



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 Nº 13100/2022/ME

Consulta. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. Questionamentos acerca do alcance do disposto no inciso IV do art. 7º-B e art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

I

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, por intermédio do Ofício SEI Nº 236595/2022/ME, formula questionamentos a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN atinentes ao alcance do disposto no inciso IV do art. 7º-B e art. 8º da Lei Complementar - LC nº 159, de 19 de maio de 2017.
2. Aduz o Conselho que subsistem dois entendimentos em seu âmbito quanto aos dispositivos supra referidos, um no sentido de que, a partir da publicação da norma, se essa criar direito *per se*, configura-se violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa do estado; e outro no sentido de que somente é possível identificar a violação após o início dos efeitos financeiros mesmo que já exista lei que crie direito por si só.
3. Em face do exposto, o Conselho formula os seguintes questionamentos:
 - a) No que tange aos incisos IV do Art. 7º-B, I, II, III, IV, VI do Art. 8º, a violação às vedações ocorre a partir da edição do ato normativo primário que cria o direito *per se* ou somente após o a liquidação da despesa?
 - b) No caso de direitos criados (por qualquer espécie normativa) e não implementados, apesar de não pender de regulamentação, há violação à vedação? Qual o parâmetro a partir do qual está configurada a concessão ou criação de um direito? Pode-se aplicar o entendimento da "vontade dirigida ao aumento de despesa" e, assim, a criação legal é suficiente?
 - c) Como deve ser interpretada a situação distinta, em que uma lei, por exemplo, altera estrutura de carreira, apontando a necessidade de um ato regulamentador, quais dos atos cria o direito? Já a lei hierarquicamente superior e primeira, ou apenas quando conjugada com a norma regulamentadora posterior? E, além, a criação do direito viola o regime, ou deve estar associado ao efetivo aumento de despesa? A necessidade de ato regulamentador deve estar disposta explicitamente na lei de criação do direito para que o Conselho entenda ser necessário outro ato para a criação do direito?
 - d) Nas situações em que um ato normativo disciplina exaustivamente a matéria, sem remeter a qualquer ato futuro autorizador, entende-se que já há a "concessão", "criação", "alteração", "admissão ou a contratação", "criação majoração, reajuste ou adequação" referidos respectivamente nos incisos I, II, III, IV, e VI do Art. 8º?
 - e) Nessas hipóteses, o não pagamento pelo Estado já o constitui em mora e, assim, fornece um direito potestativo aos servidores contemplados? Importante ainda ter em mente a possibilidade de judicialização, inclusive via mandado de injunção, diante da mora do Estado na efetivação do direito reconhecido em lei. Diante de uma perfeita estruturação legal, sem a concretização espontânea ou automática pelo ente, diante do amplo espaço para decisão judicial de implementação, hipótese excepcionada pelo inciso I do art. 8º, há violação à vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 ?
 - f) Sob outra ótica, qual a interpretação a ser dada a "implicar em aumento de despesa"? Está configurado o aumento de despesa quando há publicação de atos com previsão normativa para pagamento futuro porém com efeitos retroativos?
 - g) Em paralelo, diante da previsão expressa do inciso IV do Art. 7º-B, a "aprovação de leis locais", independentemente dos efeitos financeiros ou do efetivo pagamento ou de falta de regulamentação já resta configurada a irregularidade do Estado?
4. 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 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 (art. 14, RIPGFN).

II

6. O Regime de Recuperação Fiscal - RRF instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, com as modificações efetuadas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, é um regime especial 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, o qual envolve a ação planejada, coordenada e transparente dos Poderes, órgãos, entidades e fundos do ente federado, a fim de que, com as contas públicas regularizadas, o Estado possa cumprir efetivamente suas competências em benefício da população local.
7. Nessa medida, tanto da principiologia desse especial regime quanto de regras positivadas (§ 2º, inciso I do § 3º do art. 1º; § 1º do art. 4º-A; art. 7º-D; § 1º do art. 8º; todos da Lei Complementar nº 159, de 2017), vê-se que foi construído a partir de uma lógica de colaboração mútua entre todos os Poderes e órgãos autônomos do ente subnacional e também entre a União e esse ente, na medida em que todas as instâncias e esferas comprometem-se para o melhor resultado no âmbito da recuperação fiscal.
8. Na mesma direção, estão inseridas as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, condutas que o legislador complementar considerou como incompatíveis de serem adotadas por um Estado que almeja reequilibrar-se do ponto de vista fiscal, as quais, se praticadas

pelo ente, implicam inadimplência no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos dispostos no inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

9. As vedações do supramencionado art. 8º compreendem ações do ente recuperando que demandam lei autorizativa, como, por exemplo, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (inciso II), bem como atos administrativos, como, por exemplo, a 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, ou seja, são vedações direcionadas não apenas à administração do Estado, mas também impactam o exercício das funções legislativas, na medida em que alcançam a edição de leis das quais decorram as ações vedadas pelo mencionado art. 8º, conforme expressamente previsto no inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, o que está em consonância com a principiologia do RRF, consoante exposto.

10. A limitação do exercício dos poderes pelo Estado é possível a partir da sua adesão voluntária ao RRF, por meio da edição de uma lei autorizativa dessa adesão, haja vista que o elemento volitivo no Estado, e em face do imperativo republicano, decorre da vontade do povo concretizada no crivo de seus representantes eleitos, de maneira que, no âmbito desse regime especial, o Estado como um todo [2] compromete-se rigidamente com a melhora das contas públicas estaduais, ao tempo em que fica suspenso para referido ente subnacional o cumprimento de determinadas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 10 e 10-A da LC nº 159/17), bem como é legalmente autorizado que referido ente possa receber benesses da União nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

11. Nessa perspectiva, o RRF reflete um compromisso firmado de que o Estado fará todo o acerto para o cumprimento dos compromissos e obrigações definidas com vista a uma trajetória contínua de melhora da sua situação fiscal, de modo que todos Poderes, órgãos e instituições estaduais e do Distrito Federal responsabilizam-se pelo êxito desse Regime, e não apenas o Executivo estadual.

12. Assim, com esteio na teleologia da lei complementar na qual o RRF funda-se, é que restou previsto no inciso IV do art. 7º-B da mencionada lei que:

Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano:

I - o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no exercício de suas atribuições, nos prazos estabelecidos;

II - a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano em vigor;

III - o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados no Plano em vigor; e

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. (Grifou-se)

13. Nessa medida, de forma preventiva a uma maior deterioração das contas públicas e uma vez que o RRF envolve o compromisso do Poder Legislativo, conforme exhaustivamente explanado, foi que o legislador complementar previu que a edição de lei que contrarie o art. 8º da LC nº 159, de 2017, é incompatível com um Estado que almeja reequilibrar-se fiscalmente e implica inadimplência no âmbito do RRF, independentemente do início ou não dos efeitos financeiros da medida prevista na lei, embora seja necessário o reconhecimento da referida inadimplência no âmbito do processo a que se refere o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, consoante entendimento esposado na conclusão do Parecer SEI Nº 3611/2022/ME.

14. A exegese supra exposta é a única que se coaduna com a máxima de conferir efetiva utilidade às disposições legais, ou de evitar-se interpretação que torne nula, inútil ou desprovida de qualquer serventia determinada disposição legal, vetor interpretativo da hermenêutica jurídica. Em consonância com o referido vetor, prefere-se a inteligência que concede eficácia às disposições, de modo que, se de uma interpretação resulta nula ou praticamente inútil a disposição, ao todo ou em parte, e de outra não, adota-se a última. Confirma-se o que dispõe Carlos Maximiliano acerca da apontada máxima:

307 - Verba cum effectu, sunt accipienda: "Não se presumem, na lei, palavras inúteis." Literalmente: "Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia."

As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.

Pode uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva. Este conceito tanto se aplica ao Direito escrito, como aos atos jurídicos em geral, sobretudo aos contratos, que são leis entre as partes.

Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto; porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas previsões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma. [3]

15. Nessa perspectiva, deve prevalecer a exegese que confere efetivo sentido e aplicação aos termos "aprovação de leis locais em desacordo" insertos no inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, disposição normativa inspirada nos valores axiológicos e bens jurídicos tutelados pela lei instituidora do Regime de Recuperação Fiscal.

16. Observe-se que a edição de lei que prevê medida correspondente às hipóteses dos incisos I, II, III, IV e VI do multicitado art. 8º não se confunde com despesa realizada e é suficiente para a configuração da inadimplência. Não afeta ainda a aludida configuração que tenha ou não sido implementado o direito previsto em lei, bastando a autorização legal.

17. Com efeito, entendimento segundo o qual a edição de lei não configuraria inadimplência desde que ausente regulamentação ou efetivo pagamento, deixando o Estado em recuperação ao alvedrio do acionamento pelos beneficiários dos direitos previstos na referida lei, não se harmoniza com o princípio da sustentabilidade econômico-financeira tampouco com o escopo do RRF de equilíbrio das contas públicas.

18. No tocante à compensação das vedações previstas no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a despeito de referida questão não ter integrado os questionamentos diretamente formulados pelo Conselho a esta PGFN no item 13 do Ofício SEI Nº 236595/2022/ME, tendo em vista que da narrativa constante do referido ofício decorre haver dúvida do Conselho também quanto a esse ponto, o que foi ratificado na reunião realizada com aquele órgão no dia 15 de setembro de 2022, tem-se que o § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021, previu que a proposta de compensação financeira deve ser apresentada antes do início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

19. O supramencionado dispositivo da portaria deve ser interpretado à luz da previsão acerca da compensação constante da Lei Complementar nº 159, de 2017, abaixo transcrita, uma vez que a ele deve se conformar.

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

(...)

§1 O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o **caput** deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser:

I - objeto de compensação; ou

II - afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

20. Nessa medida, em atenção ao disposto no § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, e à luz do previsto no § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ainda que editada lei da qual resulte as medidas previstas nos incisos I, II, III, IV, VI do art. 8º, conforme primeiro questionamento do Conselho, seria possível ao ente recuperando apresentar proposta de compensação financeira desde que não iniciados os efeitos financeiros do ato que incorra em violação nem concluído o processo destinado à avaliação de descumprimento do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, de que trata o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021.

21. Isso porque, haja vista que a aprovação de leis pelo ente recuperando em desacordo com o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, configura inadimplência nos termos do inciso IV do art. 7º-B da referida lei, a edição das referidas leis ocorridas no semestre a que se refere a avaliação de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 será objeto dessa avaliação e, dessa maneira, a fim de que a aprovação pelo Conselho da compensação seja prévia, nos termos do § 3º do multicitado art. 8º, deve ocorrer anteriormente à conclusão do processo de inadimplência, no âmbito do qual será observado o contraditório e a ampla defesa.

22. Com efeito, a exegese do § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, não pode contrariar o sentido da aprovação prévia prevista no § 3º art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o que, em última *ratio*, não se coadunaria com o sistema de freios e contrapesos que rege a relação de harmonia e independência entre os Poderes da União, uma vez que o Poder Executivo é subserviente à lei, sendo-lhe defeso descumpri-la ou deixar de aplicá-la.

III

23. Ante todo o exposto, respondendo-se objetivamente aos questionamentos do Conselho, tem-se que a inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, ocorre com a edição do ato normativo primário que prevê medida correspondente às hipóteses dos incisos I, II, III, IV e VI do referido art. 8º, independentemente da necessidade de regulamentação, da implementação do direito ou da liquidação da despesa.

24. No tocante ao questionamento "e" suscitado pelo Conselho, por envolver dúvida atinente ao direito potestativo do servidor, em respeito à divisão de competências no âmbito desta PGFN [4], opina-se pelo encaminhamento à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio.

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

[2] A compreensão do ente como uma unidade é uma conquista do Estado Moderno, na medida em que anteriormente havia um esfacelamento dos Poderes.

[3] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Apresentação Alyson Mascaro (Fora de Série). 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 228.

[4] Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, com as alterações promovidas pela Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016

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

JURANDI FERREIRA DE SOUZA NETO

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, bem como à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, em atenção ao disposto no artigo 24 do presente parecer.

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 07/10/2022, às 17:26, 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 **Jurandi Ferreira de Souza Neto, Coordenador(a)-Geral**, em 09/10/2022, às 21:54, 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 10/10/2022, às 10:55, 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 **28036035** e o código CRC **DC4EF898**.
