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 2712/2023/MF

Assunto: **recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado de Minas Gerais a fim de impugnar a análise da Capag do Estado.**

Senhor Secretário,

1. Por meio do Ofício SECGERAL/GAB GOVERNADOR nº 205/2023, de 13 de outubro de 2023 (Sei nº 37903156), protocolado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no dia 16 de outubro de 2023, o Governador do Estado de Minas Gerais encaminha a Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023 (Sei nº 37903184), a fim de interpor recurso administrativo que impugna a análise de Capacidade de Pagamento (Capag) consignada na Nota Técnica nº 2336/2023/MF, de 3 de outubro de 2023 (Sei nº 37594094). Pelo recurso, contesta-se a apuração da nota do indicador de Liquidez, um ajuste realizado na Dívida Consolidada e a revisão da nota final de Capag.

INDICADOR DE LIQUIDEZ

2. O Estado de Minas Gerais alega que a simples compensação de saldos negativos, sem considerar a origem ou especificidade destes, mostra-se desarrazoada por não levar em consideração as particularidades das obrigações registradas. A título de exemplo, o Estado cita a existência de parcelamento para o montante de R$ 6.356.913.101,91 que está registrado como Restos a Pagar na linha “Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos – Saúde”.

3. Quando questionado se tal parcelamento está considerado na Dívida Consolidada do ente, e, o motivo pelo qual os Restos a Pagar não foram cancelados, tendo em vista o acordo firmado, o Estado alega que o parcelamento não compõe a Dívida Consolidada (apenas a Dívida Consolidada Líquida) e que, contabilmente, foram mantidos em contas do passivo circulante.

4. Conclui afirmando que não está requerendo que se desconsidere a existência dos Restos a Pagar, mas sim que seja revista a razoabilidade dos procedimentos utilizados nos ajustes de compensação de fontes.

5. Cabe pontuar que a análise da disponibilidade líquida por fontes do Anexo 5 do RGF deve se ater aos montantes ali declarados, não cabendo análise detalhada das especificidades das despesas orçamentárias executadas.

6. O indicador de liquidez é calculado através da divisão das obrigações financeiras pela disponibilidade de caixa bruta, constatando-se liquidez caso a disponibilidade seja superior às obrigações. De acordo com o parágrafo 4º do art. 3º da Portaria nº 5623/2022, que estabelece, entre outros, os critérios para análise da capacidade de pagamento, o cálculo deverá levar em consideração apenas as fontes não vinculadas. No entanto, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 12ª Edição, 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 de fontes.

7. Na página 2 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023, o Estado de Minas Gerais argumenta sobre a obrigatoriedade ou não da compensação de insuficiências de caixa prevista no MDF, mencionando que a previsão contida no MDF não diz respeito a uma obrigação ou dever, e sim à possibilidade de que a cobertura das insuficiências seja feita para fins de elaboração do demonstrativo de Disponibilidade de Caixa.

8. Porém 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 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.

9. Nesse sentido, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu artigo 42 veda o ente de contrair despesas no último ano do mandato do governante sem disponibilidade de caixa suficiente para sua cobertura.

10. Na página 2 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023, o Governo do Estado de Minas Gerais defende que a STN optou por adotar conceitos e procedimentos próprios que, embora sejam permitidos no MDF, utilizam do máximo rigor possível. Sobre esse ponto, cabe esclarecer que o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios, que consolida procedimentos e informações a serem adotados na análise da situação fiscal dos entes que desejam contratar operações de crédito com garantia da União, ou que participam de programas da União para melhorar a sua situação fiscal e recuperar a capacidade de pagamento, também dispõe de conceitos e procedimentos próprios que são adotados nas verificações realizadas.

11. Nesse contexto, está definido na página 27 do Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios, como procedimento próprio, a ser realizado de forma padronizada, a compensação de insuficiências nas linhas de recursos vinculados, aplicada na análise de todos os entes, nos seguintes termos:

> *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.*

INDICADOR DE ENDIVIDAMENTO

12. O Estado de Minas Gerais questiona o ajuste promovido na Dívida Consolidada do ente, no montante de R$ 2.401.406.197,14, relativo à compensação decorrente da LC nº 194/2022, realizado para compatibilização do saldo da dívida reestruturada do Estado de Minas Gerais com os saldos apurados pelo sistema interno da STN que gerencia haveres com entes subnacionais.

13. O ajuste foi promovido tendo em vista o fato de que a decisão de compensação dos valores se deu em caráter liminar em 2022. Dessa forma, tais montantes não foram baixados do ativo da União em função da condição precária da decisão. É importante ainda registrar que a análise foi realizada tendo em vista os fatos ocorridos no exercício de 2022, não cabendo retroagir efeitos de acordos firmados em 2023 para os demonstrativos fiscais do exercício anterior.

14. No entanto, considerando que o ente declarou que realizou, já no exercício de 2022, execuções orçamentárias de receita e de despesa em conformidade com a Nota Técnica SEI nº 1740/2023/ME, tendo realizado as transferências da cota-parte aos municípios, os devidos repasses ao Fundeb e a aplicação nos índices constitucionais de saúde e educação, entendemos que cabe o deferimento do pedido do Estado para retirada do ajuste de R$ 2.401.406.197,14 realizado na Dívida Consolidada do ente.

REVISÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO

15. A Capacidade de Pagamento (Capag) constitui instrumento de análise fiscal que visa a proteger a União. A Capag é exigida de entes federativos que pleiteiem operações de crédito interno ou externo com garantia ou aval da União. Em última análise, a Capag objetiva evitar que a União conceda garantia a entes federativos que não apresentem boas perspectivas de honrar compromissos futuros. Sublinhe-se que essa função da Capag é reconhecida pelo Governo do Estado de Minas Gerais na página 2 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por sua vez, destina-se a Estados que se encontrem em situação de grave desequilíbrio fiscal. Com base nesses fundamentos, concluiu-se que a revisão da nota de Capag do Estado era necessária, uma vez que o Governo do Estado de Minas Gerais optou por aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o que é interpretado como reconhecimento oficial das dificuldades financeiras enfrentadas.

16. Nas páginas 4 e 5 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023, o Governo de Minas Gerais argumenta que as normas vigentes não determinam que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tenha que revisar a nota de Capag. Ressalte-se que a leitura conjunta do artigo 6º da Portaria ME nº 5.623, de 22 de junho de 2023, e do artigo 31 da Portaria STN nº 10.464, de 7 de dezembro de 2022, não deixa espaço para discricionariedade da STN. Enquanto a Portaria Ministerial prevê a possibilidade de revisão no caso de indícios de deterioração significativa da situação financeira do ente, a Portaria da STN impõe o dever de revisão nos casos elencados. A esse respeito, deve ser sublinhado que ambas as normas estabelecem regras impessoais e objetivas. Na análise de Capag realizada em 2023, a STN efetuou a revisão das notas de Capag de todos os Estados no RRF, cuja motivação foi explicitada de maneira clara, congruente com as normas e os fatos que as embasaram.

17. Na página 5 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023, o Governo do Estado de Minas Gerais assevera que a revisão da nota final de Capag constitui processo incoerente, uma vez que: i) os benefícios decorrentes do RRF não deveriam justificar revisão negativa da nota final de Capag, pelo fato de o Regime conter controles rigorosos; e ii) a STN estaria sendo incoerente com manifestação da própria Secretaria consignada no Parecer nº 2200/2023/MF, de 29 de junho de 2023 (Sei nº 35288149), em que se afirma que o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do Estado apresenta condições de equilibrar as finanças do Estado.

18. Em relação ao primeiro ponto, afirma-se, novamente, que a Capag constitui instrumento de análise fiscal que visa a proteger a União. Ao revisar a nota final de Capag de Minas Gerais, por meio da aplicação objetiva das normas vigentes, a STN não contesta, em momento algum, a importância do RRF para a promoção do equilíbrio fiscal das Unidades da Federação que tenham aderido ao Regime. Os compromissos assumidos pelo Estado de Minas Gerais ao aderir ao RRF e os controles previstos nas normas pertinentes ao Regime não foram usados como justificativa para a revisão da nota final de Capag do Estado. A revisão decorreu da adesão do Estado do RRF, que é interpretada como reconhecimento oficial das dificuldades financeiras enfrentadas.

19. Em relação ao segundo ponto, a STN entende não haver incoerência entre as manifestações contidas na Nota Técnica nº 2336/2023/MF, de 2023, que calculou a nota de Capag, e no Parecer nº 2200/2023/MF, de 2023, que analisou o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do Estado de Minas Gerais. O PRF constitui documento de referência, no qual constam não apenas metas e compromissos, mas também detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados, os prazos para sua implementação, diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e leis ou atos normativos do Estado que aderiu ao Regime. Caso seja homologado, o PRF do Estado de Minas Gerais tem previsão de viger até o ano de 2032. No Parecer nº 2200/2023/MF, de 2023, a STN conclui que o PRF apresentado pelo Estado tem potencial de promover o equilíbrio fiscal a partir de 2031, caso os compromissos listados sejam cumpridos ao longo do período. Não se trata, em portanto, de reconhecimento de equilíbrio fiscal imediato.

20. Por fim, na página 6 da Nota Técnica nº 26/SEF/GAB-ARF/2023, o Governo do Estado de Minas Gerais argumenta que a revisão da nota final de Capag não deveria ter sido feita, pois o Estado apenas começou a gozar do benefício da suspensão do pagamento do serviço da dívida a partir de 20 de dezembro de 2022, data de assinatura do contrato previsto no artigo 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. A esse respeito, deve ser destacado que a revisão da nota final de Capag do Estado de

Minas Gerais não levou em consideração os efeitos contábeis da adesão ao RRF. Considerando as premissas que seriam necessárias para calcular os indicadores da Capag sem os efeitos fiscais do RRF, estas levariam à avaliação de uma situação hipotética que desconsideraria a capacidade reativa do Estado de contingenciar despesas. Na análise realizada em 2023 optou-se por aplicar método de revisão mais objetivo, em que a impessoalidade estivesse resguardada. Informe-se que, sob o amparo das normas vigentes, a STN efetuou a revisão das notas de Capag de todos os Estados no RRF.

21. O Governo do Estado de Minas Gerais solicitou adesão ao RRF no dia 06 de julho de 2022, a qual foi deferida pela STN no dia 07 de julho de 2022. Uma vez assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A da LC nº 159, de 2017 (Contrato nº 336/2022/CAFIN, de 20/12/2022), o Estado passou a fazer jus, por até 12 meses contados da data de adesão, à redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN contratados em data anterior ao protocolo do pedido de adesão ao RRF, e, também por até 12 meses contados da data de adesão, o Ministério da Fazenda passou a pagar em nome do Estado as prestações de operações de crédito garantidas pela União.

22. Cite-se, entretanto, que o Estado de Minas Gerais, na impossibilidade de ter aderido antes ao RRF, contou, desde fevereiro de 2018, com liminares judiciais que suspenderam os pagamentos dos serviços da dívida com a União e a execução de contragarantias. Esses benefícios decorreram da proposição de, pelo menos, oito Ações Cíveis Originárias (ACO) contra a União (ACO nº 3.108, 3.215, 3.225, 3.233, 3.235, 3.244, 3.252 e 3.270), com a alegação de o Estado enfrentar grave desequilíbrio fiscal.

23. Em face dos argumentos apresentados nesta seção, recomenda-se o indeferimento do recurso interposto pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Ratifica-se, dessa maneira, a análise empreendida na Nota Técnica nº 2336/2023/MF, de 3 de outubro de 2023 (Sei nº 37594094), que teve por fundamento tanto os objetivos que norteiam a Capag e o RRF, quanto as normas vigentes (Portaria ME nº 5.623, de 2022, e Portaria STN nº 10.464, de 2022).

DADOS ATUALIZADOS DA ANÁLISE FISCAL

24. Tendo em vista o provimento de pedido do Estado para retirada de ajuste de R$ 2.401.406.197,14 realizado na Dívida Consolidada, devem ser considerados os novos anexos a seguir, que retratam os dados atualizados da análise fiscal referente ao exercício financeiro de 2022:

a. Relatório de ajustes (SEI nº 38004970); e

b. Planilha de avaliação da situação fiscal de 2022 (SEI nº 38005154).

CONCLUSÕES

25. Dessa forma, em conformidade com o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios e pelos motivos expostos nesta Nota Técnica, sugere-se o indeferimento do recurso administrativo do Estado de Minas Gerais quanto o indicador de Liquidez.

26. Em relação ao recurso administrativo que trata do indicador de Endividamento, tendo-se em vista as alegações do Estado e os motivos expostos neste documento, sugere-se seu provimento.

27. Em relação ao pedido de reconsideração da revisão da análise da Capacidade de Pagamento (Capag), sugere-se o indeferimento do recurso administrativo interposto pelo Governo do Estado de Minas Gerais, mantendo-se, em face dos argumentos expostos neste documento, a nota de Capag contida na Nota Técnica nº 2336/2023/MF, de 3 de outubro de 2023 (Sei nº 37594094).

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente Documento assinado eletronicamente

BIBIAN ROSANE BORGES
Gerente da GERAT Substituta

DANIEL FIOROTT OLIVEIRA
Chefe de Projeto I da GEPAS

Documento assinado eletronicamente
DÉBORA CHRISTINA MARQUES ARAÚJO
Gerente da GEPAS

Documento assinado eletronicamente
AUGUSTO CÉSAR ARAÚJO MAEDA
Gerente da GESEM

Documento assinado eletronicamente
WELLINGTON FERNANDO VALSECCHI FÁVARO
Chefe de Projeto I da GERAP

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

Documento assinado eletronicamente
FELIPE SOARES LUDUVICE
Coordenador da CORFI

Documento assinado eletronicamente
ANA LUISA MARQUES FERNANDES
Coordenadora da COPAF

De acordo, encaminhe-se à Subsecretária da SURIN,

Documento assinado eletronicamente
GABRIELA LEOPOLDINA ABREU
Coordenadora-Geral da COREM

De acordo, encaminhe-se ao Secretário da STN,

Documento assinado eletronicamente
SUZANA TEIXEIRA BRAGA
Subsecretária da SURIN

Acato a sugestão de deferimento parcial do recurso interposto pelo Governo do Estado de Minas Gerais em relação ao ajuste no indicador de Endividamento, mantendo-se as conclusões constantes na Nota Técnica nº 2336/2023/MF, de 3 de outubro de 2023, referente ao indicador de Liquidez e à nota final da Capag. Encaminhe-se ao Governo do Estado de Minas Gerais,

Documento assinado eletronicamente
ROGÉRIO CERON DE OLIVEIRA
Secretário do Tesouro Nacional

Documento assinado eletronicamente por **Augusto César Araújo Maeda**, **Gerente**, em 26/10/2023, às 08:49, 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 **Ana Luisa Marques Fernandes**, **Coordenador(a)**, em 26/10/2023, às 09:17, 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 **Wellington Fernando Valsecchi Fávaro**, **Gerente Substituto(a)**, em 26/10/2023, às 09:28, 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 **Felipe Soares Luduvice**, **Coordenador(a)**, em 26/10/2023, às 09:28, 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 **Gabriela Leopoldina Abreu**, **Coordenador(a)-Geral**, em 26/10/2023, às 17:41, 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 27/10/2023, às 08:51, 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 27/10/2023, às 09:07, 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 **Débora Christina Marques Araújo**, **Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 27/10/2023, às 10:47, 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 27/10/2023, às 11:23, 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 30/10/2023, às 17:31, 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 **38118281** e o código CRC **9E5E1BCD**.

Referência: Processo nº 17944.104005/2022-77. SEI nº 38118281