público.

Mychelle Celeste Batista de Sá (Mestre)

Brasília – DF, 2010

Dedico este trabalho a todos aqueles que acreditam que a ousadia e o erro são caminhos para as grandes realizações.

AGRADECIMENTOS

O trabalho de pesquisa exige dedicação e muito esforço por parte do pesquisador que busca informações do que deseja estudar. No entanto, não é uma atividade solitária, uma vez que envolve uma série de pessoas que, de alguma maneira, acabam sendo um pouco responsáveis pelo produto final do trabalho. Partindo deste pressuposto, agradeço em primeiro lugar a Deus, pela dádiva da vida e, em especial, à Secretaria de Orçamento Federal, onde trabalho, pela oportunidade de participar deste curso de Pós-Graduação.

Ao meu esposo, Ulisses Guedes dos Santos, pelo incentivo e apoio incondicional na trajetória das minhas conquistas acadêmicas.

À minha filha, Zênia Monteiro Guedes dos Santos, pela colaboração e incentivo.

À minha orientadora Mychelle Celeste Batista de Sá.

Aos colegas de trabalho Carlos César Rocha, Claudinei Ferrari e Jorge Luiz Bastos Junior pela valiosa colaboração.

E, finalmente, aos colegas de curso, professores e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação acadêmica e para que a realização deste trabalho fosse possível.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a efetividade do Anexo de Riscos Fiscais (ARF) como instrumento de transparência dos principais riscos fiscais, no âmbito da União. Para a realização deste estudo os dados foram obtidos a partir de pesquisas bibliográficas em livros, periódicos e artigos especializados na área de orçamento público. A análise foi desenvolvida pela análise documental de abordagem qualitativa, e teve como objetivos específicos: evidenciar os passivos contingentes contidos no ARF da União, no período de 2007 a 2009; identificar os créditos adicionais abertos no período do estudo; e verificar possíveis melhorias na apresentação dos passivos contingentes evidenciados no ARF. Na análise dos ARFs observou-se que a forma de apresentação dos passivos contingentes ainda não atende, em sua plenitude, a recomendação do FMI, especialmente no que se refere a evidenciação de passivos contingentes relativos aos desastres ambientais. Verificou-se que embora haja identificação e quantificação dos passivos contingentes nos ARFs, não são evidenciadas providências a serem tomadas caso se realizem os passivos. Ressalta-se que o ARF é um importante instrumento de transparência dos riscos fiscais.

Palavras-chave: Riscos Fiscais. Transparência. Passivos Contingentes.

ABSTRACT

This article aims to analyze the effectiveness of the Fiscal Risks Attachment - FRA as the main instrument of transparency in fiscal risks within the Brazilian Federal Government. For this study, data were obtained by bibliographic research and documental analysis, from books, journals and articles in specialized area of public budgeting, and FRA from 2007 to 2009. The analysis of FRA showed that the presentation form of contingent liabilities does not achieve in its fullness, the recommendation of the IMF, particularly as they relate to contingent liabilities of environmental disasters. It was found that, although there are identification and quantification of contingent liabilities in FRAs, there is no refer to actions that must be taken if something negative happens. It is emphasized that the FRA is an important transparency instrument of fiscal risks.

Keywords: Fiscal Risks. Transparency. Contingent Liabilities.

LISTA DE ABREVIATURAS

- ARF** – Anexo de Riscos Fiscais
- CPC** – Comitê de Pronunciamentos Contábeis
- CF** – Constituição Federal
- CVM** – Comissão de Valores Mobiliários
- DF** – Distrito Federal
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- MTF** – Manual de Transparência Fiscal
- MTDF** – Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais
- STN** - Secretaria do Tesouro Nacional
- LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** - Lei Orçamentária Anual
- PLDO** – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	2
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	4
2.1 Transparência no Setor Público e Transparência Fiscal.....	4
2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e Riscos Fiscais.....	5
2.3 Passivos contingentes.....	7
2.4 Alterações Orçamentárias – Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários.....	9
3 METODOLOGIA.....	10
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	12
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	16
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	17

1 INTRODUÇÃO

A década de 70 ficou marcada na história recente por uma grande crise econômica de escala mundial, cujo marco inicial mais visível foi as duas grandes crises do petróleo (1973 e 1979). No início dos anos 80 encerra-se a fase de prosperidade vivida desde o fim da Segunda Guerra Mundial e inicia-se uma prolongada recessão, cujos efeitos foram uma acentuada crise fiscal, acompanhada de uma crise do modo de intervenção do Estado e de governabilidade (RUAS, 1997, p.11).

Na década de 90, alguns países criaram leis no âmbito orçamentário voltadas à transparência da política fiscal e à prestação de contas públicas. Estes dispositivos tinham como essência estabelecer as bases legais para a responsabilização dos governantes perante a sociedade, levando-se em conta seu desempenho no trato das finanças públicas (RODRIGUES; LOPES, 2006, p.1).

Nos Estados Unidos, em 1990, foi criado o *Budget Enforcement Act* – Lei de Execução Orçamentária – (BEA) com a finalidade de controlar os gastos e as receitas, impondo limites anuais sobre os gastos e restrições a leis que criassem novas despesas (COSTA, 2009, p. 3).

Na Nova Zelândia, em 1994, surgiu o *Fiscal Responsibility Act* – Lei de Responsabilidade Fiscal – (FRA). Esta Lei tem como essência a transparência das contas públicas, maior visibilidade das políticas públicas, fiscais e econômicas, orçamento como uma peça de planejamento de longo prazo, análise antecipada do impacto agregado do orçamento, emissão de relatórios fiscais e apresentação de uma linguagem acessível aos parlamentares e ao cidadão (COSTA, 2008, p. 5).

Com esta Lei foi possível o aumento da transparência e da *accountability*¹, do governo no campo da disciplina fiscal, por meio da divulgação frequente de informações sobre os agregados fiscais e da comparação da performance atual com os objetivos fiscais publicados.

Na Austrália, surge o *Charter of Budget Honesty* – Carta de Honestidade Orçamentária – (CBH), em 1998. Tal Carta teve como objetivo melhorar os resultados da política fiscal com base em princípios da boa gestão fiscal. Ainda no mesmo ano, no Reino Unido, foi criado o *Code for Fiscal Stability* – Código de Estabilidade Fiscal – (CFS). Este Código tem como principais fundamentos: transparência, estabilidade, responsabilidade, equidade e eficiência.

Tais normativos, segundo Rodrigues e Lopes (2006, p.1), trouxeram em seu bojo a aplicação da idéia de transparência fiscal, conforme descrito no § 2º do Manual de Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional: [...] a transparência ajuda a pôr em relevo os possíveis riscos à evolução das finanças públicas, o que resulta numa reação mais imediata e sem sobressaltos às mudanças nas circunstâncias econômicas e, por conseguinte, reduz a incidência e a gravidade de eventuais crises (FMI, 2007, p. 8).

No Brasil, depois de inúmeras tentativas frustradas de conter o déficit público e seguindo uma tendência adotada em vários países do mundo, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF brasileira teve como pano de fundo experiências internacionais no desenvolvimento de instituições orçamentárias. Trata-se de um código de boa conduta que estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal aplicável a todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e a todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para elaborar a LRF, o Brasil teve como referência os modelos adotados para contenção de gastos públicos e aumento da transparência na Nova Zelândia, na Europa e nos Estados Unidos (NASCIMENTO; DEBUS, 2001, p. 6). Entre as inovações trazidas pela LRF destaca-se o disposto no art. 4º, § 3º, que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. Tal dispositivo é foco deste estudo, em particular, o ARF.

A finalidade do Anexo de Riscos Fiscais (ARF) é evidenciar os riscos fiscais potencialmente capazes de afetar as contas públicas. O Anexo tem forma análoga às notas explicativas e aos demonstrativos e quadros suplementares relativos às empresas do setor privado (RODRIGUES, 2006, p. 12). Para Iudícibus *et al* (2007, p. 454):

[...] evidenciação é um dos objetivos básicos da Contabilidade, de modo a garantir aos usuários informações completas e confiáveis sobre a situação financeira e os resultados da companhia, as notas explicativas que integram as demonstrações financeiras devem apresentar informações de maneira ordenada e clara.

O ARF é de fundamental importância para uma gestão fiscal transparente e responsável, constituindo-se em relevante instrumento de controle social e *accountability*¹. A fim de evidenciar sua funcionalidade, este estudo tem como problemática de pesquisa a seguinte questão: qual a efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de transparência dos principais riscos fiscais, no âmbito da União?

Pretendeu-se, com este estudo, verificar a efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de transparência dos principais riscos fiscais, no âmbito da União. Para a realização desta pesquisa, os riscos fiscais considerados limitam-se aos passivos contingentes. Considera-se efetividade para este trabalho a aderência da forma de apresentação dos passivos contingentes em relação ao Manual de Transparência Fiscal (MTF) do Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais do Ministério da Fazenda (MTDF/MF).

A pesquisa teve como objetivos específicos: evidenciar os passivos contingentes contidos no Anexo dos Riscos Fiscais da União no período de 2007 a 2009; identificar os créditos adicionais abertos no período do estudo; além de avaliar possíveis melhorias na apresentação dos passivos contingentes evidenciados no ARF.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Transparência no Setor Público e Transparência Fiscal

A crescente exigência popular acerca da transparência na gestão dos recursos públicos, objetivando a verificação da otimização dos benefícios gerados à sociedade, revela a necessidade de implantação de um sistema de informações que permita a evidenciação de resultados alcançados sob à égide da eficiência, eficácia e efetividade da gestão (BRASIL, 2009).

A obrigação de dar transparência aos atos de gestão orçamentária e de responsabilização dos gestores governamentais ocupou posição de destaque no debate político a partir da crise econômica mundial iniciada na década de setenta. Considera-se transparência a democratização do acesso às informações em contraposição do sigilo das mesmas.

Porto *et al* (2004, p. 1), afirma que [...] a transparência tornou-se um dos pilares de sustentação da legitimidade do poder discricionário na administração pública. A sua importância na ordem orçamentária tem sido visualizada para efeito de indicação de credibilidade da máquina estatal, bem como para a demonstração da probidade administrativa, gerando o efeito de confiabilidade no sistema administrativo. Ressalta ainda que o interesse crescente na esfera da coisa pública pelo atendimento do princípio da transparência tem-se mostrado um fenômeno mundial no qual o Brasil tem a sua parcela.

Para Menezes (2006, p. 37), [...] um orçamento complexo demais permite a utilização de artimanhas contábeis que escondem a situação real. A falta de transparência pode confundir os eleitores e incentivar os políticos a serem fiscalmente irresponsáveis. Quanto menos o eleitor entender o orçamento mais os políticos podem agir de maneira oportunista. A elaboração de relatórios contábeis, de forma clara e inteligível, assim como sua divulgação na *internet* e em outros meios de comunicação, permite um melhor monitoramento das ações dos representantes políticos por parte de seus eleitores.

A transparência ajuda a pôr em relevo os possíveis riscos à evolução das finanças públicas, o que resulta numa reação mais imediata e sem sobressaltos às mudanças nas circunstâncias econômicas (FMI, 2007 p. 8).

Em 1998, na reunião do Comitê Interino da Assembléia de Governadores do FMI, foi criado o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que representou o consenso acerca de pontos considerados essenciais para a boa administração dos recursos públicos (PORTO *et al* 2004, p. 5). Logo após a elaboração deste Código o Comitê desenvolveu o Manual da Transparência Fiscal, que tem por função explicar o referido Código.

A delimitação clara de funções dentro do governo é essencial para a transparência. A transparência fiscal exige que a atribuição de poderes e responsabilidades seja baseada em princípios claros, definidos em leis ou na constituição. A transparência fiscal exige que o quadro jurídico das atividades fiscais evite a complexidade demasiada e as oportunidades de arbitrariedade por parte do governo. Quanto mais complexo e discricionário for o sistema, mais difícil será atingir a transparência fiscal (FMI, 2007, p. 23 - 34).

A transparência fiscal faz com que as autoridades, encarregadas da elaboração e implementação das políticas fiscais, tornem-se mais responsáveis pelos seus atos. Como

resultados têm-se políticas fiscais mais fortes e mais dignas de crédito, merecedoras do apoio de um público bem informado; acesso aos mercados de capital internos e internacionais em condições mais favoráveis; e redução da incidência e gravidade das crises (FMI, 2007, p. 8).

O público deve ser plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas e sobre os principais riscos fiscais. A documentação orçamentária, incluindo as contas definitivas, bem como outros relatórios fiscais dirigidos ao público, deve abranger todas as atividades orçamentárias e extra-orçamentárias do Governo Central. A transparência fiscal beneficia os cidadãos, ao fornecer-lhes informações de que necessitam para responsabilizar o governo por suas decisões de políticas (FMI, 2007, p. 5 - 8).

Para Rodrigues e Lopes (2006, p. 2), esta nova mentalidade para com as contas públicas chegou ao Brasil no final da década de 90, quando foi assinado com o FMI um memorando técnico de entendimentos, em que o País se comprometeu, além de outras metas, em apresentar ao Congresso Nacional o seu projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para prover maior transparência, na apuração dos resultados fiscais dos governos, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, LRF, com o objetivo de:

Estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas (BRASIL, 2000, art. 1º).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e Riscos Fiscais

Segundo Helena (2009, p. 212), [...] o modelo geral do regime de responsabilidade fiscal estatuído pela LRF inspirou-se, principalmente, no exemplo neo-zelandês que enfatiza a transparência na gestão pública e atribuição de responsabilidade específica ao gestor e mecanismos de cobrança permanentes da *accountability* governamental.

Na Nova Zelândia, as reformas ocorreram a partir de 1984. Naquele País foram editados três diplomas legais: o *State Sector Act* – Lei do Setor Estatal - (SSA), em 1988; o *Public Finance Act* - Lei das Finanças Públicas - (PFA), em 1989; e o *Fiscal Responsibility Act* – Lei de Responsabilidade Fiscal – (FRA), em 1994. O primeiro regulamentou e introduziu novas formas e prerrogativas, no campo dos direitos trabalhistas; o segundo alterou a orientação dos controles financeiros realizados sobre as agências; e o terceiro teve como princípio básico a redução total do débito público para níveis prudentes, com ênfase na responsabilidade fiscal (CARVALHO, 1997, p.17).

No Brasil, de acordo com o § 1º, do art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

O tema transparência da gestão fiscal é abordado na LRF, conforme descrito a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo

parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; e

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

(...)

Seguindo a linha de dar maior transparência aos atos governamentais, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, a LRF no art. 4º, § 3º, passou a exigir que Lei de Diretrizes Orçamentárias contivessem Anexo de Riscos Fiscais onde seriam avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas informando as providências a serem tomadas caso se concretizassem.

O FMI (2007, p. 89) recomenda que o orçamento anual deva ser acompanhado de uma declaração apresentando análises de sensibilidade e uma visão geral de todos os riscos fiscais relevantes, quantificados na medida do possível. A fim de evidenciar os riscos fiscais, em seu parágrafo 202, o instrumento sugere que:

- a) documentação orçamentária deve indicar claramente os principais riscos para as estimativas fiscais apresentadas;
- b) sejam mencionados os casos de provisionamento de riscos na forma de reserva orçamentária para contingências;
- c) os riscos sejam reunidos em uma única “declaração dos riscos fiscais”, entre os quais destacam-se os passivos contingentes, podendo ser incluídos garantias de qualquer espécie e cláusulas de indenização, capital subscrito e não integralizado e processos judiciais movidos contra o governo (FMI, 2007, p. 89).

O Manual Técnico de Demonstrações Fiscais MTDF (BRASIL, 2004, p.16) define riscos fiscais como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. Os riscos fiscais são classificados em dois grupos: riscos orçamentários e riscos da dívida.

Os riscos orçamentários são entendidos como:

[...] a possibilidade de frustração de parte da arrecadação de determinado tributo em decorrência de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração da lei orçamentária. Além de divergências entre parâmetros estimados e parâmetros efetivos, ocasionados por mudanças na conjuntura econômica, são também fatores de perturbação as mudanças na legislação tributária introduzidas após a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária que podem levar à frustração da receita (BRASIL, 2004, p. 16).

Já os riscos da dívida, são definidos como sendo:

Possíveis ocorrências, externas à administração, que em se efetivando resultarão em aumento do estoque da dívida pública. São verificados, principalmente, a partir de dois tipos de eventos. Um deles é relacionado com a administração da dívida, ou seja, decorre de fatos como a variação das taxas de juros e de câmbio em títulos vincendos. O segundo tipo são os passivos contingentes que representam dívidas

cuja existência depende de fatores imprevisíveis, tais como resultados dos julgamentos de processos judiciais. (BRASIL, 2004, p. 16).

2.3 Passivos contingentes

O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC, 2005, p. 5) define passivo como sendo uma obrigação presente da entidade, derivada de eventos já ocorridos, cuja liquidação se espera que resulte em saída de recursos da entidade capazes de gerar benefícios econômicos. Já passivo contingente trata-se de:

- a) uma obrigação possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade; ou
- b) uma obrigação presente que resulta de eventos passados, mas que não é reconhecida por que:
 - i. não é provável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos seja exigida para liquidar a obrigação; ou
 - ii. o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade.

No MTDF, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), passivos contingentes representam dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis, tais como resultados de julgamentos de processos judiciais (Brasil, 2004, p.16).

O FMI (2007, p. 136) entende os passivos contingentes como sendo obrigações que foram assumidas, mas cuja data de realização e valor dependem da ocorrência de algum evento incerto no futuro. Não sendo, portanto, reconhecidos imediatamente como passivos. Ainda de acordo com o FMI (2007, p. 62), os passivos contingentes normalmente têm como origem garantias explícitas ou implícitas. Este Órgão aborda o tema conforme, transcrito a seguir:

Passivos explícitos: garantias de depósitos em bancos comerciais e de outros itens do balanço patrimonial, programas de seguro do governo, garantias de empréstimos, garantias de taxa de câmbio, garantias de demanda ou receita em contratos de parceria público-privada, programas assistenciais subfinanciados, capital não integralizado e outras possíveis obrigações legais e garantias emitidas contra a possibilidade de passivos ambientais.

Passivos implícitos: resgate de bancos, cobertura de passivos de entidades privatizadas, insucesso dos investimentos de fundos não garantidos de pensão, emprego ou proteção social, auxílio no caso de desastres ambientais ou calamidades e dívidas de governos infranacionais. (FMI, 2007, p. 62).

É importante não apenas entender como funcionam esses passivos, mas também monitorá-los e, se possível, quantificá-los. Chama-se a atenção para os desastres naturais e a consequente necessidade de o governo prestar assistência. Embora sejam normalmente considerados fatos inesperados, muitos casos apresentam um elemento de previsibilidade. Vários acontecimentos no meio ambiente, como secas e inundações, são recorrentes e o risco de ocorrerem deve ser examinado (FMI, 2007, p. 62).

A Deliberação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 489, de 3 de outubro de 2005, aprovou e tornou obrigatório, a partir de 1º de janeiro de 2006, para as companhias abertas, o pronunciamento Norma e Procedimento de Contabilidade - NPC nº 22 sobre provisões, passivos contingentes e contingências ativas, emitidos pelo Instituto Brasileiro de Contadores (IBRACON, 2007, p. 287)².

Por essa norma, o termo contingência passiva é definido da seguinte forma:

- a) uma possível obrigação presente cuja existência seja confirmada somente pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros, que não esteja totalmente sob o controle da entidade; ou
- b) uma obrigação presente que surge de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - i. é impossível que a entidade tenha de liquidá-la; ou
 - ii. o valor da obrigação não poder ser mensurado com suficiente segurança.

De acordo com a referida norma, a classificação do passivo em contingente requer a avaliação da probabilidade de que uma saída de recursos ocorra. Assim, segundo a probabilidade de saída de recursos, os passivos devem ser avaliados e classificados em:

- a) praticamente certo;
- b) provável;
- c) possível; e
- d) remoto.

Como decorrência dessa classificação, o tratamento contábil das contingências passivas seguirá o seguinte esquema, definido no Anexo I da NPC nº 22, (IUDÍCIBUS *et al*, 2007, p. 288), conforme quadro 1:

Quadro 1 – Classificação dos passivos conforme probabilidade de execução.

Probabilidade de ocorrência do desembolso		Tratamento contábil
Provável	Mensurável com suficiente segurança	Provisionar
	Não mensurável com suficiente segurança	Divulgar em notas explicativas
Possível		Divulgar em notas explicativas
Remota		Não divulgar em notas explicativas

Fonte: CVM 2006.

As LDOs vêm normatizando os passivos contingentes, conceituando-os como sendo novas obrigações causadas por evento que possa vir ou não a acontecer. Ou seja, a probabilidade de ocorrência e sua magnitude dependem de condições exógenas cuja ocorrência é difícil de prever. (Lei nº 10.266/2001, Lei nº 10.524/2002, Lei nº 10.707/2003, Lei nº 10.934/2004, Lei nº 10.934/2005, Lei nº 11.178/2006, Lei nº 11.439/2007, Lei nº 11.514/2008 e Lei nº 11.768/2009).

O Manual do FMI (2007, p. 89), ao recomendar a elaboração da Declaração dos Riscos Fiscais para acompanhar o orçamento anual, menciona que “passivos contingentes — podem incluir garantias de qualquer espécie e cláusulas de indenização; capital subscrito e não integralizado e processos judiciais movidos contra o governo”.

Em termos de estrutura, o ARF classifica os passivos contingentes em seis classes, conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem, quais sejam: demandas judiciais contra a União; demandas judiciais contra empresas estatais dependentes da União; demandas judiciais pertinentes à administração do Estado; dívidas em processo de reconhecimento pela União; operações de aval e garantias dadas pela União e outros riscos, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional; e demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil.

Em termos de perspectivas de emissão do Tesouro Nacional decorrente de dívidas em processo de reconhecimento, os principais passivos contingentes evidenciados nos anexos analisados foram: Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS, dívidas originárias de extinção de entidades/órgãos da administração pública, de criação de novos Estados e dívidas diretas da União.

2.4 Alterações Orçamentárias – Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinários

Durante a execução do orçamento, as dotações inicialmente aprovadas na LOA podem revelar-se insuficientes para realização dos programas de trabalho, ou pode ocorrer a necessidade de realização de despesa não autorizada nesta Lei. Assim, a LOA poderá ser alterada no decorrer de sua execução por meio de créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento (BRASIL, 1964, arts. 40-41). Tais créditos são classificados em: créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Créditos suplementares são os destinados a reforço de dotação orçamentária. A LOA poderá conter autorização ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares até determinada importância ou percentual, sem a necessidade de submissão do crédito ao Poder Legislativo. Os créditos suplementares terão vigência limitada ao exercício em que forem abertos.

Créditos especiais são os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, devendo ser autorizados por lei. Vale ressaltar que sua abertura depende da existência de recursos disponíveis e de exposição que a justifique (BRASIL, 1964, art. 43). Os créditos especiais não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reaberto nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente.

Créditos extraordinários são os destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, tais como em caso de guerra ou calamidade pública, conforme art. 167 de CF/88. Os créditos extraordinários são abertos por Medida Provisória, pelo Presidente da República, no âmbito federal, e, por decreto do Poder Executivo, para os demais entes, dando imediato conhecimento deles ao Poder Legislativo. Os créditos extraordinários não poderão ter vigência além do exercício em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, casos em que, reabertos nos limites dos seus saldos, poderão vigor até o término do exercício financeiro subsequente. (Brasil, 2010, p. 94).

Como se observa para a abertura de créditos extraordinários são exigidos dois pressupostos básicos para as despesas, quais sejam: urgência e imprevisibilidade. No entanto, parte dos créditos extraordinários abertos pelo Governo Federal, nos últimos anos, tem sido destinada a despesas que poderiam ser previstas quando da elaboração das Propostas Orçamentárias Anuais, conforme afirma o FMI: “embora os desastres naturais e a consequente necessidade de o governo prestar assistência sejam normalmente considerados fatos inesperados, muitos casos apresentam um elemento de previsibilidade” (FMI, 2007, p.62).

3 METODOLOGIA

Este estudo possui uma abordagem qualitativa, pois se utiliza o método descritivo para análise dos dados, sem necessidade de ferramentas estatísticas (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20). A abordagem qualitativa é o estudo de como os indivíduos compreendem e estruturam o seu dia-a-dia, isto é, o pesquisador procura descobrir “os métodos” que as pessoas usam no seu dia-a-dia para entender e construir a realidade que as cerca (TERENCE, 2006, p. 1; TEIS, 2008, p. 2).

Para a realização deste estudo o referencial teórico foi construído por meio de consultas bibliográficas em livros e periódicos na área de orçamento público, bem como de pesquisas em diversos artigos especializados no tema, caracterizando-se como uma pesquisa bibliográfica (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 85).

A técnica utilizada para levantamento de dados foi a pesquisa documental que se assemelha à pesquisa bibliográfica, todavia não busca material editado – livros periódicos entre outros, busca material que não foi editado, ou seja, os dados utilizados para a pesquisa não receberam tratamento analítico. Já a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na *Internet* (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 85). Por meio desta técnica, obteve-se as LDOs da União, no período de 2007 a 2009, e, as informações referentes aos riscos fiscais da União, mais precisamente, os passivos contingentes.

A análise dos dados foi realizada de forma sistemática, analisando-se primeiramente aspectos históricos, conceituais e legais acerca de dispositivos de controle do gasto público adotados em diversos países. Além disso, foram utilizados dados referentes aos créditos adicionais extraordinários abertos no período de 2005 a 2009.

Para facilitar a análise e verificar a aderência com os normativos citados, fez-se um quadro comparativo da forma de apresentação dos passivos contingentes recomendada pelo MTF do FMI e o utilizado pela União (Quadro 2).

Quadro 2 – Categorização dos passivos contingentes

PASSIVOS CONTINGENTES	FMI	ARF
1. Garantias	Garantias de depósitos em bancos comerciais e de outros itens do balanço patrimonial; Programas de seguro do governo (safras, enchentes); Garantias de empréstimos (para outros níveis de governo, empresas públicas); Garantias de taxa de câmbio; Garantias de demanda ou receita em contratos de parceria público-privada; Garantias emitidas contra a possibilidade de passivos ambientais.	1. Operações de aval e garantias dadas pela União e outros riscos, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
2. Processos judiciais	Processos judiciais movidos contra o governo.	2. Demandas judiciais contra a União (Administração Direta, Autarquias e Fundações) - em sua maior parte se refere às controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados

		<p>durante planos de estabilização e das soluções propostas para sua compensação, questionamentos de ordem tributária e previdenciária;</p> <p>3. Demandas judiciais contra empresas estatais dependentes da União que fazem parte do Orçamento Fiscal; e</p> <p>4. Demandas judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal.</p> <p>5. (*)</p>
3. Expectativa de dívida	<p>Capital não integralizado e outras possíveis obrigações legais;</p> <p>Cobertura de passivos de entidades privatizadas;</p> <p>Insucesso dos investimentos de fundos não garantidos de pensão, emprego ou proteção social;</p> <p>Dívidas de governos infranacionais</p> <p>Indenização;</p> <p>Programas assistenciais subfinanciados</p> <p>Resgate de bancos.</p>	6. Dívidas em processo de reconhecimento pela União, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional.
4. Desastres ambientais ou calamidades	Auxílio no caso de desastres ambientais ou calamidades.	

*As demandas judiciais do Banco Central foram excluídas da amostra por se apresentarem agregadas em demasia, o que não permitiu as análises pretendidas.

Fontes: Manual de Transparência Fiscal do FMI 2007.

Anexos de Riscos Fiscais 2007, 2008 e 2009.

A fim de verificar a efetividade do ARF como instrumento de transparência de riscos fiscais, no âmbito da União, buscou-se a aderência da evidenciação dos passivos contingentes contidos no mesmo, no período de 2007 a 2009, com o que recomenda o MTF do FMI e o MTDF. Para tanto, foi analisada a existência dos seguintes itens de transparência:

- a) Objetivo: descrição do passivo contingente;
- b) Valor total: valor que se espera desembolsar caso o passivo contingente se realize;
- c) Beneficiários: indicação dos beneficiários ainda que se apresentem em conjunto;
- d) Probabilidade de execução: em termos percentuais;
- e) Impacto fiscal para o ano: valor que poderia afetar o orçamento do ano a que se refere; e
- f) Providências: medidas corretivas ou preventivas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este trabalho teve como objetivo verificar a efetividade do Anexo de Riscos Fiscais como instrumento de transparência dos principais riscos fiscais, no âmbito da União, no período de 2007 a 2009, quais sejam os passivos contingentes. A efetividade foi verificada pela aderência da forma de apresentação dos passivos contingentes em relação ao MTF do FMI e ao MTDF/MF.

O FMI (2007, p. 62) recomenda que deva constar da documentação orçamentária uma exposição da natureza e dimensão de todos os passivos contingentes. Enfatiza, ainda, que a melhor prática seria publicar estimativas quantitativas do potencial impacto fiscal das garantias com base na probabilidade de execução. Para subsidiar a análise comparativa do que recomenda o Manual do FMI para elaboração do ARF, com o que é praticado pela União, construiu-se a tabela 1 a seguir, onde foi verificada a quantidade de passivos contingentes existentes.

Tabela 1 - Evidenciação dos passivos contingentes nos ARFs da União de 2007 a 2009.

Passivos Contingentes	2007	2008	2009
Demanda Judicial	35	44	51
Expectativa de Dívidas	3	3	3
Garantias e Avais	3	3	3
Total	41	50	57

Fonte: Anexos de Riscos Fiscais 2007, 2008 e 2009.

Observa-se neste quadro uma concentração de passivos contingentes na categoria demanda judicial nos três anos representando, respectivamente, 85,4%, 88% e 89,5% do total dos passivos. Por outro lado não foram evidenciados passivos contingentes relacionados a desastres naturais.

O FMI (2007, p. 62) recomenda que, embora os desastres naturais e a consequente necessidade de o governo prestar assistência sejam normalmente considerados fatos inesperados, muitos casos apresentam um elemento de previsibilidade. Vários acontecimentos, como secas e inundações, são recorrentes e o risco de eles ocorrerem deve ser examinado. Sendo assim, é importante, não apenas entender como funcionam estes passivos, mas também monitorá-los e, se possível, quantificá-los. No Brasil, estes desastres têm acontecido com uma certa frequência, o que leva a questionar a ausência de evidenciação de passivos contingentes desta natureza.

Apesar de existir previsão orçamentária para atender despesas relacionadas à Defesa Civil nos Programas Prevenção e Preparação para Desastres e Resposta aos Desastres e Reconstrução, na LOA, esta previsão pode ser considerada mal dimensionada, uma vez que existem alterações orçamentárias para ajustar estes recursos. A tabela 2 a seguir apresenta o montante de créditos adicionais extraordinários abertos para atender despesas relacionadas à Defesa Civil no período de 2005 a 2009.

Tabela 2 - Valores liquidados de créditos extraordinários abertos no período de 2005 a 2009

Valores em milhões de R\$

Créditos Extraordinários	2005	2006	2007	2008	2009
Defesa Civil	202,7	383,0	697,8	1.193,9	2.094,4
Total Geral	2.753,2	8.564,5	25.069,0	3.055,0	7.267,2

Fonte: SIAFI

Correlacionando o montante de créditos adicionais extraordinários abertos para atender despesas com Defesa Civil, no período acima, com o valor total dos créditos extraordinários abertos, observa-se que é bastante representativo: em 2005, correspondeu a 7,30%; em 2006, a 4,40%; em 2007, a 2,78%; em 2008, a 39,07%; e em 2009, a 28,80%.

Verifica-se que o volume de recursos gastos anualmente com despesas relacionadas a desastres ambientais tem aumentado, especialmente, nos anos de 2008 e 2009, o que justificaria, pelo menos, a evidenciação de possíveis ajustes nas estimativas para gastos com desastres ambientais no ARF, quando se trata de riscos orçamentários – ou riscos de variação nas previsões de receitas e despesas.

Outra forma de verificar a efetividade dos ARFs foi comparando o conteúdo de informação dos passivos contingentes com o que é sugerido pelo MTF do FMI. O MTF do FMI (2007, p. 62) recomenda que deva constar da documentação orçamentária uma exposição da natureza e dimensão de todos os passivos contingentes, abrangendo objetivo de política do programa de garantias, valor total das garantias, classificadas por setor e vigência, beneficiários, a probabilidade de execução da garantia e as estimativas do potencial impacto fiscal. Esse nível de detalhamento proporciona maior transparência dos passivos contingentes quando de sua evidenciação e contribui para uma maior transparência da gestão fiscal.

No quadro 3 a seguir buscou-se verificar se há aderência na forma de apresentação dos passivos contingentes feita pela União com o que recomenda o FMI. Para auxiliar a análise dos dados apresentados na tabela 1, elaborou-se o quadro 3 para verificar se há aderência da forma de apresentação dos passivos contingentes, no âmbito da União, com a recomendação do FMI. Para avaliar a aderência atribuiu-se o código Sim ou Não.

Quadro 3 – Apresentação dos Passivos Contingentes nos ARFs 2007 a 2009, conforme recomendação do FMI.

Documentação Necessária	Demanda Judicial	Expectativa de Dívidas	Garantias e Avais
Objetivo	Sim	Não	Não
Valor total	Não	Sim	Sim ^a
Beneficiários	Sim	Sim ^b	Sim
Probabilidade de execução da garantia	Não	Sim ^c	Não
Estimativas do potencial impacto fiscal	Sim	Sim	Sim ^d

a) Em 2009 não foi evidenciado o valor total.

b) Em 2007 não foram evidenciados os beneficiários.

c) Em 2008 não houve identificação da probabilidade de execução da garantia.

d) Em 2009 não foi apresentada a estimativa do potencial impacto fiscal.

Fontes: Manual de Transparência Fiscal do FMI 2007 e Anexos de Riscos Fiscais 2007, 2008 e 2009.

Analisando-se o quadro 3, percebe-se que a apresentação dos passivos contingentes nos ARFs da União ainda não atende em sua totalidade a recomendação do FMI, embora seja possível afirmar que está havendo, até certo ponto, convergência com o disposto no Manual do FMI: não foram observados objetivos no que diz respeito à expectativa de dívidas e garantias; evidencia-se probabilidade de execução de expectativa de dívidas apenas em 2007; no que diz respeito à identificação dos beneficiários e da estimativa do potencial impacto fiscal, observa-se que há aderência com o que recomenda o MTF do FMI.

Apesar da dificuldade de obtenção de informações confiáveis dos referidos passivos contingentes para montar os ARFs, estudo realizado por Rodrigues e Lopes (2006, p. 41) constatou aprimoramento na apresentação dos estágios dos passivos contingentes no ARF do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO de 2007. Na análise feita nos ARFs, obteve-se o mesmo resultado. Na metodologia utilizada anterior a 2007, os passivos contingentes nos ARFs eram apenas conceituados, sem, no entanto, serem identificados e avaliados quanto ao andamento atual das ações pleiteadas. Nos anexos recentes, especialmente o anexo de 2009, passou-se a identificar a natureza da ação, as partes envolvidas, a situação atual da ação, bem como um parecer com a evolução do processo da ação, conforme trecho a seguir transcrito do ARF – LDO 2009:

Natureza da Ação: Cível

Identificação da ação: Ações para fornecimento de medicamento e tratamento médico

Identificação das partes Autoras ou ações em massa: Ações em massa.

Situação atual: Os autores objetivam o fornecimento de medicamentos e/ou tratamento médicos. As condenações determinam a solidariedade entre a União, municípios e estados para o fornecimento da medicação pleiteada.

Parecer / Evolução do caso: Em primeira instância vem prevalecendo as decisões que determinam *in limine* o fornecimento dos medicamentos pleiteados.

Em outro aspecto, buscou-se neste estudo a aderência dos ARFs com a LRF e o MTDF/MF. A LRF no art. 4º, § 3º, passou a exigir que Lei de Diretrizes Orçamentárias contivessem Anexo de Riscos Fiscais onde seriam avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas informando as providências a serem tomadas caso se concretizassem.

O MTDF orienta a toda a Administração Pública que se evidenciem numa coluna os riscos e em outra coluna se informem as providências a serem tomadas caso eles se concretizem, no exercício financeiro a que se refere a LDO (Figura 3). Comando não atendido em sua plenitude, demonstrando incoerência entre o que determina a norma e o praticado pela União, visto que não foram observadas nos Anexos do estudo, as providências que deveriam ser tomadas caso se concretizassem os passivos contingentes identificados nos mesmos.

Figura 3- Modelo de preenchimento de riscos fiscais e providências.

UNIAO LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS <ANO DE REFERÊNCIA>			
ARF (LRF, art 4º, § 3º)		RS 1,00	
Riscos Fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Total		Total	

Fontes: Manual Técnico de Demonstrações Fiscais 2004.

Observou-se que embora os passivos contingentes tenham sido identificados e quantificados, não foram apontadas as providências a serem tomadas, caso viessem a se concretizar não atendendo, portanto, a finalidade para a qual o anexo foi criado, em sua plenitude.

Entretanto embora não sejam apresentadas as providências, sabe-se que a Lei Orçamentária é composta também por reservas orçamentárias criadas para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades são atendidas com os recursos da Reserva de Contingência, constituída quando da elaboração do Projeto da LOA, por determinação da LRF, cuja forma de utilização e montante são estabelecidos na LDO, e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados, conforme transcrito a seguir:

I - conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

[...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (BRASIL, 2000, art. 5º).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Anexo de Riscos Fiscais da União é elaborado sob a coordenação da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O trabalho da Assessoria consiste em efetuar levantamento de informações junto aos órgãos que apresentam potenciais para geração de passivos contingentes e outros riscos orçamentários capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, para em seguida montar o demonstrativo.

Estudo realizado por Rodrigues e Lopes (2006, p. 52) em entrevista no MPOG foi detectado que existem dificuldades no sentido de se entender o conceito de passivos contingentes para proceder-lhe levantamento, classificação e divulgação. Existe disposição por parte de muitos órgãos em atender ao MPOG, sem resistências políticas, mas falta entendimento sobre o que realmente venha a ser passivo contingente.

Ainda segundo os autores mencionados, a maior parte dos órgãos da Administração Pública Federal não possui cultura de pesquisa, sistematização e evidenciação de riscos fiscais. Entretanto, todos os órgãos e entidades do setor público possuem, de uma forma ou de outra, potencial para gerá-los.

Levantar eventos ou compromissos passados, que tenham potencial de influenciar os resultados futuros da gestão pública, representa um passo importante para a transparência dos atos governamentais convergindo com o que recomenda os normativos internacionais e nacionais sobre o tema.

A forma de apresentação dos riscos fiscais e, especialmente dos passivos contingentes, evoluiu significativamente a partir de 2007. Aprimorou-se a metodologia, ampliou-se o nível de detalhamento das ações, inclusive com parecer sobre a evolução de cada caso, o que permite avaliar de forma mais realista a probabilidade de sucesso ou insucesso das demandas contra a União.

É notável o salto de qualidade na evidenciação dos passivos contingentes nos ARFs da União. Entretanto, este estudo demonstra a necessidade de aperfeiçoamento, uma vez que ainda não há aderência, em sua plenitude, da forma de apresentação dos passivos contingentes no Anexo com o que é recomendado pelo MTDF da STN.

Por outro lado, é preciso desenvolver metodologia que permita a estimativa de gastos com desastres naturais de forma a reduzir os ajustes das previsões orçamentárias constantes na lei do orçamento ou que permita a evidenciação de passivos contingentes que estejam relacionados a estas eventualidades com características de recorrência.

Na análise feita nos Anexos não foi possível evidenciar as providências que o Governo precisaria tomar caso tais passivos se concretizassem. Embora existam outros mecanismos de redução dos impactos dos passivos contingentes, como as reservas de contingência e o contingenciamento das despesas públicas, a ausência de providências relacionadas com os passivos contingentes não evidencia a proatividade da gestão perante a possibilidade de ocorrência de um evento que culmine em um passivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais**. 1. ed. Brasília: STN, 2008. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRGF4.pdf>>. [Acessado em: 05/07/2010].

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Anexo de Riscos Fiscais e Relatório de Gestão Fiscal**. 4. ed. Brasília: STN, 2004. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRGF4.pdf>>. [Acessado em: 05/07/2010].

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Volume V**. Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. Brasília: STN, 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Volume_V_DCASP.pdf> [Acessado em: 21/10/2010].

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> [Acessado em 04/10/2010].

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm> [Acessado em: 04/11/2010].

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília: SOF, 2010.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Setor Público**, v 48, nº 3, p. 17, set-dez 1997.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS – CPC. **Pronunciamento Técnico CPC 25**: Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Brasília, DF 2005.

COSTA, José Fernandes. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros**. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/334.pdf> [acessado em: 27/10/2010].

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal**. Washington: FMI, 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. [Acessado em: 05/07/2010].

HELENA, Eber Zoehler Santa. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

IUDÍCIBUS, Sérgio; MARTINS, Elizeu; GELBCKE, Ernesto Rubens. **Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações**. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, Cristiane Kerches Silva. **O processo de Ordenamento Fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MENEZES, Rafael Terra. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 - 2004)**. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, São Paulo.

MAASTRICHT TREATY. **Provisions Amending** The Treaty Establishing the European Economic Community with a view to Establishing the European Community. 1992. Disponível em: <<http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>> [Acessado em: 09/07/2010].

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de Planejamento**. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf> [Acessado em: 27/10/2010].

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em : <<http://www.spadm.com.br/download/arquivos/entendendoalei.pdf>> [Acessado em : 22/12/2010].

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite; PEROTTONI, Felipe Luciano. **Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. 2004. Disponível em: <http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/20807/20371> [Acessado em: 27/10/2010].

RUA, Maria Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v 48, nº 3, p. 11, set-dez/1997.

RODRIGUES, Vander Pereira; LOPES, Fernando Antônio. **Anexo de Riscos Fiscais: características do instrumento e sua importância para a evidenciação da contas públicas**, 2006. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1190987.PDF>> [Acessado em: 05/07/2010].

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli; RIBEIRO, Márcio Bruno; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; MIRANDA, Rogério Boueri; JÚNIOR, Waldery Rodrigues. **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília: IPEA, 2006.

SILVIA, Edna Lúcia; MENESES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação, Florionópolis**, 2001.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; FILHO, Escrivão Edmundo. **Abordagem Qualitativa, Quantitativa e a Utilização da Pesquisa-Ação nos Estudos Organizacionais**. XXVI ENEGEP. Fortaleza, CE. 9 a 11 de outubro de 2006.

TEIS, Denize Terezinha; TEIS, Mirtes Aparecida. **Abordagem qualitativa: a leitura no campo de pesquisa**. 2008. Disponível em: <http://www.bocc.uff.br/pag/teis-denize-abordagem-qualitativa.pdf>> [acessado em: 07 fev. 2010].

¹. *Accountability* refere-se à idéia de responsabilização, ao controle à fiscalização dos agentes públicos <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica/35351/>

2. *A contingent liability is: (a) A possible obligation that arises from past events and whose existence will be confirmed only by the occurrence or nonoccurrence of one or more uncertain future events not wholly within the control of the entity; or (b) A present obligation that arises from past events but is not recognized because: (i) It is not probable that an outflow of resources embodying economic benefits or service potential will be required to settle the obligation; or (ii) The amount of the obligation cannot be measured with sufficient reliability.*(IFAC, 2004)