



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-
Orçamentária
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

PARECER SEI N° 10341/2022/ME

Consulta. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. Questionamentos adicionais acerca das consequências jurídicas referentes aos descumprimentos pelo ente estadual das vedações expressas no artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no período compreendido entre a data do deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a primeira avaliação de adimplência de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021. Parecer SEI nº 10341/2022/ME.

Processo nº 17944.101744/2021-26.

I

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF-RJ, por intermédio do Ofício SEI nº 185898/2022/ME, formula a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, questionamentos adicionais, em relação aos que foram respondidos por intermédio do Parecer SEI nº 9289/2022/ME, acerca das consequências jurídicas referentes aos descumprimentos pelo ente estadual das vedações expressas no artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no período compreendido entre a data do deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a primeira avaliação de adimplência de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021.

2. Expõe o CSRRF-RJ que, em face do supracitado ato opinativo, bem como diante de reunião ocorrida em 24 de junho entre o aludido Conselho e a PGFN, os conselheiros chegaram às conclusões abaixo transcritas e, com vista à segurança jurídica da atuação do Conselho e melhor aplicação da orientação desta PGFN, encaminham a consulta em questão para as considerações e orientações jurídicas acerca das mencionadas conclusões.

1. Os processos instaurados pelo CSRRF anteriormente à homologação do plano de recuperação fiscal que já tenham esgotado seus efeitos financeiros na data da homologação ou que tenham efeitos financeiros considerados irrelevantes serão arquivados;

2. os processos instaurados pelo CSRRF anteriores à homologação do Plano de Recuperação Fiscal listados no anexo IV do Plano de Recuperação Fiscal (Ressalvas) homologado serão arquivados;

3. os processos já instaurados pelo CSRRF no período entre a manifestação de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, manifestação essa que, no caso concreto sob exame está consubstanciada no Parecer SEI N° 2837/2022/ME (22697220), e a homologação do plano cujos efeitos financeiros são continuados e protraídos no tempo para além do ato homologatório poderão ser objeto de análise e consideração para fins da avaliação semestral disciplinada pelo artigo 32 do Dec. 10.681/21 e pelo artigo 5º da

Portaria n.º 10.123/2021, devendo ser considerados os seus efeitos financeiros a partir da data de homologação do plano de recuperação fiscal;

4. a primeira avaliação semestral do Estado do Rio de Janeiro ocorrerá em abril de 2023, tendo como marco de referência inicial a data da homologação do plano (30 de junho no caso) e o segundo semestre de 2022, a partir de então seguir-se-ão avaliados cada semestre-calendário sucessiva e respectivamente nos meses de outubro e abril de cada ano.

3. Ademais, o Conselho apresenta questionamento quanto aos processos anteriores à homologação do plano de recuperação fiscal, inseridos na manifestação de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que tenham efeitos contínuos e protraídos no tempo para além do ato homologatório. Indaga se o entendimento jurídico é pelo arquivamento dos referidos processos, por terem sido apreciados para fins de homologação do Plano, ou serão considerados os seus efeitos protraídos no tempo, nos moldes da situação da conclusão 3 acima transcrita.

4. De plano, 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 nº 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07[1] , **de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade dos gestores.**

5. Nos termos do art. 24 do Decreto-lei nº 147/1967, cabe à consultoria jurídica análise somente "sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica jurídica", e, **no caso desta Coordenação-Geral, atinente ao direito financeiro e econômico** - balizas de suas atribuições (art. 14, RIPGFN).

II

6. Consoante exposto no Parecer SEI nº 9289/2022/ME, a **fase prévia à vigência** do Regime de Recuperação Fiscal - RRF foi disciplinada pelas modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, na Lei Complementar nº 159, de 2017, disciplina essa consubstanciada no art. 4º-A da última lei complementar mencionada, no qual restou previsto, em seu inciso I, alínea "c", **o dever do ente estadual no tocante ao cumprimento do disposto nos arts. 7º-D e 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.**

7. Na reunião citada pelo consulente, realizada em 24 de junho entre o Conselho e a PGFN, constatou-se que parte das dúvidas suscitadas pelo Conselho originam-se da previsão consubstanciada no § 2º do art. 5º da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021, o qual assim dispõe:

Art. 5º Deverá constar, nos relatórios a serem publicados em atendimento ao disposto no inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, a avaliação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal acerca das inadimplências das obrigações dispostas nos incisos II e IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, conforme segue:

I - no relatório referente ao segundo semestre, a avaliação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal sobre o cumprimento das obrigações de que tratam os incisos II e IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, registrados nos meses do segundo semestre do exercício anterior; e

II - no relatório referente ao primeiro semestre, a avaliação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal sobre o cumprimento das obrigações de que tratam os incisos II e IV do art. 7º- B da Lei Complementar nº 159, de 2017, registrados nos meses do primeiro semestre do exercício corrente.

§ 1º O relatório semestral de avaliação apresentará, no que couber, pelo menos:

I - a classificação de desempenho; e

II - a avaliação semestral do cumprimento das obrigações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, considerando a avaliação do cumprimento de medidas de

ajuste fiscal conforme prazo e forma dispostos no Plano de Recuperação Fiscal homologado e atos e fatos relevantes no período.

§ 2º O primeiro relatório semestral será publicado após decorrido um semestre completo a partir da data de homologação do meu Plano de Recuperação Fiscal. (Grifou-se)

8. Cumpre observar que o supra transcrito § 2º do art. 5º da Portaria ME nº 10.123/21 dispõe acerca do marco temporal atinente à elaboração do primeiro relatório de avaliação de que trata o § 1º do mencionado dispositivo, mas não trata do objeto da avaliação de adimplência concernente às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 201, objeto esse que é normatizado pelo Decreto nº 10.681, de 2021, nos termos do art. 32, § 2º, II, a seguir transcrito:

Art. 32. Compete ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal avaliar o cumprimento das obrigações a que se refere o [art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 1º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia encaminhará ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, até 31 de julho de cada ano, subsídios para a avaliação acerca do cumprimento das metas e compromissos fiscais estipulados no Plano de Recuperação Fiscal em vigor para o exercício anterior, nos termos do disposto no [art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 2021](#).

§ 2º As avaliações quanto ao cumprimento das obrigações serão realizadas:

I - até o mês de outubro, para a hipótese de que trata o [inciso III do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#); [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.928, de 2022\)](#).

II - até os meses de abril e outubro, com informações referentes aos inadimplementos registrados no segundo semestre do exercício anterior e do primeiro semestre do exercício corrente, respectivamente, nas hipóteses de que tratam os [incisos II e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#); e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.928, de 2022\)](#).

III - bimestralmente, no prazo de dois meses, contado do encerramento do bimestre, com o objetivo de compor o relatório bimestral previsto no [inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), na hipótese de que trata o [inciso I do caput do art. 7º-B da referida Lei Complementar](#). [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.928, de 2022\)](#).

§ 3º O direito ao contraditório e à ampla defesa no processo de verificação de descumprimento das obrigações a que se refere o [art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será assegurado aos Estados por meio:

I - da provocação pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, até o quinto dia do mês previsto para realização das avaliações, para que se manifestem acerca dos fatos levantados que poderiam caracterizar descumprimento das obrigações do Plano; e

II - da faculdade de, até o décimo quinto dia do mês previsto para realização das avaliações, apresentar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias e aduzir alegações referentes à matéria objeto de avaliação.

§ 4º Não configurará descumprimento das obrigações do [inciso IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), se, durante o processo de avaliação, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal concluir que foram revogados leis ou atos vedados pelo [art. 8º da referida Lei Complementar](#) ou que tenha sido suspensa a sua eficácia.

9. Importa ter presente, anteriormente à solução do questionamento apresentado e às considerações jurídicas acerca das conclusões do consultante, o que Norberto Bobbio leciona acerca do ordenamento jurídico, o qual é compreendido pelo jusfilósofo como "um sistema porque nele não podem coexistir normas incompatíveis", podendo-se falar de coerência entre as suas partes singulares. [2] Essa coerência é reclamada mesmo entre normas de diferentes níveis, como é o caso do decreto e da portaria citados, ambos sujeitos à observância do princípio da legalidade.

10. Em face do supra exposto, uma vez que é contínuo o dever legalmente estabelecido para o ente estadual de cumprimento do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com arrimo no art. 4º - A, I, "c" e *caput* do art. 8º da referida lei, iniciando-se com o deferimento do seu pedido de adesão ao RRF e perdurando durante toda a vigência desse Regime para o ente que tem o seu Plano de Recuperação Fiscal homologado, tem-se que, na medida em que o inadimplemento em relação a um dos incisos do art. 8º da Lei

Complementar nº 159, de 2017, protraia-se no tempo, gerando efeitos financeiros que são abarcados pelo semestre abrangido na avaliação do cumprimento de obrigações pelo ente estadual de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, esses efeitos financeiros referentes aos meses do semestre abrangidos pela primeira avaliação de adimplência serão considerados, independentemente de o ato inaugural referente à inadimplência ter sido objeto de consideração ou não pelo parecer do Conselho de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

11. Com efeito, é apenas em relação ao ente estadual que recebe manifestação desfavorável do Ministro de Estado da Economia que os efeitos dos descumprimentos das vedações expressas no artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, exaurem-se na manifestação do Conselho de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da apontada lei complementar, levando à extinção de todos os processos instaurados para apurar tais descumprimentos, independentemente de a inadimplência perdurar no tempo ou não, na medida em que, nos termos literalmente estabelecidos pelo art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e reproduzidos pelo art. 23 do Decreto nº 10.681, de 2021, o Plano de Recuperação Fiscal apenas é encaminhado para o Presidente da República se atendida a condicionante atinente à manifestação favorável do Ministro. Não atendida a referida condicionante, a manifestação desfavorável do Ministro de Estado da Economia é o ato final do processo de adesão ao RRF.

12. Em face do retro mencionado dever contínuo do ente estadual de observância das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, decorre dos arts. 3º e 4º da Portaria ME nº 10.123/21, abaixo transcritos, que o relatório bimestral de monitoramento, cuja competência é atribuída legalmente ao Conselho pelo inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, apresentará os descumprimentos ao apontado art. 8º perpetrados pelo ente, apontando os números dos processos nos quais referidos descumprimentos são apurados, o resumo da hipótese de irregularidade, o inciso do último dispositivo legal referido em que a hipótese de irregularidade se enquadra, a fase do processo de monitoramento, a lista de violações que se encontram ressalvadas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor e o somatório de violações consideradas com impacto financeiro irrelevante, conforme o Plano de Recuperação Fiscal.

Art. 3º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal deverá, após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, iniciar a publicação do relatório bimestral de monitoramento a que se refere o inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no prazo de até trinta e cinco dias, contado após o encerramento do primeiro ciclo avaliativo bimestral seguinte à nomeação dos três membros titulares.

Art. 4º O relatório bimestral de monitoramento apresentará, nos termos do disposto no inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, no que couber, pelo menos:

I - os descumprimentos de prazos ocorridos no período que configurem hipótese de inadimplência com as obrigações do Plano, nos termos do disposto no inciso I do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017;

II - os inadimplementos de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, reportando:

a) o número do processo instituído no Sistema Eletrônico de Informação do Ministério da Economia;

b) o resumo da hipótese de irregularidade;

c) o inciso do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, em que a hipótese de irregularidade se enquadra;

d) a fase do processo de monitoramento: evidenciação de indícios de irregularidade ou representação para saneamento da irregularidade; e

e) a lista de violações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que se encontram ressalvadas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor;

III - o somatório de violações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, consideradas com impacto financeiro irrelevante, conforme o Plano de Recuperação Fiscal; e

IV - a classificação de desempenho.

13. Nessa perspectiva, dentre as violações ao art. 8º incorridas pelo ente estadual após o deferimento de sua adesão ao RRF, as inadimplências que se prolongam no semestre objeto da primeira avaliação decorrente do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, nos termos do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, e do § 2º do art. 5º da Portaria ME nº 10.123/21, deverão compor essa avaliação.

14. Tendo em vista a *opinio juris* supra exposta, passar-se-á às considerações acerca das conclusões apresentadas pelo consultente.

15. No tocante à primeira conclusão de que "os processos instaurados pelo CSRRF anteriormente à homologação do plano de recuperação fiscal que já tenham esgotado seus efeitos financeiros na data da homologação ou que tenham efeitos financeiros considerados irrelevantes serão arquivados", cabe considerar apenas que os efeitos considerados irrelevantes são aqueles assim previstos no Plano de Recuperação Fiscal. nos termos do § 6º do art. 8º da Lei Complementar n. 159, de 2017.

16. Relativamente à segunda conclusão de que "os processos instaurados pelo CSRRF anteriores à homologação do Plano de Recuperação Fiscal listados no anexo IV do Plano de Recuperação Fiscal (Ressalvas) homologado serão arquivados", tem-se que referida conclusão encontra amparo no inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso IV do art. 5º do Decreto nº 10.681, de 2021, que dispõem acerca do afastamento da própria vedação do art. 8º, não havendo, portanto, que se falar em inadimplência do ente recuperando diante da previsão expressa desse afastamento no Plano de Recuperação Fiscal.

17. No que concerne à terceira conclusão de que "os processos já instaurados pelo CSRRF no período entre a manifestação de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, manifestação essa que, no caso concreto sob exame está consubstanciada no Parecer SEI Nº 2837/2022/ME (22697220), e a homologação do plano cujos efeitos financeiros são continuados e protraídos no tempo para além do ato homologatório poderão ser objeto de análise e consideração para fins da avaliação semestral disciplinada pelo artigo 32 do Dec. 10.681/21 e pelo artigo 5º da Portaria n.º 10.123/2021, devendo ser considerados os seus efeitos financeiros a partir da data de homologação do plano de recuperação fiscal", tem-se que, no tocante às inadimplências cujo ato inaugural tenha ocorrido anteriormente ao período da primeira avaliação de que trata o inciso II do § 2º do referido art. 32, decorrente do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, mas que se prolongam no semestre objeto dessa avaliação, os efeitos financeiros a serem considerados são aqueles verificados no aludido semestre objeto da avaliação.

18. Por fim, no que tange à quarta conclusão apresentada, de que "a primeira avaliação semestral do Estado do Rio de Janeiro ocorrerá em abril de 2023, tendo como marco de referência inicial a data da homologação do plano (30 de junho no caso) e o segundo semestre de 2022, a partir de então seguir-se-ão avaliados cada semestre-calendário sucessiva e respectivamente nos meses de outubro e abril de cada ano", forçoso é concluir, com esteio no art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021 e no § 2º do art. 5º da Portaria ME nº 10.123/21, que, sob a perspectiva jurídica, não há incorreção na referida conclusão.

III

19. Em arremate, aplicando-se os entendimentos extraídos da interpretação sistemática da Lei Complementar nº 159, de 2017, do Decreto nº 10.681, de 2021 e da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021, consubstancia-se no presente opinativo conclusão no sentido de que:

a. no tocante às quatro conclusões apresentadas pelo consultente, interpõem-se apenas duas ressalvas:

a.i. relativamente à primeira conclusão, a de que os efeitos financeiros considerados irrelevantes para fins de arquivamento dos processos instaurados pelo CSRRF anteriormente à homologação do plano de recuperação fiscal são nos termos em que dispuser esse Plano;

a.ii. no que concerne à terceira conclusão, os efeitos financeiros a serem considerados na primeira avaliação de que trata o inciso II do § 2º do referido art. 32, em relação às inadimplências cujo ato inaugural tenha ocorrido anteriormente ao período dessa primeira avaliação e que se prolongarem no semestre objeto dessa avaliação, por força do art. 4º - A, I, "c", do art. 7º-B, do art. 8º, todos da Lei Complementar nº 159, de 2017, do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021 e dos arts. 3º a 5º da Portaria ME nº 10.123/21, são os efeitos verificados no aludido semestre objeto da avaliação;

b. quanto ao questionamento do consulente, tem-se que, uma vez que é contínuo o dever legalmente estabelecido para o ente estadual de cumprimento do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com arrimo no art. 4º - A, I, "c" e *caput* do art. 8º da referida lei, tem-se que, na medida em que o inadimplemento em relação a um dos incisos do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, protraia-se no tempo, gerando efeitos financeiros que são abarcados pelo semestre abrangido na avaliação do cumprimento de obrigações pelo ente estadual de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, esses efeitos financeiros referentes aos meses do semestre abrangidos pela primeira avaliação de adimplência serão considerados, independentemente de o ato inaugural referente à inadimplência ter sido objeto de consideração ou não pelo parecer do Conselho de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

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

[2] BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. São Paulo: Edipro, 2014, p. 84.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF-RJ.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária
Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 14/07/2022, 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 **Sophia Dias Lopes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 16/07/2022, às 18:06, 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 **26142965** e o código CRC **8A8846A0**.