



PARECER SEI Nº 2481/2021/ME

Consulta. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal. Questionamento acerca de modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Aplicabilidade ao Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Ausência de competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros para manifestar-se acerca da força executória da liminar proferida na ACO nº 3.457/RJ. Art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021.

I

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, por meio do OFÍCIO SEI Nº 32865/2021/ME, submete a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional questionamento fundamentado e formalizado nos seguintes termos:

2.

Com a sanção da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017 teve partes significativas do seu conteúdo normativo alterado, citando-se, entre outras, as vedações inscritas no seu art. 8º, de especial interesse deste Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, consideradas as suas atribuições.

Dentre essas vedações, releva destacar aquela inscrita na alínea “c” do seu inciso IV que, após veto Presidencial, não permite mais a reposição de cargos efetivos em razão de vacância surgida após o Regime, como se dava com a versão original da LC nº 159.

Como consequência da alteração acima apontada, bem assim de outras alterações promovidas pela LC nº 178 com menor frequência, este Conselho tem sido questionado a respeito da executoriedade imediata dessas alterações normativas, não apenas pelo estado do Rio de Janeiro, que teve a sua permanência no Regime de Recuperação Fiscal prorrogada por força da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, em 11 de janeiro de 2021, no âmbito da ACO nº 3457, isso é, em momento anterior ao da sanção da LC nº 178, mas também por outros estados da federação interessados em ingressar no Regime da LC nº 159.

Diante desses questionamentos, solicitamos a análise da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional quanto aos seguintes questionamentos?

Em que medida as alterações normativas advindas da LC N° 178 são de executoriedade imediata para o estado do Rio de Janeiro, considerando os efeitos da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, no âmbito da ACO n° 3457 e a regra jurídica “*tempus regit actum*”;

Em que medida essa executoriedade é exigida, considerando o momento da solicitação de adesão do Regime e o da sua homologação.

II

3. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, cominado com art. 13 da Lei Complementar n° 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU n° 07[1], de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade.

4. A Lei Complementar n° 178, de 13 de janeiro de 2021, promoveu substanciais alterações na Lei Complementar n° 159, de 19 de maio de 2017, a qual institui o Regime de Recuperação Fiscal - RRF dos Estados e do Distrito Federal, contudo, não foram alterados os princípios que orientam o referido regime, 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, tampouco foi modificado o objetivo do RRF de correção dos desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1° da aludida Lei Complementar n° 159, de 2017.

5. Impende observar que, na cláusula de vigência da Lei Complementar n° 178, de 2021, consubstanciada em seu art. 32, foi conferido tratamento diferenciado aos dispositivos nela previstos, estabelecendo-se período de vacância para alguns e, para outros, a vigência é prevista na data de publicação da mencionada lei. No tocante às disposições que modificaram a Lei Complementar n° 159, de 2017, essas estão incluídas no rol de dispositivos que começou a vigorar na data de publicação da citada Lei Complementar n° 178, de 2021.

6. Desse modo, é indene de dúvidas que, no tocante aos **entes subnacionais que nunca estiveram com Regime de Recuperação Fiscal vigente, não alcançados pelo disposto no art. 21 da Lei Complementar n° 178, de 2021, não há que se cogitar em aplicação de dispositivos revogados da Lei Complementar n° 159, de 2017**, mas, preenchendo-se os requisitos para subsunção do fato à norma, aplica-se a referida lei com as modificações promovidas pela Lei Complementar n° 178, de 2021.

7. Com efeito, assim leciona Norberto Bobbio acerca da sucessão das leis no tempo [2]:

O critério cronológico, também chamado de *lex posterior*, é aquele com base no qual, de duas normas incompatíveis, prevalece aquela sucessiva: *lex posterior derogat priori*. Esse critério dispensa maiores comentários. **É a regra geral no direito que a vontade sucessiva ab-rogue a anterior, que de dois atos de vontade da mesma pessoa, seja válido o que se realizou por último no tempo. Imagine-se a lei como expressão da vontade do legislador. Não haveria dificuldade em justificar a regra. A regra contrária criaria obstáculo ao progresso jurídico, à adaptação gradual do direito às exigências sociais. Vamos imaginar, por absurdo que seja, as consequências que derivariam da regra que prescrevesse a limitação à norma anterior. Além disso, presume-se que o legislador não queira fazer algo inútil e sem objetivo: se devesse prevalecer a norma anterior, a lei sucessiva seria um ato inútil e sem objetivo. (...)** Grifou-se

8. Não obstante o legislador complementar excepcionou, no art. 21 da Lei Complementar n° 178, de 2021, a aplicabilidade imediata das modificações feitas pela referida lei nas regras legais do Regime de Recuperação Fiscal previsto na Lei Complementar n° 159, de 2017, nos seguintes termos:

Art. 21. O Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 poderá pedir nova adesão ao Regime, nos termos da [Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017](#), e suas alterações, se o pedido for protocolado até o último dia útil do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º Os valores referentes a obrigações vencidas até a data da primeira adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal e não pagas por força de decisão judicial serão incorporados à conta gráfica naquela data, constituindo seu saldo inicial, com:

I - incidência dos encargos contratuais de normalidade sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do novo Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

II - incidência da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do novo Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União.

§ 2º Os valores não pagos das dívidas relativas às obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e às obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União, bem como o saldo da conta gráfica apurado na forma do § 1º, serão capitalizados nas condições do [art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014](#), e sua regulamentação, e incorporados ao saldo do contrato de que trata o [art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017](#).

§ 3º As possibilidades de incorporação mencionadas nos §§ 1º e 2º deste artigo aplicam-se também às inadimplências relativas a operações garantidas pela União de natureza distinta daquela de que trata o inciso II do referido § 1º, cuja recuperação dos valores honrados pela União tenha sido suspensa por força de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações ajuizadas até 30 de outubro de 2019.

§ 4º Protocolado o pedido referido no caput deste artigo, o Ministério da Economia publicará em até 10 (dez) dias o resultado do pedido de adesão do Estado.

§ 5º O deferimento do pedido de nova adesão de que trata o caput implica encerramento do Regime de Recuperação Fiscal vigente. (Grifou-se)

9. Nessa perspectiva tem-se que, no supramencionado dispositivo, o legislador complementar condicionou, para os Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020, a aplicabilidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suas alterações ao pedido de tais Estados de nova adesão ao Regime, bem como ao preenchimento dos requisitos legais, entre os quais o mesmo legislador previu uma hipótese normativa diferenciada no tocante ao atendimento do art. 3º da referida lei, § 3º, em que serão computadas as obrigações suspensas em função daquele Regime.

10. No tocante especificamente ao Estado do Rio de Janeiro em relação ao qual o Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal direciona o seu questionamento, a situação atual daquele ente estadual perante o Regime de Recuperação Fiscal está calcada na liminar proferida na ACO nº 3.457/RJ, cuja análise da força executória não compete a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, bem como devem ser observados os acórdãos prolatados pelo Tribunal de Contas da União, quais sejam, Acórdão nº 2.352/2020 – Plenário e nº 3.262/2020 – Plenário, não obstante, como não se

questiona nos aludidos processos que o mencionado ente estadual estava com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020, a ele se aplica o disposto no *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021.

11. Não cabe a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros ainda analisar em tese todo o rol de regras constantes da Lei Complementar nº 159, de 2017, dos contratos e do Plano de Recuperação, mas analisar os dispositivos normativos aplicáveis diante do questionamento concreto pelo órgãos consulentes. Nessa medida, como a regra a que o Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal refere-se especificamente no OFÍCIO SEI Nº 32865/2021/ME é a concernente às vedações constantes do *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, o presente parecer é circunscrito ao exame da aplicabilidade do referido dispositivo.

III

12. Nessa perspectiva, na medida em que o art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, condiciona a aplicabilidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suas alterações ao pedido de nova adesão ao RRF do Estado com regime vigente em 31 de agosto de 2020 e, haja vista que na consulta o Conselho não aduz a existência da apresentação do referido pedido pelo Estado do Rio de Janeiro e o seu deferimento, na hipótese de a tutela de urgência deferida pelo Supremo Tribunal Federal amparar a prorrogação precária e provisória do Regime de Recuperação Fiscal desse ente estadual, cujos efeitos da decisão deverão ser perquiridos perante o órgão de representação judicial da União, as vedações a serem observadas pelo aludido Estado permanecem sendo as do art. 8º da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017. Deferido eventual pedido do Estado do Rio de Janeiro de nova adesão ao RRF nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017, e suas alterações, por força do disposto no art. 4º-A, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 159, de 2017, cominado com § 5º do art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, as vedações a serem observadas passam a ser as do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com as modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021.

[1] TEMAS NÃO JURÍDICOS. MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA PELO ÓRGÃO CONSULTIVO. IMPOSSIBILIDADE. EMISSÃO DE OPINATIVO DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

[2] BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 250.

Brasília, 22 de fevereiro de 2021.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, com cópia para Secretaria do Tesouro Nacional para conhecimento.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

MAÍRA SOUZA GOMES

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 23/02/2021, às 09:23, 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 **Sophia Dias Lopes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 23/02/2021, às 09:42, 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 **13687240** e o código CRC **BE6E83B5**.