



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 7398/2021/ME

Consulta. Secretaria do Tesouro Nacional. Diferenças entre o art. § 4º do art. 11 e o art. 10-A Lei Complementar nº 159, de 2017. Questionamento quanto ao marco temporal a ser utilizado para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Análise quanto à extensão da vedação contida no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Considerações sobre a incidência do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 no contexto das vedações à contratação de operações de crédito.

Processo SEI nº 17944.101290/2021-93

I

1. Trata-se de consulta veiculada pela Nota Técnica nº 17677/2021/ME SEI (15097836), em que a Secretaria do Tesouro Nacional - STN expõe, no que se refere ao art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 2021, que a autorização de assinatura de contrato ali contida se dá em condições idênticas àquelas previstas no contrato de que trata o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, assim, mostra-se necessário que as disposições sejam concatenadas para o regular proceder no que concerne ao processo de formalização dessas operações de crédito.

2. Nesse contexto, a STN pretende ampliar a compreensão sobre a temática das operações de crédito no âmbito das supracitadas normas, posto ser essencial a conciliação entre as normas permissivas e proibitivas à sua contratação, especialmente considerando o suporte fático alcançado pelo preceito contido no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159 de 2017.

3. Sobre o assunto, a Secretaria do Tesouro Nacional questiona, de forma objetiva:

a) *Quais as diferenças entre os comandos do § 4º do art. 11 e do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017? Como cada um deles deve ser aplicado?*

b) *Qual marco temporal deve ser utilizado para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017: o momento de homologação do Plano de Recuperação Fiscal ou de início da vigência do Regime?*

c) *Durante o período entre a adesão e o marco temporal definido como resposta ao item anterior a vedação de que trata o inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, impede a contratação: (i) dos financiamentos e refinanciamentos previstos na própria Lei Complementar nº 159, de 2017?; (ii) dos refinanciamentos previstos na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016?; (iii) do refinanciamento previsto no art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 2021?; e (iv) de outros tipos de operações de crédito.*

d) *Caso não haja impedimento para contratação de algum dos itens mencionados na pergunta anterior, aplica-se, nesse(s) caso(s) o art 10-A?*

4. Com isso, cumpre registrar que a presente manifestação restringir-se-á 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, 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, partindo-se da premissa, em relação aos aspectos de natureza técnica, de que foram analisados adequadamente pelo(s) agente(s) público(s) competente(s).

5. Nos termos do art. 24 do Decreto-lei nº 147/1967, cabe à consultoria jurídica, no desenvolver de suas atividades "*O exame de anteprojeto de leis e de minutas de atos regulamentares será feito sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica jurídica.*", sendo realizada essa análise, nos termos da estrutura atualmente vigente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em relação às questões atinentes ao direito financeiro, realizada por esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros - CAF.

II

6. Preliminarmente, cumpre abordar de forma detida o instituto da operação de crédito, que é conceituado, nos termos do art. 29, III, da Lei Complementar nº 101 de 2000, como o "*compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros*". Além disso, importa lembrar que o § 2º do art. 29 e o art. 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal ampliam o conceito legal trazendo hipóteses de operações de crédito por equiparação.

7. Nesses termos, observa-se que as normas jurídicas que definem as operações de crédito possuem proposição de amplo espectro de incidência, abarcando multiplicidade de fatos jurídicos, que são regulados por normas que apontam em que contextos há permissivo para a aplicação do instituto.

8. Inobstante a amplitude do suporte fático, no Regime de Recuperação Fiscal o legislador cuidou de restringir a possibilidade de contratação de operações de crédito e do recebimento ou concessão de garantia ao momento de início de sua vigência. É o que se depreende do inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, excetuando-se aquelas hipóteses "*autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11*".

9. A despeito do texto normativo, em recente reforma promovida pela Lei Complementar nº 178, de 2021, o legislador incluiu o art. 4º-A à Lei Complementar nº 159, de 2017, situação que antecipou a eficácia das vedações previstas no art. 8º dessa Lei Complementar para o momento de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Nos mesmos termos, antecipou-se a vigência das prerrogativas previstas nos arts. 9º, 9º-A, 10 e 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017. Veja-se a literalidade do enunciado:

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

c) **cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A;** (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - o Ministério da Economia: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) aplicará o disposto no caput do art. 9º por até 12 (doze) meses, desde que assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Grifou-se)

10. Essa antecipação de efeitos jurídicos do Regime de Recuperação Fiscal ao momento de adesão exige compatibilização pelo intérprete dos marcos temporais de aplicabilidade do disposto nos arts. 10-A e 11, §4º da Lei Complementar nº 159, de 2017, iniciando-se o processo interpretativo pelo veio de semelhança dos dispositivos, vejamos a transcrição em sua literalidade:

Art. 10-A. Nos 3 (três) primeiros exercícios de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ficam dispensados todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades:

I - financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal;

II - financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos;

III - financiamento dos leilões de que trata o inciso VI do § 1º do art. 2º; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

IV - reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos, observado o disposto no inciso X do art. 167 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

V - modernização da administração fazendária e, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo federal, da gestão fiscal, financeira e patrimonial;

VI - antecipação de receita da alienação total da participação societária em empresas públicas ou sociedades de economia mista de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º.

(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º Para fins do disposto neste artigo, estão dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito e para a concessão de garantia, inclusive aqueles dispostos na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (Grifou-se)

11. Observa-se, do acima citado, que a semelhança essencial entre os dispositivos é exatamente a dispensa de observância dos requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito, de forma que, a partir da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, ainda que inexistia Plano de Recuperação Fiscal, ficam dispensados os requisitos para a realização de operações de crédito, especialmente aqueles dispostos na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

12. Noutro giro, não se pode falar em contradição essencial entre os enunciados prescritivos, posto que *"jamais se interpreta um texto normativo, mas sim o direito"*^[2], importante premissa a ser adotada para alcançar a percepção sistemática no texto da lei.

13. O § 4º do art. 11 da Lei Complementar 159, de 2017 prevê uma série de hipóteses específicas, dispensados os requisitos legais, para a contratação de operações de crédito favoráveis ao ajuste fiscal do ente, do início ao fim da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, sem que se restrinja a contratação unicamente à União Federal. Trata-se aqui de opção legislativa por situações em que, nos termos do § 1º do art. 1º da referida Lei Complementar, o Estado opta pelo endividamento para alcançar uma situação de sustentabilidade econômico-financeira no futuro.

14. Já quanto ao disposto no art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, defere-se ao Estado contratante a possibilidade de realizar operações de crédito e equiparadas, unicamente com a União Federal, sem estar limitado pelos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou outros diplomas legislativos. O enunciado prescritivo foi resultado das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, e veio a reboque da antecipação, já mencionada, da eficácia de vedações e prerrogativas do Regime de Recuperação Fiscal.

15. Em resposta ao questionamento "a", então, nota-se que o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 defere ao Estado contratante a possibilidade de realizar operações de crédito e equiparadas, com a limitação subjetiva de que a avença seja realizada com a União Federal; além da limitação temporal à

sua contratação desde o momento da adesão até o transcurso dos 3 (três) primeiros exercícios de vigência, dispensados os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou outros diplomas legislativos.

16. Tendo em vista o § 4º do art. 11, sob o aspecto temporal se permite a contratação desde o início da vigência do Regime até o seu encerramento, restringindo-se objetivamente as hipóteses de contratação aos 6 (seis) incisos do caput, sem, entretanto, obrigar-se à contratação com a União Federal.

17. Não obstante isso, é importante lembrar do que está prescrito no § 2º do art. 7º do Decreto nº 10.681/2021 (que regulamenta o Regime de Recuperação Fiscal), cuja transcrição literal é essencial à análise acerca de sua aplicabilidade:

Art. 7º Durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal, o Estado deverá:

(...)

§2º **O exercício das prerrogativas** de que trata o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, **para a contratação de financiamentos com sistema financeiro e instituições multilaterais durante o período de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal** fica condicionado à vinculação das liberações de recursos à homologação do Regime de Recuperação Fiscal. (Grifou-se)

18. O dispositivo, então, tem por objetivo regulamentar o regular exercício das prerrogativas do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou seja, traz os contornos da dispensa dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal exigidos para a contratação de operações de crédito no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

19. Dessa forma, em leitura atenta da norma em apreço, revela-se diretriz interpretativa que viabiliza a contratação de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, condicionando-se, nos termos do art. 121 do Código Civil de 2002, a eficácia desse ajuste prévio à homologação do Plano de Recuperação Fiscal.

20. Em se tratando, então, de relação contratual cuja eficácia somente se inicia a partir do ato homologatório, importa conciliar sua aplicabilidade, isso sim, com a restrição prevista no § 4º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, que, como já comentado alhures, condiciona a contratação de operações de crédito (dispensados os requisitos da LRF) às seis hipóteses previstas em seu *caput*.

21. Nessa senda, mostra-se adequado que, desde antes da homologação do Regime de Recuperação Fiscal, as contratações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais estejam limitadas às hipóteses descritas no art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017.

22. Definidas as diferenças entre os suportes fáticos (*Tatbestand*) dos enunciados e suas minúcias, deve-se atentar, ainda, considerando-se os arts. 8º, XII e 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, para a existência de conflito aparente entre as normas, cuidando-se de uma primeira norma proibitiva e anterior e, noutro lado, uma segunda permissiva e posterior.

23. Dessa forma, nessa relação de intersecção normativa, cumpre elucidar o caminho para conciliar a aplicabilidade de de suas disposições. Isso se dá sob o enfoque da teoria geral do direito como clássico caso de revogação parcial da norma (derrogação), em que o legislador, de forma implícita, retira parte da força da norma em razão da inovação legislativa. Sobre o assunto, disserta a melhor doutrina que[3]:

Pode ser promulgada nova lei, sobre o mesmo assunto, sem ficar tacitamente ab-rogada a anterior: ou a última restringe apenas o campo de aplicação da antiga; ou, ao contrário, dilata-o, estende-o a casos novos; é possível até transformar a determinação especial em regra geral. Em suma: a incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito *não se presume*; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra. O juriconsulto Paulo ensinara que - as leis posteriores se ligam às anteriores, se lhes não são contrárias; e esta última circunstância precisa ser provada com argumentos sólidos: *Sed et posteriores leges ad priores pertinent, nisi contrarioe sint idque multis argumentis probatur*. (Grifos originais)

24. Nesses termos, a interpretação adequada à conciliação entre as normas em aparente choque se dá pelo reconhecimento da derrogação implícita do disposto no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, tudo isso em razão da aplicação do critério cronológico para a reconhecer que a nova norma, inserida pela Lei Complementar nº 178 de 2021, ao prever prazo para a realização de operações de crédito em franco conflito com a vedação previamente existente na lei, revogou parcialmente a norma anterior.

25. Justifica-se a interpretação também pela inviabilidade da utilização dos outros critérios hermenêuticos ao caso, pois estamos diante de normas de similar hierarquia e idêntico nível de especialidade no trato da matéria, critérios prioritários em relação ao utilizado (cronológico).

26. Já quanto ao questionamento do item "b", da análise do texto recentemente alterado pela Lei Complementar nº 181, de 2021, nota-se que o legislador foi preciso ao explicar que as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 poderiam ser afastadas, desde que "previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor."

27. Assim, não foi deferida margem ao intérprete para ampliar as possibilidades de incidência do dispositivo em comento, pois o legislador especificou o aspecto temporal de incidência da norma para o momento de vigência do Plano de Recuperação Fiscal aprovado. Com isso, em resposta ao questionamento, a incidência do disposto no inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 se dá a partir da inauguração da vigência do Plano de Recuperação Fiscal, definido nos termos do art. 5º da supracitada Lei Complementar.

28. No que concerne ao questionamento "c", observa-se que a análise gira em torno da definição do momento de incidência da norma prevista no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. É que, adotando-se o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal como marco temporal para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se vislumbra impedimento, em decorrência do disposto no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, à contratação das hipóteses colocadas no item da consulta.

29. Destarte, nota-se que o disposto no inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 é espécie de norma excepcional, pois serve de vedação a entes federados para a contratação de operações de crédito. No entanto, a partir do início de vigência da Lei Complementar nº 178, de 2021, especialmente pela inclusão do art. 10-A à Lei Complementar nº 159, de 2017, conforme já exposto nos parágrafos 17 a 20 desse parecer jurídico, restringiu-se o suporte fático da norma proibitiva, antecipando-se a possibilidade de contratação de operações de crédito com a União Federal até o final dos 3 (três) primeiros exercícios de vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

30. Nessa toada, ao refletir sobre as hipóteses de financiamento ou refinanciamento, especificamente naquelas constantes nos arts. 4º-A, II, "a", 9º-A da Lei Complementar nº 159 de 2017 e nos casos da Lei Complementar nº 156 de 2016, nota-se que o inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 não afeta essas operações de crédito, especialmente porque foram autorizadas pelo art. 10-A para serem perfectibilizadas antes mesmo do termo inicial de vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

31. Nesse mesmo sentido, quanto aos "*refinanciamentos previstos na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016*", mostra-se possível a realização da avença entre o período de adesão e o de início de vigência do Regime de Recuperação Fiscal porque, em decorrência da antecipação de efeitos do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, é ampla a possibilidade de contratação de operações de crédito, desde que respeitada a exigência de que sejam realizadas com a União Federal.

32. Outrossim, o refinanciamento previsto no art. 23 da Lei Complementar 178, de 2021 ou outros tipos de operações de crédito, desde que contratadas com a União Federal, seguem o mesmo critério jurídico: em se tratando do período entre a adesão e o terceiro exercício de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, em decorrência do disposto nos arts. 4º-A, I, "c" e 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, inexistente óbice à sua contratação.

33. Cumpre lembrar, no entanto, que a inexistência de vedação entre o período de adesão e o período de vigência para a contratação de operações de crédito com a União Federal não liberam o ente do respeito aos princípios norteadores do Regime de Recuperação Fiscal, especialmente "*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".

34. Isso se dá porque o Regime visa o equilíbrio das contas públicas por meio de ação planejada, coordenada e transparente, mostrando-se inviável a contratação de operações de crédito que tenham por consequência a bancarrota do ente público, por violação direta ao sistema de princípios norteador da ação do ente.

35. Por fim, quanto ao quesito "d", a resposta é que o dispositivo é aplicável às hipóteses de contratação de operações de crédito entre o momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e o início de sua vigência por força do disposto no art. 4º-A, I, "c" da Lei Complementar nº 159, de 2017. É que, com o advento do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, ao se tratar de norma mais recente (critério cronológico), mas com mesma hierarquia e nível de especialidade, ocorreu a revogação parcial implícita do art. 8º, XII da mesma Lei Complementar.

36. Em sendo assim, fica clara a aplicabilidade do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 no período entre a adesão e o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, para autorizar a contratação das operações de crédito mencionadas no quesito "c" dessa consulta.

37. Todos os casos tratados no quesito "c" se amoldam perfeitamente ao conceito previsto no enunciado prescritivo, não havendo razão jurídica para o afastamento da prerrogativa legal preconizada no art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 para a contratação de operações de crédito.

III

38. Ante todo o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico, o desenlace da consulta se dá nos seguintes termos:

i. a diferença entre os comandos do § 4º do art. 11 e do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017 se dá sob os critérios subjetivo e temporal, de forma que, na primeira norma, as operações de crédito podem ser realizadas desde o início da vigência do Regime até o seu fim (encerramento), sem que, obrigatoriamente, sejam contratadas com a União Federal; já a segunda norma, autoriza a contratação das operações de crédito desde a adesão até o fim do terceiro exercício financeiro de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, desde que realizadas com a União Federal;

ii. a aplicação do § 2º do art. 7 do Decreto nº 10.681/2021 autoriza, mesmo antes da homologação do Regime de Recuperação Fiscal, as contratações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, limitando-se às hipóteses descritas no art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017.

iii. o marco temporal que deve ser utilizado para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 é o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da parte final do art. 5º da mesma Lei Complementar;

iv. no período entre a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e o início da sua vigência é inaplicável a vedação de que trata o inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 às hipóteses previstas no item "c" da consulta, em decorrência do advento do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, que revogou parcialmente a vedação contida naquele dispositivo, sendo assim, há viabilidade de contratação das operações de crédito ali dispostas, desde que realizadas com a União Federal;

v. aplica-se o art. 10-A para todos os casos apontados no quesito "c" dessa consulta, em razão de ter sido derogado o inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, lembrando-se que o dispositivo determina que a contratação dessas operações de crédito se dê com a União Federal.

39. Recomenda-se, por fim, o encaminhamento deste parecer jurídico à Secretária do Tesouro Nacional.

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

[2] GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 161.

[3] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 20. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 291.

Brasília, 26 de maio de 2021.

De acordo. À consideração do Coordenador Geral de Assuntos Financeiros.

Documento assinado eletronicamente

RICHARDES MARINHO CAVALCANTI

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo, em parte.

Deve-se ter em mente que o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, não afasta vedações às contratações de operações de crédito com a União, mas sim à observância de requisitos legais para tanto, mais notadamente os referentes à adimplência. Requisitos legais para uma contratação permitida e vedações à contratação não se confundem, daí que ao dispositivo em referência mencionar apenas o primeiro, afastando sua observância, não se pode subentender nesta regra a supressão da segunda, posto que distintas.

Não bastasse, a abrangência subjetiva do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, não abarca apenas a contratação entre União e os Estados, mas no que toca a esta contratação, confere uma prerrogativa mais alargada do que a relativa às demais contratações de operações de créditos, para as quais apenas se afasta a **verificação** dos requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

No que toca à questão atinente à diferença de abrangência entre o art. 10-A e o art. 11, § 4º, ambos da Lei Complementar nº 159, de 2017, entendo que o primeiro dispositivo (art. 10-A) não se aplica à concessão de garantias e, **para as contratações que não sejam celebradas com a União**, apenas dispensa a verificação dos requisitos previstos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e não propriamente o cumprimento desses requisitos; de outro lado, a dispensa do segundo dispositivo (art. 11, § 4º) abarca, além da contratação de operações de crédito também a concessão de garantias, dispensando requisitos legais para sua contratação de forma geral, e não apenas aqueles previstos na LRF; ainda, a dispensa deste último dispositivo (art. 11, § 4º) é relativa apenas às contratações elencadas em seus incisos, enquanto o primeiro dispositivo (art. 10-A) aplica-se a qualquer operação de crédito regularmente contratada no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, dentro de período por ele estipulado. Sobre as dispensas de cumprimento dos requisitos para contratações de operações de crédito, vale lembrar que as mesmas não alcançam os requisitos de índole constitucional que estejam refletidos nas leis, inclusive na LRF, nem aqueles previstos em Resoluções do Senado Federal.

Ainda, muito embora concorde com o primeiro subscritor quanto à interpretação conferida ao inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no sentido de que apenas com a vigência do Regime de Recuperação Fiscal é que se pode cogitar de dispensas de vedações **baseadas no plano de recuperação fiscal**, acrescento, porque importante à resposta do questionamento "c", que há um espaço de conformação reservado pela própria Lei Complementar nº 159, de 2017, ao regulamento, a teor do inciso I do seu art. 4º-A, para que sejam compatibilizados o direito à fruição de benefícios e do dever de cumprimento de obrigações nele listados. Isso porque nos termos da alínea "c" do inciso do art. 4º-A da Lei

Complementar nº 159, de 19 maio de 2017, o Estado, **conforme regulamento do Poder Executivo Federal**, cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A, a significar que eventual incompatibilidade lógica entre os direitos e deveres mencionados deve ser resolvido via decreto, como, por exemplo, o existente entre a prerrogativa de ver dispensada a necessidade da verificação dos requisitos de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para contratação de operações de crédito (art. 10-A) e a vedação à contratação dessas mesmas operações de crédito (art. 8º, XII), em idêntico período. Como se vê, embora à princípio insolúvel, a contradição deve ser resolvida **conforme regulamento**, tal qual preconiza o inciso I do art. 4-A da própria Lei Complementar nº 159, de 2017, o que confere ao decreto presidencial, por exemplo, a prerrogativa de dispor sobre operações de crédito passíveis de contratação no período. Sobre o tema, importante ressaltar, inclusive, que o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, já traz, atualmente, - em seu art. 7º, § 2º -, hipótese de exceção às vedações nessa etapa de adesão ao regime de recuperação, por permitir a contratação de operações de crédito com instituições financeiras, mesmo antes de aprovado o plano de recuperação fiscal, não sendo novidade, pois, o quanto aqui exposto.

Por fim, e porque importante para responder aos questionamentos formulados pela consulente, registro também que a alínea "a" do inciso II do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, alça o direito à contratação do refinanciamento de que trata o art. 9º-A como uma prerrogativa específica do ente, a ser exercida justamente no período compreendido entre a adesão e a vigência do RRF, daí não se poder entendê-la como alcançada pela vedação de que trata o inciso XII do art. 8º mesma Lei.

Dito isso, forçoso responder da seguinte forma os questionamentos formulados:

a) *Quais as diferenças entre os comandos do § 4º do art. 11 e do art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017? Como cada um deles deve ser aplicado?*

R: O art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, tem menor abrangência temporal (i), sendo ampla sua dispensa de observância dos requisitos legais em relação à contratação de operações de crédito com a União (ii), porém restrita, em relação aos demais contratantes de operações de crédito com os Estados participantes do Regime de Recuperação Fiscal, à **verificação** dos requisitos previstos na LRF (iii).

Ainda, se de um lado as dispensas de que tratam o art. 10-A aplicam-se a todas operações de créditos contratadas regularmente consoante os ditames da Lei Complementar nº 159, de 2017 (iv), e mesmo antes do início da vigência do RRF (v); de outro, as mesmas **não** abrangem a concessão de garantias (vi), uma vez que o objeto referenciado na norma é para a finalidade específica de "*realização de operações de crédito e equiparadas e para a assinatura de termos aditivos aos contratos de refinanciamento*".

Por sua vez, as dispensas constantes do art. 11, § 4º, dirigem-se unicamente às operações listadas nos incisos do **caput** (i), têm aplicação durante toda a vigência do Regime de Recuperação Fiscal (ii), abrangem todos os requisitos legais para a contratação de operação de crédito (iv) e de garantias (v).

Nem um nem outro dispositivo legal, vale mencionar, tem o condão de afastar, **por si só**, vedações legais à contratações nele mencionadas.

Rememora-se ainda sobre esse questionamento que as dispensas de cumprimento dos requisitos para contratações de operações de crédito não alcançam os requisitos de índole constitucional que estejam refletidos em leis, inclusive na LRF, como, por exemplo, a necessidade de respeito à regra de ouro (art. 167, § 3º, da Constituição).

b) *Qual marco temporal deve ser utilizado para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017: o momento de homologação do Plano de Recuperação Fiscal ou de início da vigência do Regime?*

R: O marco temporal que deve ser utilizado para a aplicação do inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 é o início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da parte final do art. 5º da mesma Lei Complementar.

c) Durante o período entre a adesão e o marco temporal definido como resposta ao item anterior a vedação de que trata o inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, impede a contratação: (i) dos financiamentos e refinanciamentos previstos na própria Lei Complementar nº 159, de 2017?; (ii) dos refinanciamentos previstos na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016?; (iii) do refinanciamento previsto no art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 2021?; e (iv) de outros tipos de operações de crédito.

R: O refinanciamento de que trata o art. 9º-A, para fruição por até doze meses dos benefícios previstos no art. 9º, não se encontra albergado pela vedação de que trata o inciso XII do art. 8º, tendo em conta expressa previsão da alínea "a" do inciso II do art. 4º-A dispendo sobre a prerrogativa dos entes de o celebrarem nessa fase - todos dispositivos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

No que toca às demais operações mencionadas no questionamento do consulente - inclusive aquelas previstas no art. 11 -, entendo que a vedação de que trata o inciso XII do art. 8º, ante a previsão constante da alínea "c" do inciso I do art. 4º-A, impede a sua contratação, por inexistir outra ressalva específica, como aquela constante da alínea "a" inciso II deste mesmo art. 4º-A acima mencionada - todos igualmente dispositivos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Não obstante, consoante esclareci, nos termos do próprio inciso I do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, a necessidade de observância das vedações de que trata o art. 8º da mesma Lei, no período compreendido entre a adesão e o início de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, pode ser mitigada, conforme regulamento do Poder Executivo Federal, **a fim compatibilizá-la com as prerrogativas conferidas aos entes nesse mesmo período (arts. 10 e 10-A)**, e desde que observados os princípios e objetivos da própria Lei (art. 1º, §§ 1º e 2º). Em relação à aludida possibilidade, de se mencionar que o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, já traz, atualmente, - em seu art. 7º, § 2º -, hipótese de mitigação às vedações **nessa etapa de adesão ao regime de recuperação**, ao prever, desde que atendida a condicionante estipulada, a possibilidade de fruição da prerrogativa de que trata o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, para a contratação de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, mesmo antes de aprovado o plano de recuperação fiscal.

d) Caso não haja impedimento para contratação de algum dos itens mencionados na pergunta anterior, aplica-se, nesse(s) caso(s) o art 10-A?

R: Consoante explanado, o art. 10-A não afasta a vedação de que trata o inciso XII do art. 8º da mesma Lei, não obstante possa fazê-lo o decreto presidencial, na específica hipótese acima delineada (compatibilização dos deveres e prerrogativas delineados na alínea "c" do inciso I do art. 4º-A).

Assim, das hipóteses listadas no questionamento "c", encontram-se permitidas, para o período ali referido, apenas as contratações de que tratam (i) o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017; e (ii) o § 2º do art. 7º do Decreto nº 10.681, de 2021, podendo-se valer os entes que venham aderir ao RRF, em ambas hipóteses, da prerrogativa que lhes é conferida pelo art. 10-A.

e) Para fins de contratação de operações de crédito que o ente vier a pleitear no intervalo temporal entre a adesão e a homologação ou início de vigência do RRF, esta STN deverá verificar todos os limites e condições estabelecidos na legislação vigente, ou se poderá valer da dispensa de requisitos legais apresentada no § 4º do art. 11 e do art. 10-A da LC 159/2017, sendo necessária somente a verificação dos requisitos que possuem origem na Constituição Federal de 1988, como consagrado em diversos entendimentos recentes da PGFN?

R: Como explicitado anteriormente, para o período em referência, aplicar-se-á apenas o art. 10-A, o qual **dispensa** (i) em relação às contratações de operações de crédito e equiparadas e à assinatura de termos aditivos a refinanciamentos a serem **celebrados com a União** todos os limites e condições estabelecidos em **leis**, a exceção daqueles que possuem origem na Constituição; e (ii) para as demais operações de créditos e equiparadas as demais assinaturas de aditivos a refinanciamentos, quer dizer, as

que **não** sejam celebradas com a União, apenas se dispensa **a verificação** dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2001.

Nesse ponto, rememora-se anterior entendimento desta PGFN no sentido que a dispensa de cumprimento de requisitos legais prevista em lei complementar, (i) para além de não abarcar os que tenham previsão constitucional, **(ii) não abrange também os previstos em Resoluções do Senado Federal**.

Por fim, ante o posicionamento externado acima, forçoso reconhecer a necessidade de revogação do Parecer SEI nº 8869/2021/ME (SEI 16524300), pelo qual se havia entendido que o art. 10-A da Lei Complementar nº 159, de 2017, **por si só**, permitia a contratação de operações de crédito com a União, mesmo antes da vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo, nos termos do despacho do Coordenador-Geral. Encaminhe-se à Secretaria do Tesouro Nacional.

PROCURADORIA-GERA 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 14/09/2021, às 15:34, 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 **Vinicius Vasconcelos Lessa, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 14/09/2021, às 15:39, 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 **Richardes Marinho Cavalcanti, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 14/09/2021, às 15:55, 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 **15789564** e o código CRC **EE429187**.

