Nota Técnica SEI nº 2451/2023/MF

Assunto: recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a fim de impugnar a análise fiscal e a análise da Capag do Estado

1. Por meio do Ofício GG/SJ – 21, datado de 25 de setembro de 2023 (Sei nº 37741291), o Governo do Rio Grande do Sul interpôs recurso administrativo a fim de impugnar não apenas o resultado da análise fiscal empreendida pela Secretaria do Tesouro Nacional, com base no artigo 18 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, mas também a revisão da análise de Capacidade de Pagamento (Capag) do Estado, realizada com base na Portaria ME nº 5.623, de 22 de junho de 2022, e na Portaria STN nº 10.464, de 7 de dezembro de 2022.

ANÁLISE FISCAL

2. O recurso oferecido pelo Estado do Rio Grande do Sul – RS sobre a análise fiscal diz respeito a ajuste realizado na Dívida Consolidada do ente (Anexo 2 do RGF do Poder Executivo do 3º Quadrimestre), com inclusão do montante de R$ 10.040.503.123,40, no item "Outras Dívidas' com a seguinte justificativa:

> ***"Ajuste, no valor de R$ 10.040.503.123,40, para inclusão da obrigação de recomposição do saldo dos depósitos judiciais prevista nos arts. 4º e 5º da Lei nº 15.232/2018. Cabe destacar que o Estado do Rio Grande do Sul não segue a legislação nacional relacionada à apropriação de depósitos judiciais, com base na convalidação do STF com relação aos efeitos de sua legislação estadual sobre os depósitos sacados. Ressalta-se que o disposto na Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) acerca do tratamento a ser conferido à apropriação de depósitos tem o escopo limitado às operações realizadas com base na Lei Complementar nº 151/2015 e no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Considerando que há tratamento contábil específico aos depósitos judiciais do ente, faz-se necessário observar que a legislação estadual atualmente vigente (Lei nº 15.232/2018) determina que todo o montante dos depósitos judiciais apropriados seja ressarcido pelo Estado. Para o adequado tratamento contábil e fiscal devem ser observadas, portanto, as especificidades da legislação estadual. Apesar de não haver previsão de prazo para a quitação de todo o montante na referida lei estadual, observa-se que o montante apropriado será ressarcido em prazo superior a 12 meses. O MDF, citando o art. 29 da LRF, define Dívida Consolidada nos seguintes termos: [...] a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Dessa forma, entende-se que a obrigação financeira do estado referente à recomposição dos depósitos constitui uma obrigação estabelecida em lei com amortização em prazo superior a doze meses, atendendo, portanto, ao conceito de dívida consolidada, sendo apropriada sua inclusão no item "Outras Dívidas" do Demonstrativo da Dívida Consolidada".***

3. Inicialmente, o Estado do Rio Grande do Sul – RS cita em sua manifestação que ajuste similar havia sido objeto de recurso administrativo na análise referente ao exercício de 2021, o qual foi acatado. No entanto, merece registro o fato de que o ajuste promovido na análise do exercício de 2022 não se confunde com o ajuste referente aos demonstrativos de 2021, citado pelo Estado. Cabe pontuar que o ajuste de 2021 dizia respeito à incorporação de Fundo de Reserva a Recompor para o qual o ente não possuía suficiente disponibilidade de caixa, cujo entendimento foi alterado, em sede de recurso administrativo apresentado pelo Estado, em razão da decisão do STF de 15.04.2020 - ADI 5080 (Apensada ADI 5456) - , que, por maioria, julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual 12.069/2004, em sua redação original, e do artigo 5º da Lei estadual 12.585/2006, todas do Estado do Rio Grande do Sul, porém com eficácia ex nunc a partir da data do julgamento.

4. Nesse sentido, entendeu-se à época, que os limites para Fundo de Reserva estabelecidos na legislação estadual, embora em desacordo com a legislação federal, foram convalidados pelo Supremo até a data do julgado, razão pela qual foi retirado o ajuste.

5. Por sua vez, o ajuste promovido sobre o Demonstrativo da Dívida Consolidada referente ao exercício de 2022 tem fundamento diverso da eventual necessidade de recomposição de Fundo de Reserva, uma vez que é particularidade da legislação do Estado do Rio Grande do Sul ter determinado em diploma legal a recomposição do saldo dos depósitos judiciais até a sua completude, como fica claro da leitura dos artigos 4º e 5º da Lei Estadual nº 15. 232/2018.

6. Feita tal ressalva, importante registrar que a argumentação realizada no Ofício GG/SJ – 21, de 25/09/2023, em que pese forneça elementos importantes de contextualização, não parece subsidiar a conclusão do ente de que "*a recomposição do saldo dos depósitos judiciais a que se referem os artigos 4º e 5º da Lei n.º 15.232, de 2018, não se refere ao saldo dos depósitos judiciais de terceiros repassados ao Poder Executivo com fundamento no § 1º do artigo 1º da Lei n.º 12.069, de 2004, cuja utilização foi convalidada pelo Supremo Tribunal Federal*".

7. A literalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 15.232/2018, que, frise-se, remetem expressamente ao depósitos judiciais utilizados em razão da autorização do § 1.º do art. 1.º da Lei nº 12.069/04, não parece admitir intepretação de que tal recomposição não inclua os depósitos judiciais de terceiros repassados ao Poder Executivo.

8. Corroboram ainda com este entendimento, além da literalidade da Lei, outras informações trazidas pelo próprio Estado em sua manifestação, como por exemplo:

> I - A ementa da Lei estadual n.º 15.232, de 2018, que estabelece que a norma se refere à "gestão de recursos, a remuneração dos depósitos judiciais utilizados pelo Estado do Rio Grande do Sul" e, por fim "a recomposição do saldo da conta dos depósitos judiciais ".
>
> II - O quadro apresentado na página 44 do Ofício GG/SJ – 21, que demonstra que o "Saldo acumulado utilizado" teve redução, de R$ 10.112,8 milhões em dez/2021 para R$ 10.040,5 milhões em dez/2022, na magnitude dos R$ 72 milhões citados pelo Estado como tendo sido executados no exercício de 2022, nos termos da Lei nº 15.232. A isso soma-se o fato de que o Estado não apresentou, no citado quadro, registros em apartado para o saldo acumulado dos depósitos acumulados e eventual saldo a recompor referente à remuneração apropriada no passado para o Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário - que seria, de acordo com a tese defendida pelo ente, o objeto restrito da recomposição de saldo citada nos artigos 4º e 5º da Lei nº 15.232/2018.
>
> III - O fato de que o § 1.º do art. 1.º da Lei nº 12.069/04, expressamente citado nos arts. 4º e 5º da Lei nº 15.232/2018, tratava da disponibilização ao Estado, pela instituição financeira, da parcela correspondente a 95% do valor dos depósitos judiciais (em sua última redação), sendo que a menção aos rendimentos líquidos foi feita apenas no art. 2º da Lei n 12.069/04, não permitindo qualquer confusão a respeito do assunto.

9. Permanece, desta forma, o entendimento preliminar, que amparou o ajuste realizado na análise do exercício de 2022, de que o objeto da recomposição citada nos artigos 4º e 5º da Lei nº 15.232/2018 inclui

a totalidade do saldo dos depósitos judiciais utilizados pelo Estado do Rio Grande do Sul.

10. Cumpre ainda ressaltar que, em que pese a definição do item "Outras Dívidas" do Anexo 2 do RGF (Dívida Consolidada Líquida) trazida no MDF da 12ª Edição faça menção a depósitos judiciais, é importante mencionar que tal item, justamente por buscar abarcar elementos que não estejam contemplados nas demais linhas da Dívida Consolidada, não possui caráter exaustivo – como se espera da natureza de um item com tal denominação.

11. Além disso, o campo destinado ao registro dos depósitos apropriados, que de fato não faz parte da Dívida Consolidada, se presta ao fornecimento de informação complementar, que não impede o reconhecimento em "Outras Dívidas" da obrigação de recomposição/restituição dos depósitos utilizados pelo Estado que foi criada, atipicamente, pela legislação estadual (Lei nº 15.232/2018).

12. Contudo, tendo em vista o teor eminentemente jurídico dos elementos trazidos pelo Estado em sua manifestação, em especial: i) o fato de que a Lei nº 15.232/2018 não fixou termo para o cumprimento da obrigação, associado ao fato de que o fluxo de desembolso anual determinado por ela parece ser incompatível com a completude da recomposição dos depósitos utilizados (cerca de R$ 72 milhões, em uma conta simples, demandariam cerca de 139 anos para exaurir o saldo dos recursos utilizados); ii) o fato de que, apropriações de depósitos de terceiros por entes que respeitem os limites de composição de Fundo de Reserva não demandam, para o caso geral, reconhecimento na Dívida Consolidada; e iii) em respeito ao pedido do Estado para que seja possibilitada período para a adaptação à nova interpretação administrativa; entende-se que o melhor encaminhamento à questão seria a retirada do ajuste promovido com vistas à oitiva da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e, caso necessário, da Coordenação Geral de Normas Aplicadas à Federação – CCONF/SUCON/STN, para eventuais reflexos sobre análise fiscal do exercício de 2023.

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO

13. Na página 15 do Ofício GG/SJ – 21, datado de 25 de setembro de 2023 (Sei nº 37741291), o Governo do Estado do Rio Grande do Sul argumenta que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) interpreta de maneira equivocada a alínea "a" do inciso II e o inciso III do §1º do artigo 31 da Portaria STN nº 10.464, de 7 de dezembro de 2022.

> *Art. 31. Para fins da aplicação do art. 6º da Portaria ME nº 5623, de 2022, o resultado da análise de capacidade de pagamento do ente será revisto pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM) para classificação final "C" ou "D" caso existam evidências de deterioração significativa da situação financeira do Estado, Distrito Federal ou Município.*
>
> *§ 1º A revisão de que trata o caput será realizada:*
>
> *[...]*
>
> *II - em até dez dias úteis da verificação, pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM), de que o ente:*
>
> ***a) declarou, oficialmente ou no âmbito de processo judicial, enfrentar dificuldades financeiras; ou***
>
> *[...]*
>
> ***III - em até dez dias úteis da conclusão do processo de análise fiscal, caso se verifique que a classificação final de capacidade de pagamento decorra diretamente de auxílios financeiros temporários no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal ou de outros programas de suporte financeiro a serem criados pela União.*** *[Grifo nosso]*
>
> *[...]*

14. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul alega que **a alínea "a" do inciso II do §1º do**

artigo 31 da Portaria STN deve ser aplicada única e exclusivamente no caso de declaração de deterioração fiscal em sede judicial. Atente-se, primeiramente, que existe uma conjunção alternativa conectando os termos "oficialmente" e "no âmbito de processo judicial". Trata-se de construção que denota objetivamente duas situações distintas: i) declaração oficial, não sendo especificada a forma, de dificuldade financeira; e ii) declaração no âmbito de processo judicial.

15. Na Nota Técnica nº 1745/2023/MF, de 2023 (Sei nº 36561798), a STN não afirma que o Estado do Rio Grande do Sul declarou em juízo enfrentar dificuldade financeira. Afirmou-se que a revisão da nota de Capag era necessária, uma vez que o Estado optou por aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que é interpretado como reconhecimento oficial das dificuldades financeiras enfrentadas pela Unidade da Federação. O RRF destina-se a Estados que se encontrem em situação de grave desequilíbrio fiscal, impossibilitados de custearem integralmente suas obrigações.

16. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul afirma, ademais, que a STN "se equivoca ao inserir o RRF como se tivesse sido solicitado em 2022, mas foi solicitado em 2021, não podendo o pedido de 2021 se aplicado na avaliação da situação fiscal de 2022" [sic]. Sublinhe-se que, embora o Plano de Recuperação Fiscal do Estado tenha sido homologado em junho de 2022, o pedido de adesão ao Regime foi protocolizado na STN no dia 23 de dezembro de 2021, o qual foi considerado habilitado no dia 18 de janeiro de 2022. Desde a confirmação da habilitação, o Estado do Rio Grande do Sul passou a gozar de benefícios previstos na legislação atinente ao RRF. O Estado do Rio Grande do Sul gozou ao longo do ano de 2022 de benefícios financeiros decorrentes do processo de adesão ao RRF, cabendo, à luz da legislação vigente, considerações acerca das implicações sobre as finanças da Unidade da Federação e, consequentemente, a análise da Capacidade de Pagamento (Capag).

17. **No caso do inciso III do §1º do artigo 31 da Portaria STN nº 10.464, de 2022**, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul afirma que a STN se equivoca ao considerar o refinanciamento de dívidas no âmbito do RRF como auxílio financeiro, "devendo haver a comprovação de que sem a implementação do RRF o Estado receberia Capag 'D'". Afirme-se, primeiramente, que o RRF foi instituído como uma política pública de auxílio da União a unidades da federação (Estados e Distrito Federal), com a finalidade de corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas. O Estado nesse programa goza da possibilidade de refinanciar sua dívida, cujos encargos de mercado são aqueles que permanecem aplicáveis aos demais estados, por um contrato com a União com encargos limitados à taxa básica de juros da economia, que é inferior ao custo de captação da União, constituindo um subsídio creditício.

18. Na Nota Técnica nº 1745/2023/MF, de 2023, citou-se, em caráter exemplificativo, o impacto sobre as finanças do Estado decorrentes da suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas com a União e das dívidas garantidas pela União. No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a incorporação no cálculo do indicador de poupança corrente dos juros que deixaram de ser pagos pelo Estado, por conta de sua prerrogativa no âmbito do RRF, seria suficiente para rebaixar a nota de Capag para "D", sem necessidade de tecer considerações a respeito do indicador de liquidez.

19. Por fim, a STN avalia não haver razoabilidade a interpretação normativa que determine a revisão da nota de Capag somente se comprovado que seria "D", no caso de exclusão dos efeitos do RRF sobre as finanças do Estado. O *caput* do artigo 31 da Portaria STN nº 10.464, de 2022, estabelece que o resultado da análise de Capag será revisto para "C" ou "D" caso existam evidências de deterioração significativa da situação financeira do ente federativo. A impossibilidade de custear suas obrigações contraídas voluntariamente é evidência dessa situação. Podendo o Estado optar, a qualquer momento, por encerrar seu Regime de Recuperação Fiscal, escolhe não o fazer. Como argumentado nos parágrafos anteriores, o Estado do Rio Grande do Sul enquadra-se em duas previsões que permitem a revisão da nota de Capag. Ademais, o artigo 31 da Portaria STN não deixa espaço para discricionariedade, pois impõe o dever de revisão nos casos elencados.

20. Em face dos argumentos apresentados nesta seção, recomenda-se o indeferimento do recurso apresentado com o intuito de alterar a nota de Capag constante na Nota Técnica nº 1745/2023/MF, de 2023 (Sei nº 36561798).

CONCLUSÕES

21. No recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, solicita-se: i) reconsideração da Análise da Situação Fiscal, para excluir o ajuste do valor de R$ 10.040.503.123,40 no Anexo I (Dívida Consolidada/Outras Dívidas), relativo à recomposição do Fundo de Reserva de Depósitos Judiciais; e ii) reconsideração da revisão da nota de Capag de "C" para "D".

22. Em relação ao pedido de exclusão do ajuste efetuado na Dívida Consolidada do ente, **sugere-se o seu deferimento**, para que a PGFN seja consultada sobre os aspectos jurídicos relacionados ao eventual reconhecimento, na Dívida Consolidada, da obrigação de recomposição do saldo dos depósitos judiciais utilizados pelo ente consignada em legislação estadual (Lei nº 15.232/2018), tendo em vista, em especial, não ter sido determinado na citada legislação termo final para a realização da obrigação. Reitera-se que para a análise fiscal do exercício de 2023, o ente deverá manter consistência quanto ao tratamento a ser dado aos depósitos judiciais tanto sob a ótica patrimonial quanto fiscal.

23. Em relação ao pedido de reconsideração da revisão da análise da Capacidade de Pagamento (Capag), **sugere-se o indeferiment**o do recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, mantendo-se, em face dos argumentos expostos neste documento, a nota de Capag contida na Nota Técnica nº 1745/2023/MF, de 28 de agosto de 2023 (Sei nº 36561798).

À consideração superior,

WELLINGTON VALSECCHI FÁVARO
Gerente de Projetos GERAP

CARLOS REIS
Gerente da GERAP

DANIEL FIOROTT OLIVEITA
Gerente de Projetos GEPAS

DÉBORA CHRISTINA MARQUES ARAUJO
Gerente da GEPAS

De acordo, encaminhe-se à Coordenadora Geral da COREM,

FELIPE SOARES LUDUVICE
Coordenador de Relações Financeiras Intergovernamentais

ANA LUISA MARQUES FERNANDES
Coordenadora de Análise e Acompanhamento Fiscal de Estados e Municípios

De acordo, encaminhe-se à Subsecretária da SURIN,

GABRIELA LEOPOLDINA ABREU
Coordenadora Geral da Relações e Análises Financeiras de Estados e Municípios

De acordo, encaminhe-se ao Secretário do Tesouro Nacional,

SUZANA TEIXEIRA BRAGA

Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais

Acato a sugestão de deferimento do recurso interposto contra a análise fiscal e a sugestão de indeferimento do recurso interposto contra a nota de Capag. Comunique-se o Governo do Estado do Rio Grande do Sul,

ROGERIO CERON DE OLIVEIRA

Secretário do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Wellington Fernando Valsecchi Fávaro**, **Gerente de Projeto**, em 05/10/2023, às 18:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Reis**, **Gerente**, em 05/10/2023, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Soares Luduvice**, **Coordenador(a)**, em 05/10/2023, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luisa Marques Fernandes**, **Coordenador(a)**, em 05/10/2023, às 18:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Leopoldina Abreu**, **Coordenador(a)-Geral**, em 05/10/2023, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Fiorott Oliveira**, **Chefe(a) de Projeto**, em 05/10/2023, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Teixeira Braga**, **Subsecretário(a)**, em 05/10/2023, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Ceron de Oliveira**, **Secretário(a)**, em 05/10/2023, às 21:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Débora Christina Marques Araújo**, **Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 06/10/2023, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37741369** e o código CRC **82D1E91F**.

Referência: Processo nº 17944.103969/2022-06. SEI nº 37741369