



## **PARECER SEI Nº 1383/2022/ME**

Solicitação da Loteria do Estado do Rio de Janeiro (LOTÉRJ) a respeito do seu entendimento acerca da sua não submissão à LC nº 159/2017 em razão da sua independência financeira em relação ao Tesouro Estadual. Conhecimento da solicitação. Negação no mérito.

Processo SEI nº 14022.178275/2021-47

### **I**

1. A Loteria do Estado do Rio de Janeiro (LOTÉRJ) apresentou solicitação para que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ) ratifique o entendimento desta autarquia estadual a respeito da sua pretensa insubmissão ao disposto no artigo 1º, § 3, inciso I, da LC nº 159/2017, considerado o advento da LC nº 178/2021.

2. A supracitada solicitação foi apresentada ao CSRRF-RJ por intermédio do OF.SEFAZ/COMISARRF SEI Nº 98, de 23/12/2021, que traz como anexo o Processo Administrativo eletrônico SEI-150162/000428/2021, do qual se extrai como peças principais a Promoção ASSJUR/LOTÉRJ nº 043/2021-MTL, de 17/8/2021, o Parecer nº 61/2021/SECC/SUBJUR - JRMS, de 22/9/2021, e o Parecer nº 44/2021/PGE/PG02/ASS/RRF - FDL, de 20/12/2021.

3. De acordo com a Promoção ASSJUR/LOTÉRJ nº 043/2021-MTL, da lavra do Procurador da Assessoria Jurídica da LOTÉRJ Matheus Tozato L. B. de Almeida, dentre as alterações promovidas pela LC nº 178/2021, ressalta-se a inclusão de conceito para a caracterização das pessoas jurídicas da Administração indireta nela alcançadas, enquanto entidades dependentes do Tesouro Estadual.

4. Nesse sentido, seria necessário considerar a relação entre a autonomia financeira da entidade e sua dependência de recursos do Tesouro estadual, pois, para ser uma entidade não dependente, ela não poderia ter recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral, ou de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária, nos termos do art. 2º, III da LRF.

5. Assim, a caracterização de uma empresa como estatal não dependente constituiria matéria eminentemente fática, cabendo uma avaliação do enquadramento fático da empresa pela Secretaria de Fazenda, que deveria verificar a sua situação atual, avaliando se há a previsão de gastos em favor da mesma no orçamento anual referente, bem como se há eventual repasse de verbas de custeio e capital.

6. Nessa linha, afirma a citada Promoção que “A LOTÉRJ é uma entidade

autárquica, integrante da administração pública indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, criada pelo Decreto-Lei nº 138, de 23/6/1975, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, com gestão administrativa e financeira descentralizada, vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil, e **é mantida unicamente com recursos próprios (fonte 230), não sendo dependente da fonte de recursos do Estado do Rio de Janeiro**". (grifo nosso)

7. Em complemento, arguiu a mesma Promoção que é cediço que as autarquias são consideradas pessoas jurídicas de direito público interno, nos termos do art. 44 do Código Civil, sendo conceituadas como "serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada"

8. Nessa linha, o conceito legal de autarquia não se adequa perfeitamente à situação fática da LOTERJ, pois sua atividade principal não é uma atividade típica de administração pública, visto que atividade econômica não é uma atividade típica de administração pública, não lhe sendo, contudo, defeso o exercício.

9. Enfim, conclui a referida Promoção que, ainda que a LOTERJ seja entidade autárquica, na prática possui características similares de empresas estatais não dependentes, vez que exerce atividade de loteria, e não é dependente das fontes primárias do Estado, apresentando lucros anualmente para atendimento de despesas estatais, caracterizando-se, portanto, como uma entidade estatal não dependente, podendo, assim, ser eximida do Regime de Recuperação Fiscal.

10. Em complemento a essa Promoção, foram colecionados aos autos os Balanços Financeiros da LOTERJ dos exercícios de 2016 a 2020, que evidenciam que, nesse período, a LOTERJ não recebeu quaisquer aportes de recursos do Tesouro estadual para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral, ou de capital.

11. Por outro lado, o Parecer nº 61/2021/SECC/SUBJUR - JRMS, da lavra da Procuradora da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Casa Civil, Júlia Romério Magalhães Soares, posiciona-se em sentido contrário ao entendimento da Promoção ASSJUR/LOTÉRJ nº 043/2021-MTL, com base, principalmente, na existência da Promoção PGE/PG02/ASS/RRF Nº 6 - FMF, da lavra o Procurador da PGE, Felipe de Melo Fonte, confirmado pelo Subprocurador Geral do Estado Rafael Rolim de Minto, em que se afirmou expressamente a aplicabilidade do Regime de Recuperação Fiscal à LOTERJ, nos seguintes termos:

"Registro, inicialmente, que a natureza autárquica da LOTERJ não faz dela infensa à incidência das regras do regime de recuperação fiscal, tal como afirmado pela assessoria local. Embora esteja correta quanto à lógica do controle incidente sobre os entes da Administração indireta, é bom advertir que **a adesão ao regime foi precedida de manifestação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, consoante Lei Estadual nº 7.629/2017. Disso resulta óbvio que o espaço de liberdade da autarquia (bem como de todos os demais entes da Administração indireta no Estado) restou limitado, não se tratando de invasão indevida em previsão legal.** Em segundo lugar, **tampouco o custeio por fonte própria é razão para afastamento das regras do regime. Não há qualquer ressalva na lei que permite empreender tal distinção, em ordem a retirar certas despesas do âmbito do regime.** Além disso, **remete-se aqui às razões lançadas no Parecer nº 1/2019 - ASA, da lavra do Procurador Alexandre Santos de Aragão, que concluiu pela aplicação indistinta das regras do regime de recuperação às entidades dependentes e não dependentes da Administração.** Portanto, se mesmo empresas estatais não-dependentes estão

sujeitas ao regime, não há como se aplicar o critério pretendido pela LOTERJ.”  
(grifo nosso)

12. O Parecer nº 44/2021/PGE/PG02/ASS/RRF – FDL, da Lavra do Procurador Fabrício Dantas, membro do Núcleo de Monitoramento do Regime de Recuperação Fiscal da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, a seu tempo, começa a sua análise lembrando que o Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro teve início em 6/9/2017, tempo em que se aplicava a Lei Complementar nº 159/2017 em sua versão original, o que se manteve até que sobreviesse o aceite pela União do pedido do ente subnacional para aderir ao novo regime, o que ocorreu em 4/6/2021, conforme entendimento firmado no PARECER FDL N° 01- FDL/2021 - PG02/RRF [1] e manifestação da PGFN, no PARECER SEI N° 2481/2021/ME.

13. Em seguida, comenta que ainda ao tempo do anterior Regime de Recuperação Fiscal, a submissão de empresas estatais não dependentes ao RRF foi objeto de consulta, pois enquanto o §3º do art. 1º da LC nº 159/2017 afirmava genericamente a incidência da norma também para a administração pública direta e indireta dos referidos entes federativos que tivessem aderido, de outra parte era sustentado que não havia justificativa para a inclusão de pessoas jurídicas dotadas de independência financeira junto àquelas submetidas aos rigores das regras de arrocho fiscal.

14. Contudo, de acordo com o já citado Parecer nº 01/2019 – ASA, concluiu-se, à época, pela impossibilidade de fazer tal diferenciação entre empresas públicas e sociedades de economia mistas dependentes e não dependentes para fins de inseri-las ou não no Plano de Recuperação Fiscal e no Regime de Recuperação Fiscal.

15. Ocorre que, embora antes existisse margem para dúvidas, a nova redação conferida ao art. 1º, § 3º, inciso I, da LC nº 159/2017 pela LC nº 178/2021 excluiu expressamente as estatais não dependentes da submissão ao regramento.

16. Em seguimento, o Parecer da PGE examina a natureza jurídica da LOTERJ e suas diferenças e semelhanças com as estatais não dependentes, nos seguintes termos:

“Partindo, portanto, do pressuposto de que (i) as empresas estatais não dependentes passaram a estar excluídas da sujeição ao Regime de Recuperação Fiscal após a incidência das alterações e que (ii) a LOTERJ não possui tal natureza jurídica, mas é dotada de independência financeira, ou seja, igualmente funciona sem repasses de recursos provenientes do Tesouro estadual, cabe analisar se isto seria suficiente para igualmente deixar de aplicar as vedações decorrentes do art. 8º da LC nº 159/17 à autarquia.

De um lado, o que se tem são os argumentos suscitados a favor de se conferir o mesmo tratamento dado às pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração dotadas de independência financeira, encontrando-se alguns deles na **PROMOÇÃO ASSJUR/LOTÉRJ nº 043/2021 - MTL** (21114712), que defendeu que, embora a LOTERJ seja uma entidade autárquica, integrante da administração pública indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, foi criada pelo Decreto-Lei nº 138, de 23 de junho de 1975, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, com gestão administrativa e financeira descentralizada, de modo que esta não dependência seria suficiente para a exclusão do Regime, exigindo-se, para tanto, simples comprovação fática, o que aparentemente foi feito ao se apresentar documentos dos últimos 5 (cinco) anos demonstrando que a LOTERJ funciona exclusivamente com recursos próprios (21401631).

Outro aspecto que foi ponderado é a natureza sui generis da Loteria do Estado do Rio de Janeiro, que foi constituída na forma de entidade autárquica, entretanto, não executa atividades típicas da Administração Pública. Ocorre que,

historicamente, o Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932 já estabelecia, no seu art. 20, que “são consideradas como serviço público as loterias concedidas pela União e pelos Estados”. Após uma sucessão de outras normas que não modificaram a sua natureza jurídica, adveio o Decreto-Lei 204, que, no seu art. 1º, estabelece: “A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei”. Embora a doutrina seja dissonante, o Supremo Tribunal Federal encerrou a discussão na ADPF 492, optando por encampar o viés doutrinário tradicional no Ordenamento Jurídico pátrio que analisa os serviços lotéricos sob o prisma formal e, portanto, os entende como serviços públicos. Para fundamentar essa posição, o Pleno mencionou, dentre outros doutrinadores, Caio Tácito, Diogo Figueiredo e Luís Roberto Barroso. Veja-se:

3 - Natureza jurídica da atividade lotérica como serviço público Os embates sobre a natureza jurídica das atividades lotéricas são tradicionalmente explorados na doutrina e na jurisprudência pátria a partir da dicotomia tradicional do Direito Econômico, que segrega o regime das chamadas atividades econômicas em sentido estrito daquele atribuído aos chamados serviços públicos. Renomados publicistas brasileiros como os professores CAIO TÁCITO, GERALDO ATALIBA, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO, HELY LOPES MEIRELLES, CARLOS ARI SUNDFELD e LUÍS ROBERTO BARROSO há décadas insistem no enquadramento das loterias como serviço público em sentido formal.

Dito de outro modo, a peculiaridade do serviço lotérico consiste no conflito entre os elementos fáticos, que apontam para uma atividade essencialmente lucrativa e que não se qualificaria ontologicamente como serviço público - e empurraria para uma aproximação com as empresas estatais, neste caso, não dependentes -, e os aspectos formais eleitos pelo diploma normativo, que prevaleceram quando a questão foi enfrentada pelo STF, e aumentam a distância entre a autarquia (assim formalmente constituída) e as pessoas Parecer - PGE PGE/PG02/ASS/RRF 26453807 SEI SEI-150162/000428/2021 / pg. 57 jurídicas privadas componentes da Administração Indireta.

Assim, embora a manifestação da Assessoria Jurídica da LOTERJ tenha privilegiado um olhar prático em relação à atividade desempenhada, para indicar a necessidade de aproximar o tratamento a ser conferido à Loteria daquele que foi dado à AgeRio, no âmbito do STF, maior valor se deu à literalidade da lei, o que, se for seguido pelo Conselho Supervisor, tende a reafirmar a manutenção da LOTERJ no campo de incidência do RRF/21.

Por fim, a favor da exclusão, ainda é possível alegar que um dos primeiros argumentos utilizados no Parecer de 2019 do i. Alexandre Aragão não mais se sustenta: a defesa de que haveria interesse em se manter entidades que não dependam de recursos do Tesouro no Regime para fazer saldo, para aumentar a receita. O que deixou de ser uma interpretação possível da vontade do legislador com a exclusão expressa das estatais não dependentes por ele operada com o advento da LC nº 178/21.

Note-se, mais uma vez, ser alegação que busca correspondência nos objetivos da lei, nos interesses enunciados pelo próprio Regime de Recuperação. Contudo, de outro lado, é possível defender uma leitura literal da norma, segundo a qual seria argumentado que o legislador apenas fez excluir as estatais não dependentes. Assim, quando quis diferenciar, o fez. De acordo com o que preceitua a hermenêutica, tal exceção deve ser aplicada de modo estrito, sem ampliações nem reduções, apenas às sociedades de economia mista e às empresas públicas que preencherem o requisito da não dependência.

No mesmo viés literal, é possível identificar trechos da Lei Complementar nº 159/17 que criam sobreposições entre si, numa espécie de dupla camada de proteção às contas do Estado. Em alguns pontos é possível crer que o principal

objetivo da norma é impedir o aumento de gastos, de modo que seria plausível autorizar despesas que, na prática, não gerem novo comprometimento financeiro antes não existente. É assim que funciona a lógica das compensações, que própria lei autoriza. Noutros momentos, percebe-se uma preocupação formal, com procedimentos específicos e delimitação estática de abrangência do Regime, como no caso de submissão das medidas compensatórias a prévia aprovação do CSRRF e a referência expressa aos fundos como submetidos também à sistemática do Regime, ainda que, por sua natureza, possuam a vinculação como característica, sendo mais difícil enxergar uma justificativa para tanto.

Combinando essas duas camadas, foram proferidas várias das manifestações que antecederam a esta, no âmbito do Núcleo de Monitoramento do Regime de Recuperação Fiscal, privilegiando a literalidade. Entretanto, não se ignora que há espaço para que outra interpretação seja conferida, o que vem sendo ampliado até mesmo com o auxílio do Supremo Tribunal Federal, valendo mencionar a recente medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930, assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CONCURSO PÚBLICO. FUNDOS PÚBLICOS ESPECIAIS. 1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, contra: (i) os arts. 18, § 3º e 20, § 7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluídos pela Lei Complementar nº 178/2021; (ii) os arts. 2º, § 1º, V e VII; 3º, § 4º; 7º-C, § 3º; 8º, IV, V e § 3º, II, todos da Lei Complementar nº 159/2017, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021; (iii) arts. 1º, § 8º e 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 178/2021; e o art. 15, caput e parágrafos, do Decreto nº 10.681/2021. 2. Plausibilidade parcial do direito postulado, quanto a dois pontos: (i) exigência de autorização, no Plano de Recuperação Fiscal, para reposição de vacâncias de cargos públicos; e (ii) submissão de fundos públicos especiais ao teto de gastos. 3. A submissão de reposição de vacâncias de cargos públicos à autorização no Plano de Recuperação Fiscal, ato administrativo complexo que demanda anuência de diversos órgãos federais, além de aprovação final do Presidente da República, afronta, em juízo preliminar, a autonomia dos Estados e Municípios e o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso. Além disso, interfere diretamente na continuidade administrativa dos serviços públicos estaduais e municipais. 4. A vinculação dos fundos públicos especiais ao teto de gastos previsto no art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com redação conferida pela LC nº 178/2021, parece produzir um contrassenso: recursos públicos com destinação específica, que poderiam ser empregados na melhoria de serviços públicos essenciais à população, ficarão paralisados. Essa exegese, em linha de princípio, ofende o Parecer - PGE PGE/PG02/ASS/RRF 26453807 SEI SEI-150162/000428/2021 / pg. 58 princípio da eficiência e não passa pelo teste de adequação do princípio da proporcionalidade, já que o meio utilizado pelo legislador - emprego do limite de gastos aos fundos especiais - não atinge o objetivo pretendido de contribuir ou de fomentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais. 5. Perigo na demora, sob dois aspectos: (i) a proibição de reposição de vacâncias gera risco à continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais; e (ii) a vinculação dos fundos públicos dos entes subnacionais ao teto de gastos resultará na impossibilidade de utilização de recursos públicos escassos, que poderiam ser destinados à melhoria dos serviços públicos locais. 6. Cautelar parcialmente deferida para conferir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 8º, IV e V, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído por aquele diploma normativo; e (ii) ao art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a

redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo a excluir do teto de gastos os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais.

Por todo o exposto, parece mais adequado o envio ao CSRRF, como sugerido pela d. Assessoria da LOTERJ, a fim de que seja definido, em caráter final, se devem prevalecer as similaridades ou os aspectos que diferenciam a Loteria das empresas estatais não dependentes, ainda que se entenda igualmente plausíveis os argumentos trazidos no PARECER N° 61/2021/SECC/SUBJUR - JRMS.”

17. Por fim, conclui o Parecer que se fazia necessário consultar o CSRRF-RJ, considerando suas atribuições definidas na LC nº 159/2017 e regulamentadas pelo Decreto Federal nº 10.681/2021, a fim de definir se, após as alterações promovidas pela LC nº 178/21, seria possível entender que a LOTERJ estaria igualmente excluída da incidência do regramento da lei em razão de sua não dependência do Tesouro estadual

18. Analisados os argumentos apresentados acima, em reunião realizada no dia 27 de janeiro de 2022 o CSRRF-RJ conheceu da solicitação da LOTERJ, para, por unanimidade, negar-lhe provimento no mérito, considerando que a não dependência financeira estrutural de entidade da Administração Indireta para a realização de despesas de custeio, pessoal e capital, não superaria a condição de essa Autarquia estadual estar inclusa no Orçamento Anual do Estado do Rio de Janeiro como uma unidade orçamentária, bem que, de acordo com o disposto nos artigos 9º e 15 do Decreto-lei nº 138/1975, que dispõe sobre a LOTERJ a autonomia financeira da LOTERJ, garantida pela receita da venda de bilhetes pode ser suplementada por dotações orçamentárias ou subvenções constantes do orçamento e que os serviços da LOTERJ serão atendidos por pessoal regido pela legislação estatutária e pela legislação trabalhista, respectivamente, o que impede o afastamento do RRF mesmo considerando que, no momento a LOTERJ não dependa de recursos do Tesouro Estadual.

Brasília, 28 de janeiro de 2022.

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAUJO ANDREOZZI

Conselheira

PAULO ROBERTO PINHEIRO DIAS PEREIRA

Conselheiro

DANIELA DE MELO FARIA

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araújo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 28/01/2022, 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 **Daniela de Melo Faria, Conselheiro(a)**, em 28/01/2022, às 21:18, 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 29/01/2022, às 07:46, 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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **21984979** e o código CRC **D3267608**.

**Referência:** Processo nº 14022.178275/2021-47

SEI nº 21984979