

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria do Tesouro Nacional
Subsecretaria De Relações Financeiras Intergovernamentais
Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios
Gerência de análise e acompanhamento Fiscal dos Estados, Distrito Federal e Municípios III

Nota Técnica SEI nº 8/2017/GEAFI III/COREM/SURIN/STN-MF

Assunto: **Regime de Recuperação Fiscal. Análise dos critérios de admissibilidade. Consulta à PGFN.**

Senhora Subsecretária,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Estado do Rio Grande do Sul – ERS e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN estão procedendo estudos com fito de verificar a possibilidade de adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Mais especificamente vem se analisando a possibilidade de que antes da adesão ao Regime seja firmado um pré-acordo, conforme previsão do art. 3º, §4º da supracitada lei. No e-mail de 27 de outubro de 2017, enviado pelo ERS foi apresentada a minuta de documento, anexo “A”, que aponta, conforme compreensão do ente, o atendimento aos requisitos de habilitação ao RRF previstos no art. 3º da LC nº 159/2017, a saber:

“Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda definirá a forma de verificação dos requisitos previstos neste artigo. (...)”

2. Do documento em que o Estado mostra-se qualificado a habilitar-se ao RRF foram extraídas diversas interpretações jurídicas feitas pelo ente tanto em relação a LC nº 159/2017 quanto ao decreto que a regulamenta, Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017. À vista disso, faz-se indispensável consultar a

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN com a finalidade de se verificar a correção de tais entendimentos.

ANÁLISE

1. O primeiro tema que necessita de elucidação jurídica se dá entorno da possibilidade de se desconsiderar as despesas e receitas extraordinárias, aquelas que se caracterizam pela sua transitoriedade, para fins de apuração do requisito previsto no art. 3º, inciso II. Para tratar esse tema será apresentado primeiro o arcabouço jurídico em questão, ou seja, as leis e regulamentos que cuidam da metodologia de apuração dos requisitos, posteriormente a situação fática e racionalidade por econômico financeira por traz da intenção do ente em desconsiderar receitas e despesas extraordinárias e, finalmente, a conclusão desta STN acerca do assunto e o questionamento à PGFN sobre legalidade de tal ação.

2. O Decreto nº 9.109/2017, detalha tanto a forma de apuração dos requisitos de habilitação em seu art. 1º, §§ 5º e 6º, quanto as fontes de informação para seus cálculos, art. 2º, *in verbis*:

“Art 1º O Plano de Recuperação será formado por:

[...]

§ 5º A verificação quanto ao cumprimento do requisito a que se refere o inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar no 159, de 2017, será feita a partir do somatório das despesas liquidadas com:

I -pessoal, apuradas na forma estabelecida no art. 18 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

II -juros; e

III - amortizações.

§ 6º Para a verificação de que tratam os incisos II e III do § 5º, os montantes dos serviços das dívidas desconsiderarão as amortizações resultantes de reestruturações de dívidas com mudanças de credores e serão acrescidos dos pagamentos de dívidas efetuados por meio da execução de garantias ou contragarantias não registrados adequadamente durante execução orçamentária estadual.

Art. 2º Para a verificação dos requisitos de habilitação ao Regime de Recuperação Fiscal estabelecidos pelo art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, serão utilizados informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados conforme os § 2º e § 3º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Na hipótese de o Estado não disponibilizar as informações na forma estabelecida no caput, poderão ser utilizados informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais do último balanço publicado e dos Relatórios de Gestão Fiscal de que trata a Seção IV do Capítulo IX da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º As informações e os dados obtidos na forma deste artigo observarão o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e no Manual de Demonstrativos Fiscais vigentes, editados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

§ 3º Para a verificação quanto ao cumprimento do requisito de que trata o inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os montantes dos serviços das dívidas desconsiderarão as amortizações resultantes de reestruturações de dívidas com mudanças de credores e deverão ser acrescidos dos pagamentos de dívidas efetuados por meio da execução de garantias ou contragarantias não registrados adequadamente durante a execução orçamentária estadual.”

3. Consta-se que tanto a LC nº 159/2017 quanto o Decreto nº 9.109/2017 estabelecem que os dados para a apuração dos requisitos devem seguir os conceitos constantes na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF, e observar as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP. No entanto, tanto o MDF quanto o MCASP não fazem qualquer segregação entre receitas e despesas ordinárias e extraordinárias, conseqüentemente, ambas são sempre consideradas.

4. No caso concreto o ente pleiteia que sejam desconsideradas da Receita Corrente Líquida as receitas com a venda dos direitos sobre a Folha pelos próximos 10 anos e que sejam acrescidas às despesas com juros e amortizações os valores devidos e não pagos das dívidas do ente com a União em decorrência do Mandado de Segurança nº 34.110, de 16 de abril de 2016.

5. A venda da folha, uma receita corrente patrimonial, de fato tem caráter transitório, já que só é possível de desfazer de um bem/direito apenas uma vez a cada período fixo. A consideração das dívidas suspensas pela União merece uma descrição mais pormenorizada uma vez que uma parte dos efeitos tem caráter transitório e outra não.

6. Após o Mandado de Segurança fora firmado Acordo Federativo, acolhido pelo STF, e que posteriormente se consubstanciou na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. A citada Lei permite que os entes que desejarem alonguem sua dívida com a União por mais 240 meses (art. 1º), institui uma redução extraordinária da prestação mensal que finda em junho de 2018 (art. 3º) e possibilita a incorporação ao saldo das dívidas com a União as parcelas da dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo STF até julho de 2016 (art. 5º). Dessa forma, observa-se que as medidas previstas nos art. 3º e 5º da Lei tem caráter transitório enquanto a do art. 1º é perene. Alerta-se que tais medidas não são um conjunto uno e que por isso não podem ser entendidas como uma medida de caráter perene, tal conclusão é oriunda da inteligência do Parecer PGFN/CAF/nº967/2017, de 11 de julho de 2017, que trata as medidas dos art. 3º e 5º da LC nº 156/2016 como novas operações de crédito.

7. Apresentados os casos concretos em que se identificam as receitas e parte das despesas que se caracterizam pela sua transitoriedade passa-se a discutir a validade econômico-financeira de suprimir seus efeitos do cálculo dos requisitos de habilitação ao RRF, bem como, verificar se tal medida encontra suporte para defini-lo como ato em prol da responsabilidade na gestão fiscal, conforme § 1º, do art. 1º, da LRF¹.

8. A postergação da adesão do ente que estruturalmente já teria condições de se habilitar ao RRF somente agrava sua situação fiscal, pois acaba sendo adiada a implementação das medidas de ajuste e a observação das vedações da LC 159/17, ambas necessárias para o saneamento financeiro do Estado. Enquanto isso o desequilíbrio financeiro estadual é financiado por meio de atrasos nos pagamentos dos fornecedores e servidores, acumulando-se, assim, um elevado volume de obrigações inadimplidas.

9. Dessa forma, afastar os efeitos das receitas e despesas de caráter efêmero sobre os indicadores do art. 3º da LC 159/17 seria, do ponto de vista econômico financeiro, bastante desejável visto que elas podem encobrir a real condição financeira do Estado. Nesse sentido o ajuste dessas receitas e despesas extraordinárias permitiria a adesão do ente ao Regime em tempo hábil e a um custo financeiro significativamente menor, pois haveria um desequilíbrio anual e um volume de obrigações inadimplidas significativamente menores. Um exemplo deixa a afirmativa mais tangível.

10. O efeito das receitas extraordinárias sobre os indicadores fiscais do Estado do Rio de Janeiro é emblemático. Isso porque esse Estado, que não teria se enquadrado nos requisitos de habilitação do RRF caso a verificação fosse feita em 2016 (o indicador do inciso II do art. 3º não alcançaria 55% da RCL), enquadrou-

se com folga na verificação feita em 2017 mesmo sem ocorrer nenhum tipo de alteração dos entendimentos do TCE-RJ.

11. Ocorre que em 2015 (que seria o exercício que serviria de referência para a verificação dos requisitos de habilitação feita em 2016) houve elevados saques de depósitos judiciais por parte do Estado (R\$ 6,5 bilhões) para pagamento de inativos e pensionistas. Com isso, houve um crescimento atípico da RCL e uma redução da despesa com pessoal (as receitas dos depósitos judiciais foram consideradas deduções da despesa com inativos e pensionistas) o que, por sua vez, distorceria significativamente o requisito de habilitação constante no inciso II do art. 3º da LC nº 159/2017 e inviabilizaria a adesão do Estado ao Regime durante o exercício de 2016 - mesmo que ele já apresentasse uma grave crise fiscal, tendo, inclusive, parcelado salários, atrasado pagamento de dívidas e decretado estado de calamidade financeira.

12. Além disso, ao se suprimir os efeitos dessas receitas e despesas transitórias no cálculo dos requisitos de habilitação ao RRF se estaria indo de encontro a gestão fiscal responsável. Isto porque se estaria valorizando a situação de fato do Estado sem qualquer distorção. Note que muitas vezes tais distorções são resultantes de medidas emergenciais aplicadas pelo ente com o objetivo de se evitar o colapso das contas públicas. Foi o que se sucedeu no ERS, assim, caso as medidas de caráter contingente tomadas pelo Estado no exercício de 2016 tenham seus efeitos considerados no cálculo dos requisitos de habilitação existe a real possibilidade de se inviabilizar a adesão do Estado ainda neste ano. A postergação de sua adesão resulta em levar o ERS para uma situação fiscal mais grave o que colide com os pressupostos da ação planejada, da prevenção de riscos que afetem o equilíbrio das contas públicas, da sustentabilidade econômico financeira e da equidade intergeracional, LC nº 159/2017, art. 1º, §§ 1º e 2º.

13. O segundo tema a ser tratado relaciona-se a interpretação do art. 3º, inciso II, da LC nº 159/2017 que apresenta um dos requisitos de adesão: “*II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e*”. O ERS entende que a liquidação das despesas se refere exclusivamente as despesas com pessoal. Como apresentado acima o Decreto nº 9.106/2017 em seu art. 1º § 5º, incisos I, II e III, deixa explícito que para fins de apuração do requisito citado será considerada a despesa liquidada com pessoal, liquidada com amortizações e liquidada com juros.

14. A interpretação dada pelo ERS tem em seu bojo um conteúdo econômico financeiro que deve ser explicitado de modo a possibilitar a completa interpretação do dispositivo em comento. O propósito deste requisito é mensurar o gasto com pessoal e o endividamento do Estado em relação ao tamanho de sua receita, seria coerente a leitura de que liquidação somente se aplica à despesa de pessoal, enquanto à despesa com amortizações e juros aplicar-se-ia o critério de competência, isto porque, no caso das despesas de pessoal o critério da liquidação (orçamentário) melhor descreve o gasto com pessoal, enquanto, o critério de competência melhor descreve o gasto com dívida. A utilização do critério orçamentário (como melhor critério) para medir as despesas com pessoal é autoexplicativa, no entanto, a aplicação do critério de competência para medir as despesas com amortização e juros demanda uma melhor fundamentação.

15. Mensurar uma despesa com juros ou amortizações pelo critério da competência significa dizer que os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos nos quais ocorrem, independentemente de terem sido pagos (critério orçamentário). No caso de dívidas financeira quando há uma desconexão entre a variação do estoque de endividamento e os valores pagos o critério de competência descreve melhor a dinâmica sob a ótica das finanças estaduais do que o critério orçamentário. Tanto é assim que quando da definição de equilíbrio fiscal constante no Decreto nº 9.109/17, utiliza-se, o critério de competência para apuração dos juros devidos. Utilizando o próprio ERS como exemplo o raciocínio apresentado ganha concretude.

16. O ERS ao aderir ao acordo federativo, descrito no item 8, beneficiou-se de reduções extraordinárias no pagamento das parcelas mensais da dívida que tem com a União, no entanto, tal redução no pagamento não significou redução da dívida, ao contrário, traduziu-se seu aumento. Corolário desse benefício sobre o requisito de habilitação em tela, se analisado pelo critério orçamentário (liquidação), implica na redução temporária das despesas com “juros e amortizações”, a despeito da dívida de fato estar crescendo e que em um futuro próximo seus pagamentos consumirão frações crescentes da receita estadual. A consequência é a subavaliação daquilo que o requisito de habilitação tenta, de fato, explicitar, que é a relação entre as receitas e as despesas “rígidas” do Estado.

¹Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

CONCLUSÃO

17. Diante do exposto questiona-se sobre a possibilidade de Portaria do Ministro da Fazenda, com base no §1º do art. 3º da LC nº 159/2017, ou Decreto presidencial durante a verificação dos requisitos de habilitação ao Regime:

- a) excluir os efeitos de receitas ou despesas extraordinárias sobre os indicadores previstos no caput do art. 3º da LC nº 159/2017; e
- b) considerar os juros e amortizações devidos segundo o regime de competência, ao invés do regime orçamentário das despesas liquidadas.

18. Por fim, aproveita-se o expediente para agregar um questionamento ao feito na Nota Técnica nº 150/2017/COREM/SURIN/STN/MF-DF, de 27 de setembro de 2017, que, em apertada síntese, perguntava se haveria a possibilidade do Estado apresentar demonstrativos fiscais diferentes daquele publicados por ele para fins de atendimento aos pressupostos do RRF. A resposta veio por meio do Parecer PGFN/CAF/nº 1531/2017. Assim, na mesma senda do primeiro questionamento, indaga-se sobre a possibilidade da aceitabilidade do Estado apresentar uma publicação das suas demonstrações fiscais com duas metodologias de apuração dos resultados, uma conforme os entendimentos do seu Tribunal de Contas e outra conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

RECOMENDAÇÃO

19. Diante do exposto, submetemos a presente Nota Técnica à análise da Senhora Subsecretária do Tesouro Nacional para posterior encaminhamento à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

GABRIELA GUERRA DE QUEIROZ

Gerente da GERES III

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAUJO ANDREOZZI

Coordenadora da COREM

Documento assinado eletronicamente

ITANIELSON DANTAS SILVEIRA CRUZ

Coordenadora da CORFI

Documento assinado eletronicamente

LEONARDO LOBO PIRES

Coordenador-Geral da COREM

De acordo. Encaminha-se à PGFN.

Documento assinado eletronicamente

PRICILLA MARIA SANTANA

Subsecretária de Relações Financeiras Intergovernamentais



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Guerra de Queiroz, Gerente**, em 30/10/2017, às 19:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Lobo Pires, Coordenador(a)-Geral de Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios**, em 30/10/2017, às 21:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pricilla Maria Santana, Subsecretário(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 31/10/2017, às 09:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Itanielson Dantas Silveira Cruz, Coordenador(a) de Relações Financeiras Intergovernamentais**, em 31/10/2017, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Coordenador(a) de Programas de Ajuste e Acompanhamento Fiscal de Estados e Municípios**, em 31/10/2017, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0145454** e o código CRC **EC38724C**.

Referência: Processo nº 17944.101243/2017-63.

SEI nº 0145454