



PARECER SEI Nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF

Documento Público. Classificação ofertada pela consultente.

CONSULTA. Secretaria do Tesouro Nacional. Lei Complementar nº 159, de 2017. Decreto nº 9.109, de 2017. Regime de Recuperação Fiscal. Vedações. Compensação Financeira. Alcance. Interpretação.

Processo SEI nº 17944.106310/2018-17

RELATÓRIO

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota Técnica SEI nº 10/2018/CORFI/SURIN/STN-MF, encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consulta sobre o alcance da aplicação dos arts. 26 e 27 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017, à luz das vedações impostas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, aos Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

2. Explica a STN que:

“6. a Resolução do CSRRF/RJ nº 07, de 05 de julho de 2018, trouxe, pela primeira vez, menção à Lei nº 7.946, de 29 de junho de 2018, que reestruturou o Plano de Cargos Plano de Cargos e Remuneração da Secretaria de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro e previu impactos financeiros da ordem de R\$ 4,4 bilhões até 2024, sem que a própria lei tenha trazido qualquer mecanismo de compensação. Isso posto, em tese, esta lei pode se enquadrar como descumprimento de algumas das vedações do Regime de Recuperação Fiscal, em especial os dispositivos dos incisos I, III, VI, VII e VIII do art. 8º da LC 159/17. É verdade que a citada lei estabelece (art. 18) a possibilidade de os efeitos financeiros serem incorridos apenas após a manifestação do CSRRF/RJ, fato este ainda não ocorrido.

7. De toda sorte, considerando que medidas como essa podem impactar sobremaneira o equilíbrio fiscal do RRF/RJ, bem como visando contribuir com os trabalhos do próprio CSRRF/RJ e à luz dos dispositivos supratranscritos da LC 159/17 e do Decreto 9.109/17, o tema da compensação de medidas de ajuste implícitas e explícitas foi trazido em reunião ocorrida recentemente entre o CSRRF/RJ, a Secretaria-Executiva deste MF e a STN. Naquela oportunidade, algumas dúvidas foram levantadas acerca da exegese mais escorreita dos arts. 26 e 27 do Decreto 9.109/17 à vista do próprio conteúdo da LC 159/17 e de seu objetivo maior que é o de promover o equilíbrio fiscal dos entes federativos em grave crise fiscal.”

3. Por fim, a STN apresenta os seguintes questionamentos:

“i) É possível adotar medida compensatória no caso de descumprimento das vedações a que se refere o art. 8º da LC nº 159/17? Se sim, quais são os tipos de compensações dos efeitos financeiros da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal que poderiam ser realizadas pelo Estado?

ii) Deverá existir relação entre a natureza da vedação não observada e o tipo de compensação que deve ser feita pelo Estado? Explica-se: caso o descumprimento se refira a gastos/despesas

de natureza obrigatória, eventual compensação deverá observar a mesma natureza?

iii) As compensações que o Estado apresentar devem ser aprovadas pelo Ministro de Estado da Fazenda? Ou devem ser encaminhadas ao Presidente da República, após manifestação preliminar do Ministério da Fazenda?

iv) Os desvios positivos das projeções do Plano de Recuperação Fiscal podem ser considerados como medidas de compensação pela não observância das vedações?

v) Medidas de ajuste que já estão previstas no Plano de Recuperação Fiscal podem ser consideradas como medidas de compensação pela não observância das vedações, em especial, se a performance da medida originalmente pactuada for superior às projeções originais?

vi) É possível relacionar as compensações do art. 27 do Decreto nº 9.109, de 27 de maio de 2017, e aquelas previstas nos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000?"

4. É o relatório.

DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL – LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017

5. O Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, tem por objetivo equilibrar as contas públicas estaduais, por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais prevista no Plano de Recuperação elaborado pelo ente como requisito para adesão ao regime. O RRF está fundado nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública, previstos no § 1º do art. 1º da mencionada lei.

6. Toda a estrutura do RRF envolve a ação planejada, coordenada e transparente dos Poderes, órgãos, entidades e fundos do ente federado para que o ente recupere sua solvência em face dos níveis elevados de endividamento e de descontrole nas contas públicas.

7. No Parecer nº 2/2017/GaB/CGU/AGU, a Consultoria-Geral da União bem esclarece sobre os objetivos que orientaram a edição da LC nº 159, de 2017, nestes termos:

“10. O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, tem como objetivo principal corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas de entes estaduais em situação de grave crise de liquidez e insolvência.

11. Durante o período de recuperação fiscal, são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime, para que possam reorganizar suas finanças de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrada.

12. Entre os benefícios previstos na Lei Complementar nº 159/2017 merecem destaque a redução integral e extraordinária do pagamento da dívida com a União e a suspensão temporária do cumprimento de dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente aqueles que tratam do limite de despesa com pessoal, das condições para recebimento de transferência voluntária, das sanções por extrapolação do limite de endividamento, da contratação de operação de crédito e da concessão de garantia pela União, nos moldes definidos na referida lei.

13. Como ressaltado na Exposição de Motivos nº 16/2017, do ponto de vista fiscal esses benefícios visam a “dar ao Estado espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar as exigências da Lei”, pois “Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento”.”

8. A adesão ao Regime pressupõe a elaboração de um Plano de Recuperação que deverá trazer o conjunto de leis Estaduais que implicarão na realização de reformas importantes, como a adoção de um Regime Próprio de Previdência, além de impor restrições severas na linha da proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais. O Plano deve, também, reconhecer “a situação de desequilíbrio financeiro” e propor, de forma detalhada, as medidas de ajuste, indicando os impactos esperados e os prazos necessários.

9. O RRF foi construído a partir de uma lógica de colaboração mútua entre os Poderes, órgãos

e instituições estaduais e também entre União e ente subnacional, para que as contas públicas sejam regularizadas e o Estado possa cumprir efetivamente suas competências em benefício da população local. Nesse sentido, o Estado elabora o Plano, inclusive com a comprovação de vigência da legislação estadual, o Ministério da Fazenda, por sua vez, analisa os requisitos e, se entender que as medidas são adequadas para o equilíbrio das contas estaduais, emite parecer favorável, o qual será remetido à homologação do Presidente da República, que, também nomeará um Conselho de Supervisão, formado por representante da União, do Estado e do Tribunal de Contas da União. Com esse procedimento, todas as instâncias e esferas comprometem-se para o melhor resultado do Plano de Recuperação e, por consequência, do próprio RRF.

10. Assim, as regras descritas e as restrições impostas ao Estado são rigorosas o bastante para que cada parte relacionada no RRF cumpra as suas obrigações e para que todos os Poderes, órgãos e instituições estaduais, que participam desse delicado equilíbrio de forças políticas, possam responsabilizar-se pelo sucesso do RRF, e não apenas o Executivo estadual.

11. A homologação do Plano de Recuperação, que dá início à vigência do RRF, representa um compromisso firmado de que o Estado fará todo o acerto para o cumprimento das metas definidas. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não dá margens a alterações infundadas ou desarrazoadas do Plano de Recuperação.

12. No Parecer PGFN/CAF nº 1678/2017, já foi dito que “*não faz qualquer sentido alterações oportunistas do Plano de Recuperação para que sejam incluídas situações pré-existentes e que não foram previstas na redação original do Plano sem qualquer motivo aparente e, principalmente, que não estejam vinculadas ao correto cumprimento das metas definidas*”. Esse opinativo concluiu que:

“30. Por outro lado, não se pode perder de vista o objetivo da LC nº 159/2017 e sua função de “*corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas de entes estaduais em situação de grave crise de liquidez e insolvência*” e que “*durante o período de recuperação fiscal, são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime, para que possam reorganizar suas finanças de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrada*”. (Parecer nº 2/2017/GaB/CGU/AGU) 31. Assim, entende-se que o Conselho de Supervisão pode sugerir ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério da Fazenda a alteração do Plano de Recuperação Fiscal para inclusão de operações de crédito que não foram abarcadas pela redação original, desde que fique justificado e comprovado que essa alteração tem a finalidade de colaborar para que o Estado cumpra as metas previstas e aprovadas no RRF. Indispensável a justificativa robusta e segura da necessidade de inclusão e da razão de tais operações não terem sido previstas inicialmente.”

13. A partir da análise das exigências de elaboração do Plano de Recuperação e de seu conteúdo, tem-se que a finalidade maior é a instituição de uma trajetória contínua de melhora da situação do Estado. Por isso, qualquer alteração no Plano deve ser intrinsecamente relacionada a colaborar com esse curso ascendente.

14. Na mesma direção inserem-se as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. As condutas previstas implicam em aumento de despesa pública ou redução de receita pública e, por essa razão, estão vedadas durante a vigência do RRF. Veja que a lei elenca proibições relacionadas ao funcionalismo público do Estado, desde a concessão de vantagens e aumentos até a proibição de novas contratações, além de vedar a criação de despesa obrigatória de caráter continuado e conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, por exemplo.

15. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não tergiversa sobre as vedações, não abre espaço para justificativas. A disposição do art. 13 é categórica ao afirmar que o Regime de Recuperação Fiscal será extinto se o Estado descumprir as vedações de que trata o art. 8º ou a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais (art. 2º, inc. VI) ou a não desistências das ações judiciais que discutam as dívidas ou contratos inseridos no RRF, com renúncia do direito no qual se funda a ação (art. 3º, § 3º).

16. Analisando as vedações do art. 8º, é possível separá-las em duas espécies: i) aquelas que refletem ações que demandam uma lei autorizativa, como a previsão do inciso II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; ou ii) aquelas oriundas de atos administrativos, como no caso

do inc. XI - celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil. Isso significa que as vedações não são direcionadas apenas à administração do Estado pelo Poder Executivo, mas também impactam no exercício das funções legislativas, limitando a edição de leis que impliquem, repita-se, aumento de despesa ou renúncia de receita.

17. A limitação do exercício dos poderes pelo Estado é possível a partir da interpretação das referidas vedações à luz do sistema criado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, ou seja, a partir do próprio Regime de Recuperação Fiscal. O Estado voluntariamente adere ao RRF, recebe vantagens e prerrogativas por parte da União, mas, por outro lado, compromete-se rigidamente com a melhora das contas públicas estaduais, a partir de um sistema rigoroso de metas e supervisão.

18. Nessa perspectiva, insere-se a competência do Conselho de Supervisão prevista no art. 7º, inciso I de *“monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º”*.

19. Ao regulamentar a Lei Complementar nº 159, de 2017, nesse ponto, o Decreto nº 9.109, de 2017, previu, no art. 26, a possibilidade de o Conselho de Supervisão representar junto ao Governador do Estado e às autoridades chefes dos Poderes ou Instituições do Estado quando verificar a não observância às vedações previstas nos citados art. 8º ou art. 2º, § 1º, incs VI e VII da Lei Complementar.

20. Por sua vez, o art. 27 do citado Decreto nº 9.109, de 2017, determina que o Governador do Estado será instado a compensar os efeitos financeiros da não observância das vedações do RRF, no prazo de 30 dias, na hipótese de não adoção das providências necessárias à observância ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017. E no art. 28, há a previsão de que se as mencionadas providências não forem adotadas, no prazo do art. 27, o Conselho de Supervisão opinará pela extinção do Estado do RRF, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017..

21. Diante do extenso conteúdo principiológico do RRF, que visa o cumprimento das finalidades do Plano de Recuperação com a saúde das contas públicas estaduais e, em última análise, o benefício e proteção de toda a sociedade estadual, não é possível que se interprete um dispositivo regimental dissociado dessas finalidades. Não há dúvidas que os artigos do Decreto nº 9.109, de 2017, devem ser interpretados à luz da principiológica e das regras postas do Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar nº 159, de 2017.

22. Interpretando os arts. 26, 27 e 28 do Decreto em face da sistemática criada pelo RRF, pode-se compreender que o alcance da representação às autoridades relacionadas visa evitar o descumprimento das metas e finalidade do Plano de Recuperação, seja por um ato do Poder Legislativo, seja por um ato de qualquer dos outros Poderes, órgãos, entidades ou fundos do Estado.

23. Assim, para a completa integração das normas ora em discussão deve se buscar conceitos na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, cuja teleologia vai ao encontro da lógica do Regime de Recuperação Fiscal, uma vez que a LRF traz regras gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

24. Diante do exposto, passa-se a responder as questões apresentadas pela STN.

24.1. É possível adotar medida compensatória no caso de descumprimento das vedações a que se refere o art. 8º da LC nº 159/17? Se sim, quais são os tipos de compensações dos efeitos financeiros da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal que poderiam ser realizadas pelo Estado? Esta Procuradoria entende, a partir da análise da presunção de legalidade do Decreto nº 9.109, de 2017, que é possível que sejam realizadas as compensações financeiras mencionadas no art. 26 do ato normativo regulamentador. Todavia, é de se reconhecer que o Decreto nº 9.109, de 2017, é silente sobre a natureza e as balizas da referida compensação. Portanto, entende-se que a análise deverá ser realizada caso a caso à luz dos princípios que regem o Regime de Recuperação Fiscal, bem como os princípios que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como ponto norteador o cumprimento das metas do Plano de Recuperação e a trajetória ascendente de melhoria da situação fiscal do ente subnacional.

Isso significa que a compensação financeira não pode desnaturar o Plano de Recuperação, nem infirmar o cumprimento das metas já estabelecido.

24.2. Deverá existir relação entre a natureza da vedação não observada e o tipo de compensação que deve ser feita pelo Estado? Explica-se: caso o descumprimento se refira a gastos/despesas de natureza obrigatória, eventual compensação deverá observar a mesma natureza? Nesse ponto, é de se repetir que o Decreto nº 9.109, de 2017, é silente e não é possível extrair, a partir das normas postas, a relação entre a natureza da vedação e o tipo de compensação a ser efetuada. Mas, como dito no item 24.1, a compensação não pode, de forma alguma, infirmar o cumprimento das metas ou desnaturar o Plano de Recuperação do ente, devendo estar em linha com a principiologia do RRF.

24.3. As compensações que o Estado apresentar devem ser aprovadas pelo Ministro de Estado da Fazenda? Ou devem ser encaminhadas ao Presidente da República, após manifestação preliminar do Ministério da Fazenda? A Lei Complementar nº 159, de 2017, e o Decreto nº 9.109, de 2017, não atribuem competência ao Ministro da Fazenda para manifestar-se sobre as compensações financeiras tratadas no art. 27 do ato regulamentar. Na verdade, é possível extrair que esta competência foi atribuída ao Conselho de Supervisão, uma vez que é este órgão o responsável por acompanhar a execução do Plano de Recuperação e notificar o Governador e as demais autoridades em caso de verificação da ocorrência de uma vedação (art. 26, do Decreto), bem como de representar ao Ministro de Estado da Fazenda pela exclusão do Plano, no caso de não cumprimento da compensação (art. 28 do Decreto). A partir do desenho das normas regulamentares, entende-se que o Ministro da Fazenda vai ser instado a se manifestar quando não cumprida a compensação financeira, e sobre a manutenção do ente no RRF, e não de forma prévia autorizando eventual compensação. Entender de forma contrária, seria atribuir competência ao Ministro da Fazenda não prevista em lei.

24.4. Os desvios positivos das projeções do Plano de Recuperação Fiscal podem ser considerados como medidas de compensação pela não observância das vedações? Diante do que foi exposto acerca da extensão do conteúdo principiológico do RRF, bem como da profundidade e seriedade com que o Plano de Recuperação deve ser construído, aprovado, implementado e monitorado, com a finalidade de equilibrar as contas públicas do Estado, para que este atenda a sua função institucional em prol da população, não é possível entender que desvios positivos das projeções ou performance acima do previsto nas medidas de ajuste (24.5) podem representar fonte para a compensação financeira ora tratada. O bom resultado do plano, com o atingimento das metas acordadas, e sua eventual superação, não representa um “extra” a disposição do Estado para que utilize como melhor lhe aprouver, ou até mesmo para compensar uma vedação. Esse eventual resultado superavitário das ações do Plano de Recuperação deverá ser reintegrado ao próprio Plano para que o Estado, o quanto antes, possa cumprir todas as suas metas. Essa é a teleologia do art. 12, inc. I da Lei Complementar nº 159, de 2017, que indica que o RRF será encerrado quando o Estado atingir suas metas. Quanto mais cedo o Estado recuperar suas contas e sua saúde financeira, melhor para todos os envolvidos, desde a sociedade local, até a própria União que concedeu redução extraordinária de suas dívidas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017, durante a vigência do RRF.

24.5. Medidas de ajuste que já estão previstas no Plano de Recuperação Fiscal podem ser consideradas como medidas de compensação pela não observância das vedações, em especial, se a performance da medida originalmente pactuada for superior às projeções originais? Ver resposta ao item 24.4.

24.6. É possível relacionar as compensações do art. 27 do Decreto nº 9.109, de 27 de maio de 2017, e aquelas previstas nos arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000? É possível relacionar a compensação financeira do art. 27 do Decreto nº 9.109, de 2017, com as regras previstas na LRF. Todavia, é preciso alertar que o Decreto referido é silente nos detalhes para a implementação da compensação ora tratada, que deverá ser analisada e decidida caso a caso à luz da própria LRF, mas também, e principalmente, levando em conta a finalidade e os objetivos do RRF, bem como as metas traçadas no Plano de Recuperação do ente subnacional, para que reste certo que os atos que serão compensados financeiramente não afetarão as metas e os resultados do Plano de Recuperação.

À consideração superior.

Brasília, 24 de agosto de 2018.

Documento assinado eletronicamente

ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

MAÍRA SOUZA GOMES

Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se o expediente à Secretaria do Tesouro Nacional.

ANA PAULA VIEIRA LIMA BITENCOURT

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal e Financeira



Documento assinado eletronicamente por **Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 30/08/2018, às 16:46, 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 **Maíra Souza Gomes, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 30/08/2018, às 18:04, 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 **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 30/08/2018, às 18:32, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1058684** e o código CRC **424A0E90**.

