Nota Técnica SEI nº 2487/2023/MF

Assunto: **Resposta ao recurso interposto pelo Estado do Rio de Janeiro. Análise da Situação Fiscal de 2022. Processo nº 17944.103922/2022-34.**

Senhor Secretário,

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio dos documentos (SEI nº 37739307 e nº 37739417), enviados por e-mail em 27 de setembro de 2023 às 22:24 (SEI nº 37739151), apresentou recurso de reconsideração da avaliação da Análise da Situação Fiscal do exercício de 2022, realizada por esta Secretaria.

**CONTEXTUALIZAÇÃO**

2. A análise da situação fiscal do exercício de 2022 do Estado do Rio de Janeiro (RJ), prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 2021, regulamentada pelo Decreto nº 10.819, de 2021, e pela Portaria STN nº 10.464, de 2022, a qual deve ser efetuada periodicamente por esta Secretaria do Tesouro Nacional, foi realizada por intermédio da Nota Técnica nº 1740/2023/MF (SEI nº 36554286).

3. Considerando que o Estado confirmou o recebimento da Nota Técnica em comento no dia 15 de setembro de 2023 (sexta-feira), a contagem do prazo de 10 dias para protocolo do recurso iniciou-se no primeiro dia útil subsequente (18 de setembro de 2023). Assim, o recurso foi enviado no último dia do prazo disponível (27 de setembro de 2023).

4. Mesmo tendo sido verificada a tempestividade, outro fator relevante a ser considerado é a apresentação de recurso sem estar assinado pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja, apresentado por autoridade não legitimada, formalidade exigida pelo art. 25 do Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, e mencionada na Nota Técnica SEI nº 1740/2023/MF (SEI nº36554286). Neste sentido**, constata-se a existência de impedimento formal para aceitação do recurso administrativo, conforme exposto nos itens 13 a 15 da referida Nota Técnica, transcritos abaixo:**

> ***RECURSO***
> *13. Conforme §§ 1º e 3º do art. 25 do Decreto nº 10.819, de 2021, têm legitimidade para interpor recurso administrativo, em até dez dias do recebimento desta Nota Técnica, "o Chefe do Poder Executivo do ente federativo interessado ou a autoridade administrativa a quem seja delegada essa competência". **Nesse sentido, o recurso** poderá ser elaborado pelas áreas técnicas competentes **e encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo por meio de ofício**, caso não exista delegação formal dessa competência.*
> *14. O recurso deverá ser encaminhado ao e-mail paf@tesouro.gov.br.*
> *15. **Não será conhecido o recurso que seja apresentado fora do prazo ou por autoridade não legitimada**, conforme disposto no § 4º do referido artigo. (grifo nosso).*

5. Em que pese essa situação, por deferência para promoção de um diálogo propositivo e técnico da União com o Estado, serão esclarecidos os motivos pelos quais esta Secretaria lançou os ajustes objetos de recurso, no âmbito dos temas Despesas, Receitas e Dívida.

**DESPESAS**

6. O Estado questiona a **"Reclassificação de pensões especiais registradas originalmente como ODC para o grupo de Pessoal"** . Entendeu a Subsecretaria do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro – SUBTES/SEFAZ que a reclassificação é indevida pois trata-se de despesa classificada no **Elemento de Despesa Orçamentária 59 – Pensões Especiais**, cuja definição, de acordo com a Estrutura da Natureza da Despesa Orçamentária constante da Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001, é a seguinte: *Despesas orçamentárias com pagamento de pensões especiais, inclusive as de **caráter indenizatório**, **concedidas por legislação específica ou por determinação judicial, quando não vinculadas a cargos públicos***.

7. Segundo o Estado, a reclassificação realizada está em desacordo com as instruções do Manual de Demonstrativos Fiscais que prevê uma distinção entre as Pensões Especiais:

> *Pensões*
> *Registra os valores relativos às pensões por morte ou pensões especiais.*
> *No que se refere a **pensões especiais,** devem ser classificadas como despesas com pessoal as pensões que são vinculadas a cargos públicos do ente da Federação e também as pensões vinculadas a outros órgãos ou entidades, mas cuja responsabilidade pelo custeio tenha sido assumida pelo ente da federação. Por outro lado, as pensões especiais **concedidas a título de caráter indenizatório** ou como benefício social, tais como as pensões a anistiados políticos, **não devem ser consideradas despesa com pessoal**. (grifo nosso).*

8. Conclui o Estado que caso seja feita a reclassificação, essas despesas com Pensões Especiais passarão a ser incluídas no cômputo do DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL, anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal.

9. Esta Secretaria considera o pleito do Estado **improcedente**, tendo em vista que, sobre a inclusão de pensões especiais no cálculo da Despesa com Pessoal, o MDF 12ª ed. pg 530, prevê:

> *No que se refere a pensões especiais, devem ser classificadas como despesas com pessoal as pensões que são vinculadas a cargos públicos do ente da Federação e também as pensões vinculadas a outros órgãos ou entidades mas cuja responsabilidade pelo custeio tenha sido assumida pelo ente da federação.*
> *Por outro lado, as pensões especiais concedidas a título de caráter indenizatório ou como benefício social, tais como as pensões a anistiados políticos, não devem ser consideradas despesa com pessoal.*

10. Anualmente, para análise fiscal do exercício, os entes preenchem quadros complementares no Siconfi- Análise Fiscal. Um desses quadros é o "Nota de conciliação – Pensões especiais" que traz as informações detalhadas sobre os tipos de pensões para análise da STN. As instruções de preenchimento do quadro são as que seguem:

> *Conforme MDF, a linha "Pensões" do demonstrativo da despesa com pessoal deve registrar os valores relativos às pensões por morte ou pensões especiais. Quando as pensões especiais forem registradas fora do grupo 1, deverão ser analisadas caso a caso.*
> *Deverão ser incluídas na despesa bruta com pessoal, as pensões que possuem características previdenciárias, que sejam concedidas em função da condição de servidor público. No entanto, se as pensões especiais se referirem, por exemplo, a compensações do Estado em razão de determinações judiciais ou legais, e não guardarem relação com a condição de servidor público, essas pensões não deverão integrar a despesa bruta com pessoal.*
> *Para permitir essa análise e ajuste, o Estado deverá informar as características e base legal de cada pensão especial que compõe o montante registrado nos elementos 03 e 59 (GND 1 e/ou 3) e apresentar os respectivos valores por fases de execução da despesa.*
> *Caso o Ente não tenha registro de "Pensões especiais", deve informar na coluna "Tipo de pensão" que "Não se aplica".*

*Exemplo de preenchimento:*

| Tipo de pensão | Rubrica (até subelemento) | Empenho | Liquidação | Pagamento | Inscrição RPNP | Inscrição RPP | Pagamento RPNP | Paga |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pensão a ex-governadores - incluídas as viúvas (Lei xx.xxx/xx) | 3.1.90.03.01 | 11.000,00 | 10.000,00 | 7.000,00 | 1.000,00 | 3.000,00 | 0 | 1 |
| Pensão a anistiados (Lei xx.xxx/xx) | 3.3.90.59.01 | 10.000,00 | 10.000,00 | 9.000,00 | 0,00 | 1.000,00 | 0 | |

11. Em 14/04/2023, o Estado do Rio de Janeiro encaminhou o seguinte quadro, no qual verificamos que não foram informadas as características e base legal das pensões da rubrica 33905901:

| Colunas → / Linhas | | Rubrica (até subelemento) C1 | Empenho C2 | Liquidação C3 | Pagamento C4 | Inscrição RPNP C5 | Inscrição RPP C6 | Pagamento RPNP C7 | Pagamento RPP C8 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipo de Pensão | L1 | | 81.833.233,18 | 81.833.233,18 | 81.833.233,18 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0, |
| Pensões especiais - Civil | L2 | 31900302 | 38.525.827,11 | 38.525.827,11 | 38.525.827,11 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0, |
| Pensões especiais - Militar | L3 | 31900305 | 42.238.107,15 | 42.238.107,15 | 42.238.107,15 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0, |
| Pensões especiais | L4 | 33905901 | 1.069.298,92 | 1.069.298,92 | 1.069.298,92 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0, |

12. O Estado foi questionado via Siconfi- Análise Fiscal:

> *"STN 15/05/2023: A que se referem (base legal) as despesas com pensões especiais registradas na rubrica 339059? Houve alguma alteração na legislação base destas pensões no ano de 2022?*
> *RJ 19/5/2023: Prezados, conforme demanda do setor responsável, solicitamos prorrogação do prazo para responder estes questionamentos, até o dia 26/05.*
> *STN 22/05/2023: Ok, prazo prorrogado até 26 de maio.*
> *RJ 26/05/2023: Prezados, segue resposta do setor responsável.*
> *'As despesas com pensões especiais registradas na rubrica 339059 são despesas provenientes de decisões judiciais em ações individuais propostas em face de acidentes ocorridos, possuem caráter indenizatório, não sendo vinculadas a cargos públicos. Excetuando-se as pensões especiais pagas pelo Departamento de Estradas e Rodagem - DER, que se referem a casos antigos que possuem como base legal a Lei 1.084/86, revogada pela Lei nº 3.189/99, sem alteração na legislação base destas pensões no ano de 2022."*

13. Ocorre que, da forma como o quadro de pensões especiais foi enviado pelo Estado, e na resposta ao questionamento, não conseguimos discriminar quais os montantes que não configurariam pensões especiais nos termos do MDF (isto é, "concedidas a título de caráter indenizatório ou como benefício social...").

14. O próprio Estado não computa como despesa com pessoal parte das pensões que decorreram de vínculo de titular do benefício com o Estado, como, por exemplo, o caso da Lei nº 1.084/86 (*"Fica o Poder Executivo autorizado a conceder pensão especial igual a remuneração mensal do marido, à viúva de servidor público acometido de moléstia especificada em lei."*) citada pelo Estado em sua resposta via sistema SICONFI.

15. Desta forma, prudencialmente, fizemos a reclassificação integral do montante executado na rubrica 339059 para a despesa com pessoal. Para que não houvesse tal reclassificação seria necessário que o Estado discriminasse e justificasse (demonstrando a base legal para cada pagamento) os valores que, no seu entender, não se referem a despesas com pessoal. **Assim, não seria possível acatar este item do recurso do estado, por falta desta informação.**

**RECEITAS**

16. No recurso apresentado pelo Estado sobre a **"Realocação das Multas Previstas em Legislação Específica – Natureza Formal do ICMS e ITCD da linha Outras Receitas Correntes para a linha Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria"**, argumenta que, de acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional, "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito** , instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.". Abaixo segue extração apresentada pelo Estado do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, que trata das demais receitas primárias correntes:

> ***Demais Receitas Primárias Correntes***
> *Registra a estimativa do ente para o exercício financeiro a que se refere à LDO e para os dois exercícios seguintes, das demais receitas correntes, com exceção de receitas recebidas com fontes de recurso do RPPS, não classificáveis nas categorias econômicas anteriores, tais como receita patrimonial (deduzidas das respectivas aplicações financeiras), agropecuária, receita industrial e receita de serviços, que se destinam às unidades gestoras dos respectivos recursos ou têm sua destinação estabelecida por legislação específica, bem como* ***multas administrativas****, contratuais e judiciais, indenizações, restituições e ressarcimentos, bens, direitos e valores incorporados ao Patrimônio Público e outras receitas de origens diversas ainda não contempladas nos itens anteriores. (grifo nosso).*

17. Na visão do Estado, s.m.j., as multas administrativas citadas no MDF para registro em Outras Receitas Correntes constituem sanção de ato ilícito, ou seja, são receitas não tributárias, as quais não estão sujeitas a transferências constitucionais e legais por repartição de receita. As receitas registradas no código 1.9 não se classificam como natureza tributária, portanto, na apuração de indicadores fiscais o montante acumulado nesta categoria não deve compor a base de cálculo relacionada às receitas de Natureza Tributária.

18. Esta Secretaria entende como **improcedente** o pleito do Estado**.** Considerando que desde o ementário da natureza de receita de 2018, as multas e juros, inclusive de dívida ativa, passaram a ser classificadas junto com as receitas principais. Considerando que, segundo o ementário de receitas de 2022, a conta 191101XX:

> *"Registra receitas decorrentes de multas de caráter punitivo aplicadas por órgãos ou entidades, quando:*
> *i) a aplicação da multa for determinada por dispositivos legais que não possuam códigos de natureza de receita específicos para o recolhimento; e*
> *ii) quando o destinatário da totalidade da receita auferida por meio da aplicação da multa for a própria Unidade responsável por aplicá-la."*

19. Ressalta-se que tanto o ICMS quanto o ITCD têm receitas específicas para o recolhimento. O Manual de Demonstrativos Fiscais (12ª edição, página 208) reafirma que:

> *"As multas, juros e quaisquer acessórios incidentes sobre o principal, bem como a dívida ativa e multas e juros incidentes sobre a dívida ativa deverão receber o mesmo tratamento dado ao principal, já que integram o produto da arrecadação e não subsistem quando descabida a cobrança do respectivo valor principal".*

20. Informamos que é de entendimento desta Secretaria que não haveria outra classificação a ser dada às multas sobre descumprimento de obrigações acessórias tributárias, **não sendo possível efetuar classificação realizada pelo Estado do Rio de Janeiro.**

**DÍVIDA**

21. No Despacho de Encaminhamento de Processo (SEI nº37739307), o Estado contesta ajuste promovido pela Secretaria do Tesouro Nacional, o qual inseriu o valor de R$ 704.890.599,41 como necessário à recomposição do fundo de reserva, em 31/12/2022, sendo registrado como uma "Obrigação Financeira do Ente" – Outras Dívidas, conforme consta no Relatório de Ajustes – RJ (SEI nº 36132990), às fls. 14 e demonstrado abaixo:

**Caminho da Rubrica:** Anexo I - Dívida Consolidada>Outras Dívidas

| Tabela de Valores: | Valor Siconfi (R$) | Valor do Ajuste (R$) | Valor Ajustado (R$) |
|---|---|---|---|
| | 20.003.399 | 704.890.599 | 724.893.998 |

**Justificativa:** Ajuste, no valor de R$ 704.890.599,41, para inclusão em Outras Dívidas, da obrigação de recomposição do fundo de reserva para depósitos judiciais devida ao final de 2022, para a qual o ente não possui suficiente disponibilidade de caixa. De acordo com MDF, 12 Edição (Pg 565), no conceito de Outras Dívidas insere-se o reconhecimento, "de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte".

22. Informa o Estado que já se pronunciou em momento anterior, nos despachos 56139991 e 56318302, quanto à veemente discordância em relação ao ajuste realizado, sendo expostos os motivos que demonstraram a ausência de obrigação financeira relacionada à recomposição de Fundo de Reserva da LC 151/2015. E conclui manifestando pela terceira vez sua discordância em relação ao ajuste ora mencionado.

23. A título de registro, no decorrer do processo de análise, o Estado do Rio de Janeiro relatou uma divergência histórica junto ao Banco do Brasil quanto à operacionalização das rotinas relacionadas ao cumprimento do disposto na LC nº 151/2015, sendo que foram realizadas tratativas junto ao referido Banco, a Procuradoria Geral do Estado e ao Tribunal de Justiça. Informou ainda, o Estado, que o *"Tribunal de Justiça compreendeu os apontamentos realizados por esta SEFAZ e determinou que o Banco do Brasil transferisse à conta do fundo o valor necessário para o reenquadramento, conforme Parecer e Decisão do Tribunal de Justiça. Ressalta-se que a decisão do Tribunal de Justiça ocorreu de forma parcial e que já há consenso sobre a necessidade do Banco do Brasil transferir cerca de 2,8 bilhões ao Estado, conforme disposto nos ofícios do Banco do Brasil nº 2022/0780 e 2022/0781, em que fora apresentado o estoque dos depósitos judiciais passíveis de repasse, o que colocará o fundo superavitário*". Além disso, o Estado manifestou que *"depreende-se do ofício BB nº 0612/2023, o Banco realizou a transferência ao fundo de reserva para fins de recomposição do saldo mínimo exigido em lei. Destaca-se que o retorno do Estado à sistemática de repasse preconizada pela LC 151/2015 e a entrada dos novos recursos ao Estado se dará a partir da formalização de novo instrumento contratual, que se encontra na iminência de assinatura entre as partes*".

24. A respeito dos ajustes decorrentes da recomposição de Fundo de Reserva, mantem-se a posição quanto à necessidade de inclusão do montante de R$ 704.890.599,41, representando o saldo a recompor no exercício de 2022, tanto nas Obrigações Financeiras (Anexo 5 do RGF do Poder Executivo) quanto na Dívida Consolidada (Anexo 2 do RGF do Poder Executivo) do ente. Registre-se que, embora esse assunto estivesse em discussão entre o Estado do Rio de Janeiro e o agente financeiro que operacionaliza a sistemática dos depósitos (Banco do Brasil - BB) em 2022, a determinação para que o BB transferisse a parte necessária para recomposição do Fundo de Reserva proveniente dos depósitos acumulados sobre as sistemáticas das LCs 147/2013 e 163/2015, garantindo assim o reenquadramento do Estado na sistemática da LC 151/2015, pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, ocorreu apenas em junho de 2023 – sendo então realizada pelo Banco do Brasil (o ofício BB nº 0612/2023)

25. Dessa forma, **tendo em vista que tal obrigação persistia ao final do exercício de 2022, deve ser considerada na análise fiscal do Estado.**

**CONCLUSÃO**

26. Sugere-se o não conhecimento do recurso por ter sido protocolado por autoridade não legitimada. Assim, conclui-se definitivamente a análise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, mantendo-se os resultados apresentados na Nota Técnica SEI nº 1740/2023/MF.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
AUGUSTO CÉSAR ARAÚJO MAEDA
Gerente da GESEM

Documento assinado eletronicamente
LUISA HELENA FREITA DE SÁ CAVALCANTE
Gerente da GDESP

Documento assinado eletronicamente
IVANA ALBUQUERQUE ROSA
Chefe de Projeto I da GDESP

Documento assinado eletronicamente
RODRIGO PEREIRA NEVES
Gerente da GRECE

Documento assinado eletronicamente
CRISTINA MONTEIRO DE QUEIROZ
Chefe de Projeto I da GRECE

Documento assinado eletronicamente
DÉBORA CHRISTINA MARQUES ARAÚJO
Gerente da GEPAS

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

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

Documento assinado eletronicamente
ANA LUISA MARQUES FERNANDES
Coordenadora da COPAF

De acordo. Encaminhe-se ao Subsecretário da SURIN,

Documento assinado eletronicamente

FELIPE SOARES LUDUVICE

Coordenador-Geral da COREM, Substituto

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

Documento assinado eletronicamente

RENATO DA MOTTA ANDRADE NETO

Subsecretário SURIN, Substituto

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 09/10/2023, às 13:43, 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 09/10/2023, às 14:04, 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 **Cristina Monteiro de Queiroz**, **Chefe(a) de Projeto**, em 09/10/2023, às 14:16, 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 **Luisa Helena Freitas de Sa Cavalcante**, **Gerente**, em 09/10/2023, às 14:24, 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 **Ana Luisa Marques Fernandes**, **Coordenador(a)**, em 09/10/2023, às 14:40, 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 09/10/2023, às 15:30, 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 **Rodrigo Pereira Neves**, **Gerente**, em 09/10/2023, às 15:56, 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 **Ivana Albuquerque Rosa**, **Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 09/10/2023, às 16:10, 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 09/10/2023, às 16:20, 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 **Renato da Motta Andrade Neto**, **Subsecretário(a) Substituto(a)**, em 10/10/2023, às 15:15, 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 10/10/2023, 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.

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 **37778574** e o código CRC **923863B3**.

**Referência:** Processo nº 17944.103922/2022-34. SEI nº 37778574