

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Contabilidade Pública
Coordenação-Geral de Contabilidade da União

Nota Técnica SEI nº 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF

Assunto: **Transferências voluntárias. Liquidação da despesa pública e reconhecimento da respectiva obrigação. Fato gerador. Proposta de contabilização.**

Senhor Coordenador-Geral,

1. Recentemente, técnicos da Coordenação Geral de Contabilidade da União – CCONT – e da Coordenação Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais – COINT, integrantes da estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, discutiram propostas sobre o momento ideal para a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias.
2. Certamente, tal discussão influenciará a contabilização de fatos que podem vir a afetar as informações dispostas no Balanço Patrimonial, especificamente aquelas registradas no passivo, na Demonstração das Variações Patrimoniais, quanto à evidenciação das variações patrimoniais diminutivas, e, também, no Balanço Orçamentário, em especial na coluna “Despesas Liquidadas” de seu Quadro Principal e no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados, conforme estrutura concebida pela Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP – da 7ª (sétima) edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (STN, 2016).
3. Desta forma, mostra-se necessário que a CCONT/STN, responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas da União, nos termos do Art. 17, inciso I, combinado com o Art. 20, inciso I, do atual Regimento Interno da STN (Portaria MF nº 579, de 27/12/2017), proponha diretrizes para a contabilização desta liquidação, de forma que as informações contidas naquelas demonstrações representem fidedignamente os fenômenos econômicos que afetam o patrimônio da União.

CONTEXTUALIZAÇÃO

4. De acordo com o caput do Art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), as transferências voluntárias são caracterizadas pela entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde – Sus.
5. Tendo como base tal entendimento e, ainda, a acepção própria da palavra “voluntária”, verifica-se que a realização deste tipo de transferência necessita da manifestação de vontade entre as partes em buscar algum objetivo comum, de forma que as ações necessárias à consecução deste objetivo tenham força de lei entre as partes.
6. De maneira preponderante, no âmbito da União a manifestação desta vontade se dá por meio da celebração de convênios e instrumentos congêneres regidos pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, cujo teor encontra-se regulamentado atualmente pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, conforme determina o Art. 18 do referido Decreto, cuja redação foi dada pelo Art. 1º do Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016.
7. Assim, de maneira geral, os entendimentos exarados neste expediente terão por base as diretrizes dispostas naqueles atos normativos, principalmente na referida Portaria, sem prejuízo das disposições relativas a outras espécies de instrumentos, os quais deverão ser analisados em momento oportuno e com base legislação pertinente.

LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

8. Ao celebrar os instrumentos regidos pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, como convênios, por exemplo, as partes pactuam entre si a adoção de ações com vistas à consecução de um objeto de interesse recíproco, envolvendo para tanto a transferência de recursos financeiros consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme disposto no Art. 1º do referido ato.
9. Ao envolver a transferência de recursos consignados naqueles orçamentos, verifica-se que os atos necessários para tanto deverão observar os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme disposto no Art. 1º da referida Lei.
10. Tendo por base o referido ato legal, esclarece-se que a transferência desses recursos pelos órgãos e entidades federais deverá percorrer todos os estágios necessários à execução orçamentária da despesa, ou seja, empenho, liquidação e pagamento.
11. Como é de amplo conhecimento, o empenho da despesa consiste em segregar, ou reservar, parte do orçamento público para garantir a execução de certa atividade pública por pessoa física ou jurídica nominalmente selecionada, nos termos do Art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o Art. 29 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.
12. A liquidação, por sua vez, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor da obrigação, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, conforme preconiza o caput do Art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964, cujo teor transcreve-se a seguir:

Art. 63. A **liquidação** da despesa **consiste na verificação do direito adquirido pelo credor** tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (sem destaques no original)
13. Após a regular liquidação, chega-se à última fase da execução orçamentária da despesa, ou seja, o pagamento, cujo objetivo é extinguir a obrigação perante o credor, conforme preconiza o Art. 62 da Lei nº 4.320, de 1964, combinado com o Art. 304 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
14. Nos próximos parágrafos desta Nota, será dada maior ênfase à liquidação da despesa, pois é exatamente neste estágio que surge o reconhecimento efetivo de obrigações durante o curso normal da execução orçamentária da despesa e, também, o momento que suscitará a inscrição de restos a pagar processados, caso a obrigação não seja adimplida no tempo oportuno.
15. Como visto anteriormente, a liquidação da despesa visa verificar o direito adquirido pelo credor em razão do cumprimento da prestação por ele assumida, conforme disposto em acordo firmado entre as partes.
16. De acordo com o § 1º, incisos I a III, do Art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964, tal verificação tem por objetivo apurar (a) a origem e o objeto do que se deve pagar, (b) a importância exata a pagar e (c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
17. Assim, para que se possa efetuar essa verificação, a própria Lei nº 4.320, de 1964, indicou os documentos que devem suportar essa fase da despesa, os quais estão listados no § 2º de seu Art. 63, cujo teor transcreve-se a seguir:

Art. 63. ...

§ 2º A **liquidação da despesa** por fornecimentos feitos ou serviços prestados **terá por base:**

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os **comprova**ntes da **entrega de material** ou da **prestação efetiva do serviço**. (sem destaques no original)

18. Em uma análise superficial, poderia ser alegado que a liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias, e o consequente repasse, deveria ser efetuada apenas quando da comprovação da entrega do material adquirido ou da prestação efetiva do serviço, uma vez que o documento que certifica tal fato é uma das bases para a liquidação.

19. De fato, no passado tal entendimento era aplicável no caso de convênios celebrados para a execução descentralizada de programas federais de assistência social, médica e educacional, onde a liberação dos recursos dependia da comprovação prévia da efetiva realização pelo executor, conforme disposto no Art. 16 da Instrução Normativa STN nº 3, de 19 de abril de 1993, a qual foi revogada pela Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. A seguir transcreve-se o teor do referido artigo 16:

Art. 16. A **liberação de recursos** objetivando a cobertura dos gastos relativos aos atendimentos de que trata esta Instrução **depende de comprovação prévia de sua efetiva realização pelo executor**.

20. Porém, ao condicionar a liberação de recursos previstos em convênios à comprovação prévia da execução efetiva da despesa, pode tal conduta instituir distinções ou preferências entre brasileiros residentes nos Estados e Municípios, uma vez que aqueles residentes em unidades federativas mais bem estruturadas seriam beneficiados em detrimento daqueles que residem em unidades hipossuficientes, conduta vedada pelo Art. 19, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cujo teor transcreve-se a seguir:

Art. 19. É **vedado à União**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

III - **criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si**. (sem destaques no original)

21. Assim, como forma de mitigar tal risco, normalmente os recursos financeiros pactuados por meio de convênios e instrumentos congêneres são repassados de forma antecipada, ou seja, antes mesmo da entrega do material adquirido ou da prestação efetiva dos serviços.

22. Portanto, verifica-se que não haveria condições de se utilizar o comprovante de entrega dos materiais adquiridos ou da prestação efetiva dos serviços como documento necessário para a liquidação da despesa com transferências voluntárias, uma vez que o recebimento daqueles bens e serviços ocorrerá em momento oportuno pelo conveniente, durante a execução do objeto comum almejado pelas partes.

23. A corroborar a inaplicabilidade do disposto no Art. 63 da Lei nº 4.320, de 1964, à liquidação necessária ao repasse de recursos decorrentes de transferências voluntárias, transcreve-se teor do item 8 do voto do Ministro Relator do Acórdão TCU nº 685/2013 – Segunda Câmara, por meio do qual o Tribunal de Contas da União discutiu recurso de reconsideração acerca de contratos celebrados entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN – e a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura – Funpec.

8. Conforme destacou o MP/TCU, a recorrente colacionou aos autos cópia de um instrumento celebrado com a Funpec, que seria semelhante àqueles contratos analisados pela CGU, cujo teor evidencia tratar-se de um **convênio**, voltado ao atendimento de interesses comuns, **no qual se permite o repasse antecipado dos valores previstos no ajuste, sem, contudo, caracterizar pagamento antecipado de despesas e, portanto, violação ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 1964**. (sem destaques no original)

24. Por mais, a ratificar ainda mais a possibilidade de repasse antecipado de recursos quando da celebração de instrumentos de transferências voluntárias, a seguir são transcritas determinações feitas pelo TCU a órgãos e entidades federais para a celebração de convênios, possibilitando o repasse antecipado de recursos:

Acórdão TCU nº 2259/2007 – Plenário

1.6. **opte pela celebração de convênio** com a FATEC **no caso de execução de objeto de interesse comum, com repasse antecipado de recursos**, atentando para a exigência da adequada prestação de contas efetuada nos termos do disposto na IN/STN nº 01/97 e para as demais condições dispostas nesse normativo, bem como adote providências para rescindir os contratos em andamento que se enquadrem nesta hipótese, substituindo-os por termos de convênios, de forma a evitar o pagamento antecipado de despesas com base em notas fiscais da FATEC com descrição genérica e sem contraprestação efetiva de serviços e a aposição nas notas de atestado indevido de entrega de materiais ou de prestação de serviços; (sem destaques no original)

Acórdão TCU nº 599/2008 – Plenário

9.1.1. **nos casos de execução de objeto de interesse comum, com o repasse antecipado de recursos, celebre convênio** com a respectiva fundação de apoio, atentando, ainda, para as disposições da Instrução Normativa nº 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente nos casos em que os recursos advirem de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; (sem destaques no original)

Acórdão TCU nº 2016/2011 – Plenário

9.1.4. **opte pela celebração de convênio** com a FATEC **no caso de execução de objeto de interesse comum, com repasse antecipado de recursos**, bem como deixe de prorrogar os contratos em andamento que se enquadrem nesta hipótese, substituindo-os, ao término de sua vigência, caso seja necessário, por termos de convênios; (sem destaques no original)

25. No título seguinte passa-se à análise sobre o momento ideal para a liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias, lembrando mais uma vez que a definição deste marco temporal certamente contribuirá para a elaboração de demonstrações contábeis com informações que representem fidedignamente os fenômenos econômicos envolvidos nas operações realizadas pela União e entidades a ela vinculadas, além de evitar a inscrição de restos a pagar processados relativas a despesas cuja obrigação ainda não se faz exigível.

FATO GERADOR DA LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

26. Como visto anteriormente, a realização de transferências voluntárias requer a celebração de acordos que indiquem as obrigações a serem cumpridas pelos partícipes na consecução de um objeto comum, de interesse recíproco.

27. No âmbito da União, dentre esses instrumentos destaca-se a celebração de convênios, os quais são definidos pelo Art. 1º, § 1º, inciso XI, da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, da seguinte forma:

Art. 1º ...

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, **considera-se:**

XI - **convênio: instrumento** que disciplina a **transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal**, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, **visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco**, em regime de mútua cooperação;

28. Pela definição acima transcrita, percebe-se que a celebração de convênios sob a égide daquele ato normativo enseja o reconhecimento de obrigações patrimoniais a serem cumpridas pelo órgão e entidades federais, substanciadas no dever de se transferir recursos financeiros consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

29. A reforçar tal obrigação, destaque-se que os órgãos e entidades federais figuram em um convênio como concedentes, os quais, pela definição contida no Art. 1º, § 1º, inciso IV, da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, e pela competência e responsabilidade estabelecida no Art. 6º, inciso I, alínea “c”, do referido ato, são responsáveis pela transferência dos recursos consignados naqueles orçamentos, conforme transcrito a seguir:

Art. 1º ...

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, **considera-se:**

...

IV - **concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal**, direta ou indireta, **responsável pela transferência dos recursos**, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento;

...

Art. 6º São **competências e responsabilidades do concedente:**

I - gerir os projetos e atividades, **mediante:**

...

c) **transferência dos recursos financeiros para o convenente**. (sem destaques no original)

30. Constatada tal responsabilidade, percebe-se a existência de fatos contábeis que devem ser reconhecidos no passivo exigível demonstrado nas demonstrações contábeis consolidadas da União.

31. Em uma análise preliminar, alguns podem deduzir que a simples celebração do convênio, e publicação de seu extrato nos meios oficiais, ensejaria o reconhecimento de passivos pelos órgãos e entidades federais.

32. Porém, para a liberação de recursos financeiros por essas entidades, há ainda a necessidade dos convenentes cumprirem alguns requisitos, os quais serão explanados nos parágrafos seguintes, logo após uma breve explanação sobre o reconhecimento de passivos à luz das normas contábeis vigentes.

33. De acordo com o subitem 2.2.1 da Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais- da 7ª (sétima) edição do MCASP (STN, 2016, p. 146), cuja observância é obrigatória por todos os entes da Federação, conforme determina o § 1º do Art. 3º da Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, e com o item 5.14 da NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016, passivo é definido da seguinte forma:

Passivo é uma **obrigação presente**, derivada de **evento passado**, cuja extinção deva resultar na **saída de recursos da entidade**.

34. Pela transcrição e destaques realizados, percebe-se que o reconhecimento de passivos requer o preenchimento concomitante de três requisitos, ou seja, (a) a obrigação deve ser presente, (b) esta obrigação deve decorrer de um evento passado e (c) espera-se a saída de recursos para a extinção da obrigação.

35. Para que a obrigação seja considerada como uma obrigação presente, faz-se necessário que ela ocorra por força de lei (obrigação legal ou obrigação legalmente vinculada) ou não (obrigação não legalmente vinculada), as quais não possam ser evitadas pela entidade, conforme dispõe o subitem 2.2.1.1 da Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais – da 7ª (sétima) edição do MCASP (STN, 2016, p. 146), bem como o item 5.15 da NBC TSP Estrutura Conceitual, de 2016.

36. Por este primeiro requisito, percebe-se que a obrigação pactuada por meio de convênios satisfaz o conceito de “obrigação presente”, tendo em vista que a obrigação do concedente de transferir recursos financeiros decorre do Art. 6º, inciso I, alínea “c”, da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016.

37. O segundo requisito, ou seja, a obrigação presente deve derivar de um evento passado, preconiza que a obrigação deve surgir do resultado de uma transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade, conforme prevê o subitem 2.2.1.3 da Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais – da 7ª (sétima) edição do MCASP (STN, 2016, p. 146), bem como o item 5.17 da NBC TSP Estrutura Conceitual, de 2016.

38. Com relação a este requisito, destaque-se que a simples celebração do convênio não satisfaz integralmente o conceito de “evento passado”, tendo em vista que o convenente deve satisfazer alguns quesitos para fazer jus a esses recursos, conforme dito anteriormente.

39. Como exemplo desses quesitos a serem satisfeitos, cite-se o envio pela mandatária, e homologação pelo concedente, da Síntese do Projeto Aprovado – SPA quando o objeto do instrumento envolver obras e serviços de engenharia de níveis II e III previstos no Art. 3º, incisos II e III, da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, segundo prevê o Art. 41, inciso II, alínea “a”, da referida Portaria, no que tange ao recebimento da primeira parcela ou parcela única, conforme transcrito a seguir:

Art. 41. A **liberação de recursos** deverá ocorrer da seguinte forma:

...

II - a **liberação** da **primeira parcela** ou **parcela única** ficará **condicionada ao:**

a) **envio pela mandatária e homologação pelo concedente** da Síntese do Projeto Aprovado -SPA quando o objeto do instrumento envolver a execução de obras e serviços e engenharia enquadrados nos incisos II e III do art. 3º desta Portaria; e (sem destaques no original)

40. Outros exemplos de condições a serem satisfeitas pelo convenente e, portanto, eventos que se concretizarão após a celebração do convênio, são a execução de no mínimo 70 % (setenta por cento) das parcelas anteriormente liberadas, no caso de convênios que preveem duas parcelas ou mais a serem transferidas, e, também, a comprovação do aporte da contrapartida, se financeira, pelo convenente, conforme preveem o Art. 41, inciso III, e o Art. 42, inciso I, todos da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, cujos teores são transcritos a seguir:

Art. 41. A **liberação de recursos deverá** ocorrer da seguinte forma:

...

III - a liberação das demais parcelas, **está condicionada a execução de no mínimo 70%** (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

...

Art. 42. **Adicionalmente ao disposto no art. 41** desta Portaria, **para o recebimento de cada parcela** dos recursos, o **convenente deverá:**

I - **comprovar o aporte da contrapartida pactuada** que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso; e (sem destaques no original)

41. Portanto, verifica-se que o segundo requisito para o reconhecimento de um passivo, ou seja, a necessidade da obrigação decorrer de um evento passado, não pode ser caracterizado enquanto determinadas condições impostas pela legislação pertinente não forem integralmente satisfeitas.

42. Caso essas obrigações sejam reconhecidas sem o devido cumprimento dessas condições, corre-se o risco de o Balanço Patrimonial evidenciar passivos que, na verdade, são inexigíveis naquele momento, demonstrando passivos superavaliados e prejudicando eventuais análises de liquidez.

43. Também, não menos importante, a liquidação dessas despesas sem o cumprimento de todas os requisitos necessários à liberação dos recursos pode ocasionar a subavaliação do resultado patrimonial do período, tendo em vista que as variações patrimoniais diminutivas estarão superavaliadas.

44. Ainda, com relação ao Balanço Orçamentário, poderá a coluna “Despesas Liquidadas”, de seu quadro principal, evidenciar valores cuja execução, na verdade, não foi realizada, induzindo o usuário da informação contábil à certeza de execução de determinada despesa que, de fato, ainda não beneficiou o Setor Público.

45. Por fim, com relação ao último requisito para o reconhecimento de passivos, ou seja, expectativa de saída de recursos para a extinção da obrigação, percebe-se que a celebração de convênios induz a essa saída, uma vez que recursos financeiros terão que ser transferidos ao convenente, conforme impõe o Art. 6º, inciso I, alínea “c”, da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016.

46. Desta forma, fica evidente a necessidade de se uniformizar e disciplinar os procedimentos necessários à liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias, de forma que as demonstrações contábeis consolidadas da União evidenciem fidedignamente os fenômenos econômicos a que está submetido o

patrimônio público federal, além de propiciar parâmetros para a inscrição de restos a pagar processados, no caso dos recursos não serem repassados no tempo oportuno.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS LEIS NºS 11.945 E 11.960, DE 2009, E 13.473, DE 2017

47. Em discussões anteriores, foi trazida a possibilidade de liquidar a despesa relativa a transferências voluntárias quando da celebração de convênios e instrumentos congêneres, tendo como base as disposições contidas nos artigos 10 e 11 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, no Art. 8º da Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009, e no Art. 75 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018).

48. Tais disposições preconizam que o ato de entrega dos recursos a outro ente federativo, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou contrato de repasse, não se confundindo com as liberações de recursos, os quais devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto naqueles instrumentos.

49. Porém, ao analisar detida e historicamente tais disposições, acredita-se que a inserção desta definição em lei se deu com o objetivo de definir o marco temporal necessário ao cumprimento dos requisitos prescritos para a celebração de transferências voluntárias, afastando quaisquer restrição à liberação de recursos financeiros previstos em convênios e instrumentos congêneres, ocasionadas principalmente pelas inadimplências apontadas no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC.

50. Como exemplo desta situação, transcreve-se o teor do § 1º do Art. 3º da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, cuja redação foi dada pelo Art. 2º da Instrução Normativa STN nº 4 de 17 de maio de 2007, que foi revogada apenas em 2017 com a publicação da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016:

Art. 3º A obrigação de os entes federativos e respectivos órgãos ou entidades vinculados comprovarem tanto sua situação de regularidade, perante os órgãos ou entidades públicos federais, quanto o atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, será procedida mediante apresentação da devida documentação impressa ou, alternativamente, a critério do conveniente, via consulta ao Cadastro Único de Convênio (CAUC), de que trata a Instrução Normativa nº 1, de 17 de outubro de 2005, desta Secretaria.

§ 1º A **comprovação de que trata o "caput"** deste artigo **deve ser realizada** no ato de celebração (assinatura) do convênio ou respectivos aditamentos, se houver, e **quando da liberação de cada parcela de recursos envolvidos**. (sem destaques no original)

51. Outro exemplo é a disposição contida no Art. 43, inciso I, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, vigente à época da edição da Lei nº 11.945, de 2009, e da Lei nº 11.960, de 2009, uma vez que o conveniente, para receber recursos financeiros advindos da celebração de convênios, deveria manter as mesmas condições da celebração daqueles instrumentos, conforme transcrito a seguir:

Art. 43. Para **recebimento de cada parcela dos recursos**, o conveniente ou contratado deverá:

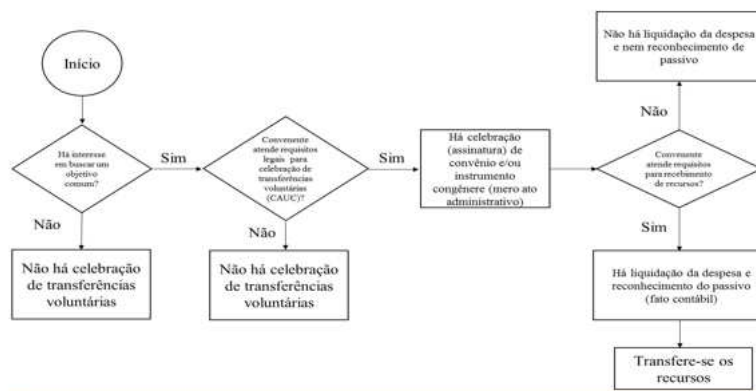
I - **manter as mesmas condições** para **celebração de convênios** ou contratos de repasse exigidas nos arts. 24 e 25; (sem destaques no original)

52. Por mais, caso sejam consideradas única e exclusivamente as disposições contidas no Art. 10 e Art. 11 da Lei nº 11.945, de 2009, bem como no Art. 8º da Lei nº 11.960, de 2009, e no Art. 75 da Lei nº 13.473, de 2017, os quais condicionam a transferências de recursos unicamente à obediência ao cronograma de desembolso, estaríamos, em tese, frente a uma ilegalidade, haja vista que a Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, coloca outras exigências que não estão previstas naqueles dispositivos, como a comprovação de 70,0% (setenta por cento) de execução das parcelas anteriormente liberadas, conforme prevê o Art. 42, inciso II, da referida Portaria Interministerial.

53. Porém, não compete à STN discutir a legalidade ou não das disposições contidas naquela Portaria Interministerial, mas apenas cumprir suas diretrizes, uma vez que a competência para tal discussão é privativa dos órgãos prescritos pela Constituição Federal de 1988.

54. Assim, relevando os efeitos que a liquidação de despesas com convênios e instrumentos congêneres exerce sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, em especial os passivos evidenciados no Balanço Patrimonial, bem como as despesas liquidadas e os restos a pagar processados evidenciados no Balanço Orçamentário, acredita-se que as diretrizes dispostas no Art. 10 e Art. 11 da Lei nº 11.945, de 2009, no Art. 8º da Lei nº 11.960, de 2009, e no Art. 75 da Lei nº 13.473, de 2017, não capturaria de forma adequada as obrigações assumidas pela União, uma vez que há outros requisitos impostos pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424, de 2016, que deverão ser satisfeitos pelos convenientes.

55. Assim, com o objetivo de melhor evidenciar o momento ideal de reconhecimento dessas obrigações, demonstra-se graficamente o fluxo de atividades necessárias à celebração de transferências voluntárias até o efetivo repasse de recursos.



CONCLUSÃO

56. Por todo o exposto, verifica-se que a liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias deve ser efetuada apenas quando todas, frise-se, todas as exigências para a liberação de recursos estejam satisfeitas.

57. Assim, como forma de colocar este entendimento a todos os órgãos e entidades federais, sugere-se que a macrofunção 020307 – Transferências Voluntárias – discipline sobre tal necessidade nos seguintes termos:

“A liquidação da despesa de transferências voluntárias deverá ser efetuada somente quando todas as exigências para a liberação dos recursos financeiros forem integralmente satisfeitas, de acordo com a legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo).

Aplica-se a disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber”

58. Ainda, sugere-se que a macrofunção 020317 – Restos a Pagar – também disponha sobre tal obrigação, de forma que o usuário tenha uma diretriz quanto aos valores que deverão constar como restos a pagar processados. Assim, sugere-se a utilização do seguinte texto:

“Os restos a pagar processados relativos a transferências voluntárias devem contemplar, única e exclusivamente, valores cujas exigências para o repasse financeiro estejam integralmente satisfeitas, conforme disposto na legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo).

Aplica-se a disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber”

59. A sugestão de se utilizar as macrofunções constantes no Manual SIAFI deve-se ao fato do referido manual ter sido instituído como norma referente à Contabilidade e à execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, além do fato da coordenação e execução do processo de sua atualização competir à CCONT/STN, nos termos da alínea “a” da Portaria STN nº 833, de 16 de dezembro de 2011, combinado com o seu Art. 3º.

60. Entretanto, considerando que as observações feitas neste expediente pode afetar a execução de atos do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, sugere-se que a Comissão Gestora daquele sistema seja comunicada acerca de seu teor, uma vez que a ela compete exclusivamente, na qualidade de Órgão Central daquele sistema, estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema, conforme preconiza o Art. 13, § 4º, inciso I, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

61. Ante o exposto, encaminha-se este expediente à apreciação conjunta dessa Coordenação Geral de Contabilidade da União e da Coordenação Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais para que, após, submetam à apreciação da Subsecretaria de Contabilidade Pública e da Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais.

RENATO DA COSTA USIER
Chefe do Núcleo de Normatização Contábil

De acordo. Encaminha-se o teor desta nota técnica à apreciação da Subsecretaria de Contabilidade Pública e da Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais, conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente
HERIBERTO HENRIQUE VILELA DO NASCIMENTO
Coordenador-Geral de Contabilidade da União

Documento assinado eletronicamente
ERNESTO CARNEIRO PRECIADO
Coordenador-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais

De acordo.

GILDENORA BATISTA DANTAS MILHOMEM
Subsecretária de Contabilidade Pública

PRISCILA MARIA SANTANA
Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais



Documento assinado eletronicamente por **Renato da Costa Usier, Chefe do Núcleo de Normatização Contábil**, em 22/03/2018, às 18:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heriberto Henrique Vilela do Nascimento, Coordenador(a)-Geral de Contabilidade da União**, em 23/03/2018, às 10:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ernesto Carneiro Preciado, Coordenador(a)-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais**, em 23/03/2018, às 10:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gildenora Batista Dantas Milhomem, Subsecretário(a) de Contabilidade Pública**, em 23/03/2018, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Maria Santana, Subsecretário(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 23/03/2018, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0472563** e o código CRC **13A0FC8F**.