



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 8693/2021/ME

Apresentação pelo Estado do Rio de Janeiro, em observância ao art. 2º, § 8º, da Lei Complementar nº 159, 2017, e ao art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, das medidas referentes ao § 1º do art. 2º da referida lei complementar que entende implementadas. Competência desta CAF circunscrita ao exame da medida a que se refere o inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017. Existência de óbice jurídico.

Processo SEI nº 17944.101744/2021-26

I

1. Por meio do despacho do Secretário do Tesouro Nacional SEI nº 16202982, com esteio no Parecer SEI Nº 8244/2021/ME, em atenção ao disposto no inciso II do §1º do art. 4º do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, o presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN para manifestação.

II

2. Colhe-se do presente processo que o Estado do Rio de Janeiro, em observância ao art. 2º, § 8º, da Lei Complementar nº 159, 2017, e ao art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, busca, por intermédio do Ofício GG nº 195/2021 (SEI nº 16032525), demonstrar as medidas referentes ao § 1º do art. 2º da referida lei complementar que considera implementadas, as quais foram apresentadas na Seção II, item II. 1, do citado ofício.

3. Dentre as medidas de ajuste fiscal que o Estado do Rio de Janeiro entende implementadas, conforme disposto no item II. 1 do Ofício GG nº 195/2021, insere-se na competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros tão somente a que se refere o inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017.

4. No tocante à supramencionada medida, o Estado do Rio de Janeiro a considera implementada ante a previsão inserta no art. 3º da Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, *in verbis*:

Art. 3º Fica autorizada a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de jugamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

5. O art. 2º, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 159, 2017, do qual decorre a obrigatoriedade da medida, assim dispõe:

Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#)).

§ 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#)).

VI - a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#)) (Grifou-se)

6. O dispositivo legal em comento foi objeto de modificação pela Lei Complementar nº 178, de 2021, em relação à previsão constante da redação inauguralmente prevista na Lei Complementar nº 159, 2017, que assim dispunha:

Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.

§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o **caput** deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:

VII - a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas. (Grifou-se)

7. Observe-se que, no tocante ao inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017, a modificação efetuada pelo legislador complementar, por meio da Lei Complementar nº 178, de 2021, em relação ao teor da disposição legal anterior, foi o acréscimo da medida atinente à autorização para o pagamento parcelado de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

8. Nessa perspectiva, haja vista que a lei apontada pelo Estado do Rio de Janeiro para demonstrar que considera implementado o disposto no VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017, foi editada em 2017 por ocasião da primeira adesão pelo ente ao Regime de Recuperação Fiscal, qual seja, Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, e que aludida lei não faz referência à autorização para o pagamento parcelado de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, na medida em que inexistente à época o pressuposto ora vigente atinente ao parcelamento, tem-se que referida lei estadual não reúne os elementos legalmente estabelecidos para que seja considerada atendida a medida atualmente consubstanciada no inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017.

9. Com efeito, não é possível desconsiderar a modificação promovida pela Lei Complementar nº 178, de 2021, no inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017, uma vez que é princípio basilar da hermenêutica jurídica o de que "não se presumem, na lei, palavras inúteis" [1], significando ainda o referido princípio, segundo Carlos Maximiliano, que "[D]evem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia."

10. O jurista brasileiro acima citado, em sua clássica obra *Hermenêutica e Aplicação do Direito* [2], elucida as implicações do supramencionado princípio nos seguintes termos:

As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis (1).

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 (2). Este conceito tanto se aplica ao Direito escrito, como aos atos jurídicos em geral (...).

Dá-se valor a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido de um texto (3); porque este deve ser entendido de modo que tenham efeito todas as suas provisões, nenhuma parte resulte inoperativa ou supérflua, nula ou sem significação alguma (4). (Grifou-se)

11. Acerca do dispositivo em comento, art. 2º, § 1º, inciso VI da Lei Complementar nº 159, 2017, o decreto regulamentar [3] dispõe que:

Art. 16. O disposto no [inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será considerado atendido pela autorização, em lei ou ato normativo, para a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

§ 1º O Estado poderá prever o pagamento parcelado das obrigações referidas no **caput**, excetuado o pagamento de precatórios.

§ 2º O conjunto de dívidas a ser submetido aos leilões de pagamento de que trata **caput** poderá contemplar:

I - dívidas com fornecedores e prestadores de serviços; e

II - outras obrigações inadimplidas ou inscritas em restos a pagar.

12. Tendo em vista a hierarquia normativa no ordenamento jurídico brasileiro, em face da qual as normas infralegais devem ser interpretadas em conformidade com as leis das quais extraem seu fundamento de validade, aliada ao entendimento decorrente da Constituição Federal de que o decreto regulamentar não pode levar à inutilização de parte do dispositivo legal que regulamenta, tem-se que o § 1º do art. 16 do Decreto nº 10.681, de 2021, só pode ser compreendido com o sentido e alcance de que a lei estadual deve consubstanciar autorização para o parcelamento do pagamento das obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, não como impositividade ao ente de realizá-lo, mas como possibilidade legalmente autorizada de adoção desse pagamento parcelado nos até nove exercícios financeiros de vigência do RRF, à luz do inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017.

13. À guisa de consideração adicional, vale salientar, nesse sentido, recente manifestação exarada pela Advocacia-Geral da União e consubstanciada no Despacho nº 03013/2021/PFE-ANM/PGF/AGU, encaminhada a esse Ministério da Economia para conhecimento por meio do OFÍCIO nº 00326/2021/PFE-ANM/PGF/AGU, de 31 de maio de 2021, na qual resta consignado, no item 48 do aludido despacho, que mostra-se inadequado e incabível juridicamente o entendimento da superação de uma disposição expressa em lei por uma norma infralegal.

14. Por fim, no tocante à afirmação feita pelo Estado do Rio de Janeiro, na página 2 do Ofício GG nº 195/2021, de que, quanto à lei autorizativa para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, não se aplica àquele ente o previsto no art. 3º do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, abaixo transcrito, pelo fato de que o pedido do ente fundamenta-se no art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, cumpre apenas esclarecer que, ao revés do afirmado pelo Estado, o dispositivo regulamentar em questão a ele se aplica, no entanto, para os pedidos de adesão amparados pelo referido art. 21, caso do Estado do Rio de Janeiro, há a possibilidade, por força do § 4º do referido dispositivo regulamentar e do [inciso II do § 3º do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), de apresentação da lei que autoriza a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal no momento do protocolo do Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia.

Art. 3º O pedido de adesão dos Estados ao Regime de Recuperação Fiscal será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia e conterá:

I - demonstração de que os requisitos previstos no **caput** do [art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), foram atendidos;

II - demonstração das medidas que o Estado considera implementadas nos termos do [art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#);

III - relação das dívidas às quais poderá ser aplicado o disposto no inciso II do **caput** do [art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), se cabível;

IV - indicação de membro titular e de membro suplente para compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal; e

V - lei que autoriza a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal.

§ 1º A demonstração de que trata o inciso I do **caput** observará o disposto no ato a que se refere o [§ 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 2º Na apuração da despesa corrente para fins de verificação do atendimento do requisito de adesão previsto na [alínea “a” do inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), serão desconsideradas as transferências constitucionais e legais a Municípios e as despesas intraorçamentárias.

§ 3º Serão incluídas na verificação do atendimento dos requisitos do **caput** do [art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), para Estados com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 que pedirem nova adesão:

I - na despesa corrente de que trata a [alínea “a” do inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), os juros não pagos em função do referido Regime; e

II - nas obrigações de que trata o [inciso III do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), o valor das prestações não pagas em função do referido Regime.

§ 4º Na hipótese de pedido de adesão realizado nos termos do disposto no [art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021](#), a informação a que se refere o inciso V do caput poderá ser apresentada no momento do protocolo do Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, conforme previsto no [inciso II do § 3º do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017](#). (Grifou-se)

III

15. Ante o exposto, conclui-se que há óbice jurídico à medida apresentada como implementada pelo Estado do Rio de Janeiro atinente ao disposto no inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017, haja vista que na Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, não há referência à autorização para o pagamento parcelado de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

[1] Verba cum effectu, sunt accipienda.

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

[3] Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

Brasília, 16 de junho de 2021.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo apenas no que toca à rejeição da alegação do Estado do Rio de Janeiro de desnecessidade de lei autorizativa para novo ingresso no Regime de Recuperação Fiscal.

Quanto à lei de que permite o pagamento de suas dívidas mediante leilão com desconto, penso que, a teor do decreto, inexistente, de fato, necessidade de que haja previsão de autorização de parcelamento das dívidas leiloadas. Três são os motivos que levam a concluir deste modo.

Primeiro, a regra constante do decreto (art. 16) é explícita no sentido de que *"será considerado atendido pela autorização, em lei ou ato normativo, para a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas"*. A previsão do parcelamento é tratada no § 1º de referido dispositivo como uma permissão aos entes, uma faculdade.

Segundo que não há motivos para se afastar do sentido literal decreto, que se conforma, a meu ver, com a margem de liberdade que lhe fora conferida por lei.

Isso porque o § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, preceitua que caberá ao regulamento dizer como se dará a verificação do atendimento, pelos entes, da implementação dos atos normativos nele listados, o que conferiu um maior espaço para se tratar do tema em decreto. Nesse esteio, não se vislumbra como sendo uma ofensa à lei o tratamento como algo facultativo aos entes uma previsão que pela, própria Lei Complementar nº 159, de 2017, não era de implementação mandatória, mas meramente autorizativa (parcelamento dos débitos leiloados).

Terceiro porque referida autorização de parcelar não seria, em tese, tão responsável quanto o pagamento à vista de seus débitos, na medida que deixa o pagamento de dívida a cargo de gerações futuras, daí que entender a previsão de parcelamento das obrigações leiloadas como uma mera faculdade que podem ter os entes que queiram ingressar no novo RRF condiz mais com o escopo do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2007, que *"envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime"* (art. 1º § 2º).

Entender, pois, como obrigatória a edição de uma norma que implica, à princípio, afrouxamento fiscal - parcelamento de dívidas - soa mesmo contraditório com todo o resto das normas elencadas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que trazem medidas de controle de gastos ou de cunho arrecadatório, motivo por que entendo que andou bem o regulamento ao tratar como uma faculdade do ente, e não uma obrigação sua, a previsão de parcelar os débitos que porventura venham ser leiloados com desconto.

Ante o exposto, ante a literalidade do *caput* do art. 16 do Decreto 10.681, de 2021, considero ser bastante a previsão inserta no art. 3º da Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, para atender a exigência de que trata o inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

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, com cópia para a Divisão Parlamentar desta Procuradoria-Geral, para fins de consolidação.

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 29/06/2021, às 16:09, 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 29/06/2021, às 16:31, 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 30/06/2021, às 11:10, 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 **16442512** e o código CRC **3A0A09BB**.