MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais
Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios
Coordenação de Relações Financeiras Intergovernamentais
Gerência de Sistemas e Estatísticas de Estados e Municípios

Nota Técnica SEI nº 2521/2023/MF

Assunto: **Recurso Administrativo interposto pelo Estado do Maranhão referente à Nota Técnica SEI nº 2229/2023/MF que dispõe sobre a Análise da Situação Fiscal do Estado.**

Senhor Secretário,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de análise do recurso administrativo apresentado pelo Estado do Maranhão, por meio do documento Ofício nº 4066/2023-GAB/GG (SEI nº 37830871), de 04 de outubro de 2023, contra o resultado da análise fiscal de que dispõe a Nota Técnica SEI nº 2229/2023/MF.

2. O Estado do Maranhão, por meio do supracitado documento, apresentou pedido de reconsideração da análise preliminar que concluiu pelo descumprimento, no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF relativo ao exercício de 2022, da meta 6 (Disponibilidade de Caixa Líquida) e da classificação de capacidade de pagamento "C", com o seguinte pleito:

> *(...) considerar:*
> *a) A disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição em restos a pagar não processados é de R$ 203.810.134,87; após a inscrição em Restos a Pagar não processados, essa disponibilidade se reduz para R$ 111.844.845,41;*
> *b) Para fins de apuração do índice de liquidez da CAPAG, a disponibilidade positiva, antes da inscrição em Restos a pagar não processados é suficiente para o atingimento do indicador de liquidez;*
> *c) O saldo de R$ 111.844.845,41* ***pode****, a considerar o disposto no MDF 12ª edição, ser usado para cobrir as insuficiências financeiras das fontes vinculadas; (MDF 12ª edição, pág.636) (...);*
> *d) Ainda que as insuficiências das fontes vinculadas sejam em valores superiores ao saldo livre após a inscrição em restos a pagar não processados, seriam igualmente insuficientes os R$ 745.698.396,61 que compõem a disponibilidade bruta de caixa dos recursos não vinculados;*
> *e) Isso posto, significa que não podemos desconsiderar que de R$ 745.698.396,61 existem obrigações financeiras vinculadas. Assim sendo, em qualquer hipótese, haveria restos a pagar processados e outras obrigações financeiras descobertos tal qual as fontes vinculadas. Isto, por si só, já comprova a inadequação do procedimento, posto que impedir-se-ia o reconhecimento do esforço financeiros em fonte não vinculada e, consequentemente, o atingimento do indicador de liquidez.*

ANÁLISE

3. Tendo em vista a argumentação do ente quanto à discordância do descumprimento da meta 6 (Disponibilidade de Caixa Líquida) por ocasião dos ajustes realizados, da classificação da nota de Capag e da citação de "inadequação do procedimento", faz-se necessário detalhar alguns aspectos sobre a análise da avaliação fiscal realizada, conforme exposto nas seções a seguir.

Da inclusão das obrigações financeiras da CAEMA

4. O Estado argumenta em seu recurso contra a realização do ajuste para reclassificação de passivos da CAEMA reconhecidos pelo próprio ente em sua Dívida Consolidada, Anexo 2 do RGF, linha Outras Dívidas, para a coluna Demais Obrigações Financeiras, Anexo 5 do RGF, linha Outros Recursos Vinculados, no montante de R$ 907.464.000,00.

5. De acordo com o Estado:

> *O Estado do Maranhão apresentou demonstrações do erro material no Balanço da CAEMA e que baseou a equipe da STN a efetuar análise e conclusão obviamente equivocadas. Ressalta-se, em convergência às informações prestadas no Ofício n° 451/2023 - GAB/SEPLAN-MA (questionamentos aos pontos citados na resposta da Gerência de Análise e Acompanhamento de Passivo dos Entes Subnacionais ao OFÍCIO n° 434/2023-GAB/SEPLAN), que o valor de R$ 595.830.000,00 inclui itens que não se referem a dívidas ou obrigações da Companhia, não constituindo, portanto, passivo. Dentre eles, CONTRATOS DE REPASSE DE RECURSOS - PAC, no valor de R$ 475.785.433,88 e CONVÊNIOS, no valor de R$ 13.386.000,00, e que acabou por incluir, data vênia, indevidamente, no cálculo da CAPAG um passivo de R$ 907.464.000,00.*
>
> *(...) É imperioso destacar que os itens analisados: "CONTRATOS DE REPASSE - PAC" e "CONVÊNIOS" trata-se de recursos não reembolsáveis, resultantes de transferências voluntárias da União, e que por essa natureza, não se constituem, sob qualquer pretexto, passivos ou dívidas da Companhia.*
>
> *Outro ponto que merece reforma é a reclassificação de Passivos registrados na Dívida Consolidada, anexo 2 do RGF, linha Outras Dívidas, para as Demais Obrigações Financeiras, anexo 5 do RGF, linha Outros Recursos Vinculados.*
>
> *Ao considerar a CAEMA como empresa estatal dependente a STN incluiu, indevidamente, o valor de R$ 309.936.000,00 de impostos e contribuições dessa Companhia, nas Demais Obrigações Financeiras, anexo 5 do RGF, linha Outros Recursos Vinculados do Estado, que passou a somar o valor total de R$ 907.464.000,00.*
>
> *Acerca dos Fornecedores e Empreiteiros, conforme já explicado no Ofício n° 451/2023 - GAB/SEPLAN-MA (questionamentos aos pontos citados na resposta da Gerência de Análise e Acompanhamento de Passivo dos Entes Subnacionais ao OFÍCIO no 434/2023-GAB/SEPLAN), a CAEMA não es caracteriza como "empresa estatal dependente", me conformidade ao disposto no inciso I, art. 2°, da LRF. Desse modo, o valor de R$ 106.659.000,00, referente a FORNECEDORES E EMPREITEIROS, não há que comprometer o cálculo da CAPAG, haja vista não configurar responsabilidade do Estado e, além de tudo, são obrigações corriqueiramente liquidadas com receita operacional da própria Companhia.*

6. Sobre esse ajuste, cumpre observar que o valor de R$ 595.830.000,00 havia sido apurado durante o início da análise do ente. No entanto, ainda no decorrer do processo de análise, identificou-se que - com base no previsto no Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios para inclusão de passivos das empresas estatais dependentes nos demonstrativos das suas respectivas unidades da federação - seria necessário acrescentar os valores da linha “Outras contas a pagar”, de R$ 1.698.000,00, e da parcela da linha Impostos e contribuições que não fosse relativa a parcelamentos, de R$ 309.936.000,00, registradas no passivo do Balanço Patrimonial da CAEMA e em suas notas explicativas, às obrigações financeiras do Anexo 5 do RGF do Poder Executivo. Registre-se que, em consonância com o referido acréscimo, foi realizada dedução de mesma magnitude na Dívida Consolidada (Anexo 2 do RGF do Poder Executivo).

7. Para a definição dos valores registrados no Passivo da CAEMA que seriam reclassificados da Dívida Consolidada para as Obrigações Financeiras do Maranhão foi utilizado o “de-para” firmado no Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios, que define que serão registrados em:

- Demais Obrigações Financeiras de Recursos Não Vinculados (Anexo 5), os valores referentes ao:

  a) Passivo Circulante: total exceto provisões, empréstimos, financiamentos e parcelamentos de impostos e de contribuições;

- Demais Dívidas Contratuais (Anexo 2), os valores referentes às contas do:

  a) Passivo Circulante: empréstimos, financiamentos e parcelamentos de impostos e de contribuições da empresa.

  b) Passivo Não Circulante: total exceto provisões.

8. Quanto aos passivos relativos a Contratos de Repasse de Recursos – PAC e Convênios, registrados no Balanço Patrimonial de 2022 da CAEMA, foram consideradas as informações do demonstrativo da Empresa, cabendo às autoridades responsáveis pela elaboração e aprovação dos referidos demonstrativos manifestar-se oficialmente acerca de eventuais incorreções e retificações.

9. A inclusão do valor relativo a Impostos e contribuições foi definida com base na análise da nota explicativa número 12, que acompanha o Balanço Patrimonial de 2022 da Companhia. Do total dos Impostos e contribuições registrados no passivo circulante, foram excluídos os parcelamentos e a dívida ativa, o que resultou no acréscimo de R$ 309.936.000,00 ao ajuste de reclassificação inicialmente apurado.

10. Os valores do passivo circulante para "Fornecedores e empreiteiros" foram incluídos no ajuste em virtude da aplicação do "de-para" já mencionado e da premissa da dependência da estatal – ponto que será abordado na sequência - não cabendo nenhuma alteração de entendimento a esse respeito.

11. Cabe, ainda, destacar que o total de obrigações da CAEMA reclassificadas para a coluna Demais Obrigações Financeiras, Anexo 5 do RGF, foi de R$ 907.464.000,00, valor inferior ao somatório de déficits do Estado, apurado em R$ 1.049.549.813,02.

Da dependência da CAEMA

12. Quanto ao argumento, disposto na página 7 do referido ofício, de que a empresa CAEMA não se caracteriza como empresa dependente, é importante ressaltar que o enquadramento da referida empresa pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi realizado de acordo com informações prestadas pelo próprio ente em seu Balanço Geral, conforme reprodução abaixo:

> *2- Relação das Empresas Controladas pelo Estado do Maranhão*
> *São controladas diretamente pelo Governo do Maranhão aquelas empresas das quais o Estado detenha mais de 50% das ações ordinárias, isto é, as ações com direito a voto. Em relação ao ente controlador, depois da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), essas empresas passaram a ser classificadas em dependentes e independentes. No exercício de 2022, são elas:*
> *(...)*
> *b) Empresa Estatal Dependente:*
> *- CAEMA: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão. (Balanço Geral do Estado do Maranhão, página 35)*
> *(...)*
> *Das empresas estatais, apenas a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (CAEMA) possui execução orçamentária dentro do sistema SIGEF. A CAEMA retornou ao orçamento fiscal e seguridade social no exercício de 2022, participando da execução orçamentária e financeira do sistema SIGEF. (Balanço Geral do Estado do Maranhão, página 46)*

Da compensação de insuficiências de caixa em fontes de recursos vinculados

13. Segundo o MDF 12ª Edição, na página 636, eventual insuficiência em recursos vinculados poderá ser compensada com recursos livres, permitindo que o ente faça o registro no demonstrativo da forma que julgar mais adequada, ou seja, apresentando a insuficiência ou procedendo com a compensação.

> *"Neste demonstrativo, deverão ser apresentados, separadamente, o cálculo da disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados, bem como o cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes. Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários, este montante pode ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria*

disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas" (MDF 12ª Edição, página 636)

14. Entende-se que apesar de o MDF conceder ao ente liberdade para proceder com a compensação desses recursos, trata-se apenas da forma como tais insuficiências são apresentadas contabilmente, e não da forma como o ente conduz a gestão de seu caixa. Ademais, insuficiências em recursos vinculados representam de fato riscos à liquidez do ente. Sendo assim, a intenção de se estabelecer a meta de Disponibilidade de Caixa e o Indicador de Liquidez em função dos recursos não vinculados não foi de permitir insuficiências em fontes vinculadas, mas, ao contrário, impedir que fontes vinculadas fossem invertidas para se fazer frente a obrigações não vinculadas.

15. Nesse sentido, ainda, a LRF em seu art. 42 veda o ente de contrair despesas no último ano do mandato do governante sem disponibilidade de caixa suficiente para sua cobertura, conforme abaixo:

> *"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*
> *Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício"*

16. Considerando o exposto acima, o Manual de Análise Fiscal dos Estados e Municípios, que define os procedimentos a serem utilizados nas análises fiscais para padronização de casos que possuem mais de uma contabilização possível ou para os quais o MDF e MCASP são omissos, definiu como padrão a realização da compensação de fontes.

> *COMPENSAÇÃO DE INSUFICIÊNCIAS NAS LINHAS DE RECURSOS VINCULADOS*
> *Para análise da liquidez do ente e comparação de sua Disponibilidade de Caixa Bruta com suas Obrigações Financeiras de recursos não vinculados, deve-se ter em consideração que em caso de insuficiência em fontes de recursos vinculados, esse déficit deverá ser coberto com recursos não vinculados. Dessa forma, eventual Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício) negativa em alguma linha de recursos vinculados deverá ser compensada por recursos não vinculados. Para isso, deve-se realizar ajuste deduzindo o valor das insuficiências de recursos vinculados da Disponibilidade de Caixa Bruta de recursos não vinculados e somando-o à Disponibilidade de Caixa Bruta de recursos vinculados nas linhas correspondentes. (Manual de Análise Fiscal dos Estados e Municípios, página 27)*

17. Na página 12 do Ofício nº 4066/2023- GAB/GG, o Estado do Maranhão argumenta que a análise da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ao realizar a cobertura de insuficiência financeira pune a iniciativa de atingimento dos objetivos das políticas públicas por não considerar o esforço de caixa livre disponível, quando os remaneja para cobertura de insuficiências vinculada:

> *"A análise da STN, ao utilizar um padrão de cobertura de insuficiência financeira pela disponibilidade bruta – e não pela líquida após a inscrição de Restos a Pagar não Processados – prejudica a situação fiscal do Estado do Maranhão duas vezes: a primeira por desconsiderar o compromisso existente em fontes não vinculadas; a segunda, por usar um critério diferente do disposto no MDF 12ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 424, que considera a necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000.*
> *Ademais, ainda que a cobertura da insuficiência financeira aconteça conforme o descrito no Manual de Análise Fiscal, o disposto no item 2.2.4.1.2. Conceitos e procedimentos próprios, considera a pior condição para o ente, qual seja, ajustar pelo total das disponibilidades brutas dos recursos não vinculados.*
> *Desse modo, a análise pune a iniciativa de atingimento dos objetivos das políticas públicas por não considerar o esforço de caixa livre disponível, quando os remaneja para cobertura de insuficiência vinculada."*

18. Quanto ao apontado, a análise fiscal da STN se limita à avaliação das colunas de disponibilidade de caixa e obrigações antes da inscrição em restos a pagar não processados do exercício. Caso a análise considerasse a disponibilidade líquida após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício, esses restos a pagar também seriam contabilizados e a conclusão levaria a uma insuficiência de caixa ainda maior.

19. A decisão pela realização do ajuste pelo valor da disponibilidade de caixa bruta ou da disponibilidade de caixa líquida não altera a conclusão da análise. O ajuste foi realizado da forma prevista no Manual e levou a uma disponibilidade de caixa líquida negativa tanto na linha de recursos não vinculados, quanto em algumas linhas de recursos vinculados. No entanto, ainda que o ajuste fosse realizado pelo valor limite da disponibilidade de caixa líquida, chegar-se-ia a uma disponibilidade de caixa líquida zerada na linha de recursos não vinculados e com déficits em linhas de recursos vinculados ainda maiores que a opção anterior, concluindo-se pela falta de liquidez do ente em ambos os casos.

Correção de tabela apresentada na Nota Técnica SEI nº 2229/2023/MF

20. Apesar de não ter sido objeto de contestação no âmbito do recurso interposto pelo Estado, verificou-se a necessidade de corrigir tabela apresentada na Nota Técnica SEI nº 2229/2023/MF. Nessa tabela, os valores foram divulgados com a unidade de medida R$ milhões, quando na verdade estavam em unidades de reais. A ordem de grandeza desses valores podia ser corretamente identificada a partir dos anexos que acompanharam a referida Nota Técnica (Planilha de avaliação da situação fiscal de 2022 e Relatório de cumprimento de metas).

21. Portanto, as descrições das metas devem ser alteradas de "Meta 2 – Resultado Primário **(R$ milhões)**", "Meta 4 - Arrecadação Própria **(R$ milhões)**" e "Meta 6 – Caixa Líquido **(R$ milhões)**" para "Meta 2 – Resultado Primário **(R$)**", "Meta 4 - Arrecadação Própria **(R$)**" e "Meta 6 – Caixa Líquido **(R$)**", conforme tabela retificada reproduzida abaixo, referente aos resultados apurados para o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal:

Meta	Valor Apurado	Sentido da Meta	Meta	Cumprimento
Meta 1 – Endividamento (%)	40,62	≤	50,64	Sim
Meta 2 – Resultado Primário **(R$)**	638.307.682,46	>	-287.556.323,72	Sim
Meta 3 - Despesa com Pessoal (%)	45,27	≤	57,00	Sim
Meta 4 - Arrecadação Própria **(R$)**	13.685.012.390,30	>	13.191.473.580,89	Sim
Meta 5 - Gestão Pública	-	-	-	Sim, conforme autodeclarado no Relatório entregue pelo Estado (Documento SEI nº 37464243), cujos detalhes estão especificados na tabela abaixo

Meta 6 - Caixa Líquido **(R$)**	-395.252.650,27	≥	0,00	Não

A meta 5 do Programa é alcançar em 2022 os seguintes compromissos	Cumprimento
a) Divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado, consoante o que dispõe o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	Sim
b) O Estado deverá rever as classificações orçamentárias e fiscais de suas empresas estatais em dependentes e não dependentes de forma a convergir para as regras previstas na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado nº 43, de 2001, com vistas a garantir que todas as estatais dependentes estejam incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social do exercício de 2024.	Sim

RECOMENDAÇÃO

22. Diante do exposto, não se identificou justificativas fundamentadas e/ou fatos supervenientes que ensejem alterações na análise da situação fiscal do Estado do Maranhão para o exercício de 2022. Dessa forma, sugere-se o indeferimento do recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado do Maranhão, em razão dos argumentos dispostos neste documento.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
KLEBER DE SOUZA
Auditor Federal de Finanças e Controle

Documento assinado eletronicamente
BIBIAN ROSANE BORGES
Gerente da GERAT/COREM Substituta

Documento assinado eletronicamente
DANIEL FIOROTT OLIVEIRA
Chefe de Projeto I da GEPAS/COREM

Documento assinado eletronicamente
DEBORA CHRISTINA MARQUES ARAUJO
Gerente da GEPAS/COREM

Documento assinado eletronicamente
AUGUSTO CÉSAR ARAÚJO MAEDA
Gerente da GESEM

De acordo. Encaminhe-se ao Coordenador-Geral da COREM,

Documento assinado eletronicamente
ANA LUISA MARQUES FERNANDES
Coordenadora da COPAF

De acordo. Encaminhe-se à Subsecretária da SURIN,

Documento assinado eletronicamente
FELIPE SOARES LUDUVICE
Coordenadora-Geral da COREM, Substituto

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário do Tesouro Nacional,

Documento assinado eletronicamente
SUZANA TEIXEIRA BRAGA
Subsecretária da SURIN

De acordo. Encaminhe-se ao Estado.

Documento assinado eletronicamente
ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA
Secretário do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Augusto César Araújo Maeda**, **Gerente**, em 16/10/2023, às 12:04, 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 **Ana Luisa Marques Fernandes**, **Coordenador(a)**, em 16/10/2023, às 12:19, 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 **Kleber de Souza**, **Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 16/10/2023, às 12:58, 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)-Geral Substituto(a)**, em 16/10/2023, às 13:18, 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 **Bibian Rosane Borges**, **Gerente Substituto(a)**, em 16/10/2023, às 14:46, 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 16/10/2023, às 21:12, 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 17/10/2023, às 09:32, 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 17/10/2023, às 11:49, 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 17/10/2023, às 16:13, 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 **37834238** e o código CRC **36E248C1**.