



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 Análise de Capacidade de Pagamento e Publicações de Estados e Municípios

Nota Técnica SEI nº 5329/2025/MF

Assunto: Análise do Recurso Administrativo interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF).

1. O Estado do Rio Grande do Norte, por meio de e-mail enviado em 10 de novembro de 2025, apresentou recurso administrativo (Sei nº 55438972) em que contesta as avaliações que concluíram pelo descumprimento de metas do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) referentes aos exercícios de 2023 e 2024.

I. SOLICITAÇÃO

2. O Estado do Rio Grande do Norte argumenta que o não cumprimento das metas fiscais pactuadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) decorreu de fatores externos e imprevisíveis, alheios à sua capacidade de gestão. Destaca a promulgação das Leis Complementares Federais nº 192/2022 e nº 194/2022, que alteraram a tributação do ICMS sobre setores essenciais, como combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, provocando perdas de arrecadação. Soma-se a isso a decisão do Poder Legislativo Estadual de reduzir a alíquota modal do ICMS de 20% para 18% em 2024, medida não prevista no plano de ajuste e que intensificou a frustração de receitas.

3. Diante da magnitude dos impactos financeiros e da alegada quebra da base objetiva do acordo, o Estado ajuizou a Ação Cível Originária (ACO) nº 3.733 perante o Supremo Tribunal Federal, buscando a reinterpretação das obrigações pactuadas à luz dos eventos supervenientes.

4. O Estado apresenta a Nota Técnica Nº 1/2025/Sefaz - Sec Tesouro - Contag/Sefaz - Gs - Sec Tesouro/Sefaz - Gs/Sefaz - Secretário, na qual realiza uma simulação contrafactual. Nas estimativas do ente, se fossem excluídos os efeitos das perdas de arrecadação, teriam sido cumpridas as metas de Poupança Corrente e de Disponibilidade de Caixa Líquida nos exercícios de 2023 e 2024. O Estado alega que o esforço de gestão estava produzindo resultados positivos, sendo os desvios atribuíveis exclusivamente aos fatores externos.

5. O recurso invoca a aplicação das teorias da imprevisão (art. 317 do Código Civil) e da onerosidade excessiva (art. 478 do Código Civil), sustentando que os eventos supervenientes tornaram excessivamente oneroso o cumprimento das metas pactuadas. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é citada para justificar a revisão de pactos administrativos diante de fatos extraordinários que gerem desequilíbrio manifesto, com vistas à preservação da função social do contrato e da boa-fé objetiva.

6. O recurso fundamenta-se também na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente nos artigos 20 e 22, que exigem que decisões administrativas considerem as consequências práticas e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor público. O Estado argumenta que a negativa de revisão das metas, sem ponderar os efeitos concretos da decisão, implicaria prejuízos à população e à continuidade do ajuste fiscal, contrariando os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa.

7. Ao final, o Estado do Rio Grande do Norte requer: (a) o recebimento e provimento do recurso administrativo; (b) a reavaliação do cumprimento das metas do PEF para os exercícios de 2023 e 2024, com base no cenário contrafactual; (c) o reconhecimento do cumprimento material das metas ou, subsidiariamente, a escusa formal do seu não atingimento em razão dos eventos extraordinários; e (d) a autorização para contratação e liberação das operações de crédito com garantia da União, como medida indispensável à continuidade do programa de ajuste fiscal.

II. ANÁLISE

8. Primeiramente, devem ser feitas considerações sobre a interposição de recurso ao resultado da avaliação fiscal do exercício de 2023.

9. A avaliação do referido exercício foi concluída por meio da Nota Técnica SEI nº 3601/2024/MF, de 19 de novembro de 2024 (Sei nº 46488965). Segundo o art. 25 do Decreto 10.819, de 27 de setembro de 2021, o Estado dispunha do prazo de 10 dias a partir do recebimento da Nota Técnica para entrar com recurso. Ressalte-se, contudo, que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte não protocolou recurso à época.

10. Os resultados da aferição sobre o cumprimento de metas e compromissos estabelecidos para o exercício de 2023, após a conclusão definitiva do processo de análise fiscal, foram publicados por meio da Portaria STN/MF Nº 1.964, de 13 de dezembro de 2024^[1].

11. Por estar definitivamente concluída a avaliação fiscal referente ao exercício de 2023, encerraram-se todas as etapas no âmbito administrativo, não sendo mais cabível o protocolo de recurso para esse exercício.

12. A avaliação referente ao exercício de 2024 foi realizada por meio da Nota Técnica SEI nº 4861/2025/MF (Sei nº 55138266), que foi enviada ao Estado na data de 31 de outubro de 2025. Portanto, o recurso sob análise (Sei nº 55438972) foi enviado dentro do prazo previsto no art. 25 do Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021.

Alegação de que o descumprimento das metas decorreu de eventos extraordinários e imprevisíveis

13. O Estado afirma que o descumprimento das metas fiscais não decorreu de falhas na gestão, mas da incidência de fatores externos e imprevisíveis. Citam-se os efeitos das Leis Complementares Federais nº 192/2022 e nº 194/2022 e de decisão do legislativo local de alteração da alíquota modal do ICMS, que passou de 20% em 2023 para 18% em 2024. O ente também apresentou simulação na qual alega que, caso fossem expurgados os efeitos das perdas de receita decorrentes das referidas Leis Complementares, teriam sido cumpridas as metas do PEF.

14. Ressaltamos que essas Leis Complementares afetaram igualmente todas as unidades da Federação, sem distinção. O Estado do Rio Grande do Norte é o único a atribuir o descumprimento das metas do PEF exclusivamente aos efeitos dessas normas. Destacamos que outros Estados que também participam do PEF, como Maranhão e Pernambuco, conseguiram cumprir as metas exigidas, assim como diversas unidades federativas vinculadas ao Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF 3), que têm metas semelhantes ao PEF, também cumpriram suas metas. Não procede, pois, o argumento do Estado de que os efeitos destas leis foram responsáveis pelo não cumprimento das metas do PEF.

15. Além disso, destaque-se que foi homologado acordo juntamente ao STF (ADPF 984 e ADI 7.191), que resultou na Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. A Lei determinou a compensação de R\$ 277,6 milhões para o Estado. Segundo a legislação aprovada, parte da compensação foi realizada por meio de antecipação das transferências ainda em 2023 ou por meio de abatimento de dívida para Estados que possuíam dívida com a União e de transferências para Estados que não possuíam dívida com ela.

16. Enfatizamos, ademais, que o Estado do Rio Grande do Norte, ao propor as metas e compromissos do Programa de Equilíbrio Fiscal (PEF), em novembro de 2023, já tinha pleno conhecimento dos efeitos das Leis Complementares nº 192, de 11 de março de 2022, e nº 194, de 23 de junho de 2022, sobre sua arrecadação. Portanto, não procede a alegação de que a STN teria estipulado metas sem considerar tais impactos. Ao assumir voluntariamente os compromissos fiscais vigentes, mesmo diante de

um cenário de perda de receita já consolidado, o Estado demonstrou ciência e concordância com os parâmetros estabelecidos. Assim, qualquer tentativa posterior de relativizar o cumprimento das metas com base nesses efeitos ignora o princípio da responsabilidade fiscal, além de colocar em risco a coerência técnica e jurídica da política de recuperação fiscal conduzida no âmbito do PEF.

17. Como afirmado pelo Estado, a redução da alíquota modal do ICMS, que passou de 20% em 2023 para 18% em 2024, pode ter gerado um resultado aquém do que era desejado pelo ente. No entanto, o Estado possui autonomia para instituir suas regras tributárias, sendo que o impacto delas também é de sua completa responsabilidade, não podendo atribuir à União a responsabilidade pela compensação de perdas resultantes dessa medida.

18. As tabelas a seguir mostram que, entre 2022 e 2024, as receitas correntes do Estado passaram de R\$ 17,3 bilhões para R\$ 20,7 bilhões, enquanto as receitas de ICMS subiram de R\$ 7,2 bilhões para R\$ 8,5 bilhões. Nesse período, não se reconheceu perda na arrecadação do ente, tanto pela receita corrente, tanto especificamente pelo ICMS. Ao contrário, identificou-se aumento real. Isso demonstra crescimento nominal de 19,6% na receita líquida e de 17,7% no ICMS, muito acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado para os anos de 2023 e 2024, que foi de 9,68%.

Receitas Correntes

Rubrica	2022	2024
Receita Corrente (a)	17.323.804.785,86	18.388.742.747,08
Receita Corrente Intraorçamentária (b)	2.046.415.969,90	2.351.167.527,00
Transferências Constitucionais e Legais registradas como despesa (c)	2.024.470.302,18	-
Receita Corrente Ajustada (a)+(b)-(c)	17.345.750.453,58	20.739.910.274,08

ICMS

Rubrica	2022	2024
ICMS	7.185.173.926,72	8.459.893.757,36

Fonte: (i) Receita Corrente - PAF – Quadro I – Dados Ajustados;
(ii) ICMS – Anexo IV do PAF – Receitas de Arrecadação Própria.

Obs.: Série de receita corrente compatibilizada entre os anos tendo em vista mudança da sistemática no registro das transferências constitucionais e legais. Para o ano de 2022, essas transferências eram registradas no PAF como despesa, mas a partir de 2024, passaram a ser registradas como dedução da receita. Por conta dessa questão, para haver comparabilidade entre os anos, optou-se por utilizar os dados de ICMS do anexo de receitas de arrecadação própria do PAF.

19. Entretanto, pelo lado das despesas o crescimento foi maior, o que se refletiu na deterioração da situação fiscal do Estado. Conforme tabela a seguir, as despesas correntes aumentaram de R\$ 16,4 bilhões para R\$ 20,1 bilhões, um aumento nominal de 22,5%.

Despesas Correntes

Rubrica	2022	2024
Despesa Corrente Empenhada (a)	18.418.048.381,92	20.089.102.485,85
Transferências Constitucionais e Legais registradas como despesa (b)	2.024.470.302,18	-
Despesa Corrente após ajuste (a)-(b)	16.393.578.079,74	20.089.102.485,85

Fonte: PAF – Quadro I – Dados Ajustados.

20. O aumento da despesa líquida com pessoal entre o exercício de 2022 e 2024 foi bastante superior, de R\$ 9,3 bilhões para R\$ 12,1 bilhões, o que representa uma elevação de 29,0%. Com isso, a relação Despesas com Pessoal/RCL aumentou de 65,64% em 2022, para 66,98% em 2023 e para 69,94% em 2024.

21. Dessa forma, houve descumprimento do compromisso do PEF por parte do Estado não por interferência da União em suas receitas, mas por sua própria gestão e política de pessoal.
22. Na página 3 do recurso administrativo, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte alega que “[...] se expurgados os efeitos das perdas de receita, o Estado teria cumprido as metas de Poupança Corrente e de Disponibilidade de Caixa Líquida em 2023 e 2024 [...]”. Mesmo que o argumento apresentado no recurso fosse deferido, constatou-se que o Estado do Rio Grande do Norte descumpriu não apenas as metas de Poupança Corrente e de Disponibilidade de Caixa no PEF, mas também a meta de Despesa com Pessoal nos dois exercícios financeiros.

Solicitação de revisão da pactuação do PEF

23. Com base em dispositivos do Código Civil e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Estado solicita a repactuação das metas do PEF, com vistas à preservação da função social do contrato e da boa-fé objetiva. Alega que eventos supervenientes tornaram excessivamente oneroso o cumprimento das metas pactuadas. O ente lembra que decisões administrativas devem considerar as consequências práticas e os obstáculos reais enfrentados pelo gestor público. Assim, argumenta que a negativa de revisão das metas, sem ponderar os efeitos concretos da decisão, implicaria em prejuízos à população e à continuidade do ajuste fiscal, contrariando os princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa.
24. A solicitação do Estado não pode ser atendida, visto que não há previsão legal ou regulamentar que permita à STN flexibilizar as metas pactuadas no PEF ou as regras para liberações de recursos. De acordo com o princípio da legalidade estrita, a administração pública só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. Deve-se ter em conta que não há espaço para discricionariedade nas decisões tomadas no âmbito do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, cujas regras são pautadas por parâmetros objetivos definidos em sua regulamentação.
25. A análise fiscal do Estado foi realizada com base nas regras do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Análise Fiscal de Estados e Município, conforme arts. 23 e 24 da Portaria STN/MF nº 217, de 15 de fevereiro de 2024[2]. As metas do PEF foram definidas nos termos do art. 13 dessa Portaria. Ademais, em seu art. 14, podem ser verificadas as diretrizes para a liberação de recursos. Os artigos em comento são reproduzidos abaixo.

Art. 13. O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal deverá ser elaborado conforme orientações constantes em Manual disponibilizado por esta STN, definir seu prazo de vigência e conter, no mínimo:

I - metas anuais para o indicador de Poupança Corrente, previsto na Portaria MF nº 1.583, de 2023, ou outra que vier a substituí-la, e de Disponibilidade de Caixa Líquida, conforme definido na alínea "b" do inciso I do § 3º; e

(...)

§ 3º As metas de que trata o inciso I do caput deverão ser fixadas de tal forma que o Estado, Distrito Federal ou Município:

I - elimine a cada exercício, incluindo o de aprovação do Plano, pelo menos um terço:

a) do excedente, apurado no exercício de apresentação do Plano, do indicador de Poupança Corrente em relação ao referencial de 95% (noventa e cinco por cento); e

b) da insuficiência, apurada no exercício de apresentação do Plano, da Disponibilidade de Caixa Líquida de recursos não vinculados do Poder Executivo, compensadas as eventuais insuficiências de caixa de fontes de recursos vinculados, em relação ao referencial de 0,00 (zero).

(...)

Art. 14. O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal deverá condicionar:

I - a primeira liberação de recursos de operações de crédito à apresentação, pelo Estado, Distrito Federal ou Município, das leis de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 178, de 2021, observada a regra do § 1º do art. 10 do Decreto 10.819, de 27 de setembro de 2021, se aplicável; e

II - as demais liberações de recursos de operações de crédito ao cumprimento das metas e compromissos e do limite para despesa com pessoal de que trata o art. 19 da Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observada a regra de enquadramento prevista no art. 15 da Lei Complementar nº 178, de 2021.

(...)

Art. 22. As análises fiscais dos Estados, Distrito Federal e Municípios de que tratam o art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e o art. 24 do Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, serão realizadas segundo esta Portaria.

Art. 23. Os procedimentos necessários à implementação do disposto neste Capítulo e nos Capítulos I, II e IV serão definidos no "Manual de Análise Fiscal", que será disponibilizado em formato eletrônico na Internet e poderá ser atualizado ou alterado pela área da Secretaria do Tesouro Nacional responsável pela supervisão do processo de elaboração das análises fiscais de Estados, Distrito Federal e Municípios.

(...)

Art. 24. Para fins de elaboração das análises fiscais, adotar-se-ão procedimentos para adequação das informações fiscais apresentadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e do Manual de Demonstrativos Fiscais.

26. Assim, a liberação de recursos sem o cumprimento das metas estabelecidas representa um descumprimento no regramento do programa, além de afetar os princípios da responsabilidade fiscal, da transparência e da isonomia entre os entes federativos.

27. Por último, é imperioso ressaltar que a contratação de operações de crédito com garantia da União sem o cumprimento das metas do PEF representa um risco significativo à sustentabilidade fiscal, não apenas do ente estadual, mas também da própria União. O Estado do Rio Grande do Norte possui classificação de capacidade de pagamento (Capag) "C" desde 2018, o que indica fragilidade na sua capacidade de honrar compromissos financeiros. A autorização de novas operações de crédito nessas circunstâncias resulta em aumento do endividamento estadual, elevando o risco de que a União seja acionada para cumprir garantias em caso de inadimplência por parte do Estado. Tal medida ampliaria a exposição fiscal da União, comprometendo o equilíbrio das contas públicas federais e contrariando os princípios da responsabilidade fiscal e da prudência na gestão das finanças públicas.

III. CONCLUSÃO

28. Por meio desta manifestação, a STN conclui definitivamente a análise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício de 2024. Nos termos do § 2º do art. 26 do Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, desse resultado caberá apenas pedido de revisão ao Ministro de Estado da Fazenda, mediante apresentação de justificativa fundamentada no prazo de dez dias, contado da data de Portaria que ainda será publicada no Diário Oficial da União sobre a conclusão da análise de 2024 do Rio Grande do Norte.

29. Deve-se ter em conta que a Portaria ME nº 11.089, de 27 de dezembro de 2022^[3], que dispõe sobre os procedimentos e critérios para análises de pedido de *waiver*, não permite o deferimento do pedido em caso de descumprimento do limite para despesa total com pessoal, nos termos do § 2º do art. 5º, transcrito abaixo:

Art. 2º Deverá ser realizada, nos termos do disposto nesta Portaria, a revisão da avaliação que conclua pelo descumprimento das metas e compromissos definidos nos:

(...)

III - Planos de Promoção do Equilíbrio Fiscal de que trata a Seção II do Capítulo I da Lei Complementar nº 178, de 2021.

(...)

Art. 5º A revisão de avaliação que conclua pelo descumprimento de metas e compromissos dos Planos de que trata o inciso III do art. 2º será realizada apenas na ocorrência de calamidade pública no exercício financeiro de referência, reconhecida pela Assembleia Legislativa do ente federado pleiteante, da qual decorra frustração de receita ou aumento de despesa significativos.

(...)

§ 2º Não será deferido o pedido de revisão de avaliação de que trata o caput em caso de **descumprimento do limite para despesa total com pessoal** a que se refere o inciso II do art.

6º da Lei Complementar nº 178, de 2021 (grifo nosso).

30. Em face dos argumentos expostos nesta Nota Técnica, sugere-se o indeferimento do recurso administrativo interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte.

À consideração superior

Documento assinado eletronicamente

AUGUSTO CÉSAR ARAÚJO MAEDA

Auditor Federal de Finanças e Controle

Documento assinado eletronicamente

CARLOS REIS

Gerente da GERAP

De acordo. Encaminhe-se à Coordenadora-Geral da COREM.

Documento assinado eletronicamente

WELLINGTON FERNANDO VALSECCHI FÁVARO

Coordenador da CORFI

De acordo. Encaminhe-se à Subsecretária da SURIN.

Documento assinado eletronicamente

GABRIELA LEOPOLDINA ABREU

Coordenadora-Geral da COREM

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

[1] Portaria STN/MF Nº 1.964, de 13 de dezembro de 2024: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-1.964-de-13-de-dezembro-de-2024-602583181>

[2] A Portaria STN nº 217, de 15 de fevereiro de 2024, foi substituída pela Portaria STN nº 2.831, de 19 de novembro de 2025: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn/mf-n-2.831-de-19-de-novembro-de-2025-670214167>. Trata-se de procedimento necessário para que fossem consolidadas em norma única todas as alterações já feitas na Portaria STN nº 217, de 2024. Ressalta-se que não houve alteração nos procedimentos descritos sobre a análise fiscal e sobre as metas do PEF.

[3] Portaria ME nº 11.089, de 27 de dezembro de 2022: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-11.089-de-27-de-dezembro-de-2022-454503246>



Documento assinado eletronicamente por **Augusto César Araújo Maeda, Auditor(a) Federal de Finanças e Controle**, em 21/11/2025, às 16:23, 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 **Carlos Reis, Gerente**, em 21/11/2025, às 16:30, 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 **Suzana Teixeira Braga, Subsecretário(a)**, em 21/11/2025, às 16:41, 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 **Wellington Fernando Valsecchi Fávaro, Coordenador(a)**, em 21/11/2025, às 16:41, 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 **Gabriela Leopoldina Abreu, Coordenador(a)-Geral**, em 21/11/2025, às 16:42, 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 24/11/2025, às 13:14, 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://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **55744917** e o código CRC **BAE383F1**.