



PARECER SEI Nº 18071/2021/ME

Publicação da Resolução nº 372, de 23 de junho de 2021, que “regulamenta a aplicação do disposto no art. 31 da Lei Estadual nº 5.535/09 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro”. Representação pelo descumprimento da vedação contida no art. 8º, I, da LC 159/2017.

Processo SEI nº 12105.100727/2021-30

I

1. Trata-se de procedimento administrativo instaurado tendo em vista a publicação, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 28 de junho de 2021, da Resolução nº 372, de 23 de junho de 2021, que “regulamenta a aplicação do disposto no art. 31 da Lei Estadual nº 5.535/09 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro”.

2. Ao ter conhecimento da publicação do referido ato normativo, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ) identificou potencial violação à vedação expressa no inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, nos seguintes termos:

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

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

3. Isso porque, o artigo 31 da Lei Estadual nº 5.535, de 10 de setembro de 2009, prevê que:

Art. 31. Aos Magistrados, quando no exercício cumulativo de suas

funções com as de outro órgão jurisdicional, será paga indenização equivalente a um terço de seu subsídio.

Parágrafo único. A indenização corresponderá a um sexto do subsídio do magistrado, no exercício pleno de um dos cargos da carreira, quando acumular outro, em função de auxílio.

4. Em vista disso, o Conselho de Supervisão do Estado do Rio de Janeiro expediu o Ofício SEI nº 171309/2021/ME, reiterado pelo Ofício SEI nº 209431/2021/ME, solicitando manifestação sobre o tema, e o envio dos atos normativos que suportaram as alterações realizadas, acompanhados das respectivas justificativas.

5. Posteriormente, diante dos esclarecimentos prestados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro por meio do Ofício nº 527/21 – PRS/GAP, este CSRRF-RJ expediu o Ofício SEI nº 226644/2021/ME, solicitando as seguintes informações complementares:

a) impacto orçamentário-financeiro decorrente da indenização de que trata a Resolução nº 372, de 23 de junho de 2021;

b) impacto orçamentário-financeiro decorrente da extinção das Gratificações de Representação de Gabinete de que trata o Ato Executivo nº 24.162, publicado em 30 de junho de 2021;

c) cópia da Decisão do Conselho Superior de Administração que aprovou a Resolução TCE-RJ nº 372/2021;

d) cópia do Parecer da Procuradoria-Geral da Corte de Contas Estadual exarado nos autos do processo TCE-RJ nº 303.659-6/18;

e) cópia do Ato Executivo nº 24.162, publicado em 30 de junho de 2021.

6. Em seu turno, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro encaminhou o Ofício nº 630/21 – PRS/GAP e anexos, em atenção às informações complementares solicitadas.

7. Alegou-se, em síntese, que a regulamentação e consequente percepção da verba pecuniária de que trata o artigo 31 da Lei Estadual nº 5.535, de 10 de setembro de 2009, não estaria obstada pelo Regime de Recuperação Fiscal pelas seguintes razões:

Isso porque, no entendimento do TCE-RJ, as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159/17 (texto original) não se revestem de caráter absoluto, podendo o Estado compensar financeiramente, com outras medidas, eventuais despesas vedadas por aquele dispositivo legal, nos termos do Decreto Federal nº 9.109/17. É imperioso ressaltar, ainda, que, por força das decisões liminares proferidas pelo Colendo Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária (ACO) nº 3.457/RJ, estão vigendo, em relação ao Estado do Rio de Janeiro: (i) as

disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 159/17, em sua redação original, assim como (ii) as regras do Decreto Federal nº 9.109/17. Vale dizer, em virtude das decisões do STF na ACO nº 3.457/RJ, que as normas originárias da Lei Complementar nº 178/21, ainda estão em plena vigência, tendo, portanto, ultratividade, até que sobrevenha decisão em sentido contrário pela Suprema Corte.

Nessa ordem de ideias, registro que, como medida compensatória às despesas decorrentes da aprovação da Resolução TCE-RJ nº 372/21, determinei, após prévia anuência do Conselho Superior de Administração, a **extinção** de todas as Gratificações de Representações de Gabinete de nível intermediário no âmbito dos Gabinetes de Conselheiros (GCs) deste Tribunal, conforme o Ato Executivo nº 24.162 desta Presidência, publicado no Diário Oficial do Estado em 30/06/2021. Friso que, segundo os cálculos efetuados pela Secretaria-Geral de Administração, tal medida se revela mais que suficiente para que o TCE-RJ não incorra em aumento global despesas e, assim, dê efetivo cumprimento às regras que disciplinam o Regime de Recuperação Fiscal.

Ademais, mesmo que o parâmetro a ser observado fosse o do Novo Regime de Recuperação Fiscal, cuja vigência apenas terá início após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal por ato do Presidente da República (art. 5º, *caput*, da Lei Complementar nº 159/17), as compensações devidamente procedidas por este TCE-RJ possibilitariam o enquadramento da medida nos incisos I ou II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/17 (com redação conferida pela Lei Complementar nº 181/21).

Por fim, convém mencionar que, justamente em razão do reconhecimento da necessidade de adoção de medidas compensatórias para se adequar à Lei Complementar nº 159/17, é que a Resolução TCE-RJ nº 372/21 prevê, expressamente, que seus efeitos são unicamente prospectivos, sendo vedada sua incidência retroativa, apesar de o afastamento dos cinco Conselheiros ter ocorrido no ano de 2017, por ordem do Superior Tribunal de Justiça (STF) (*sic*). (Ofício nº 527/21 - PRS/GAP, grifos no original)

8. A matéria foi apreciada em reunião deliberativa do CSRRF-RJ, oportunidade em que a Conselheira Stephanie Guimarães da Silva, seguida pelo Conselheiro Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, vislumbrou a possibilidade de aprovar *a posteriori* e de forma excepcional, a medida compensatória apresentada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em face do descumprimento da vedação prevista no inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, impondo-se alertar que o regramento que atualmente norteia a aplicação do Regime de Recuperação Fiscal prescreve que quaisquer medidas compensatórias adotadas pelo ente em recuperação devem ser analisadas e aprovadas previamente pelo respectivo Conselho de Supervisão. Em voto escrito, justificou (19097326):

15. Por outro lado, há que se reconhecer que, muito embora tenha adotado uma premissa errônea, houve uma preocupação efetiva do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em observar as

restrições impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal, o que resta evidenciado pela documentação anexada ao Ofício nº 630/21 - PRS/GAP.

16. Com efeito, verifica-se que o impacto orçamentário-financeiro anual decorrente da indenização de que trata a Resolução TCE nº 372/2021 foi estimado no montante de R\$ 1.262.454,96, ao passo que o impacto orçamentário-financeiro anual decorrente da extinção das Gratificações de Representação de Gabinete de que trata o Ato Executivo nº 24.162/2021 foi estimado no montante de R\$ 5.175.752,40, resultando em um saldo positivo anual da ordem de R\$ 3.913.297,44, do que se extrai que a medida compensatória adotada pelo TCE-RJ é mais do que suficiente para comportar a nova despesa de pessoal.

17. Nesse cenário, tendo em vista que **(i)** as vedações inculpidas no artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, censuram, em essência, o aumento de despesas; **(ii)** o ERJ foi o único ente subnacional a aderir ao RRF em sua versão original e o fato de estar em período de transição entre regimes pode suscitar dúvidas legítimas; e **(iii)** o TCE-RJ demonstrou que, orientado pela Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas, adotou postura diligente e buscou suprimir os efeitos financeiros da vedação violada; exsurge razoável admitir, ainda que *a posteriori* e de forma excepcional, a medida compensatória apresentada nestes autos.

9. Haja vista a existência de questões de natureza jurídica, as quais não obtiveram consenso no âmbito deste Conselho de Supervisão, decidiu-se pela formulação de consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o que foi realizado por meio do Ofício SEI Nº 26101/2021/ME, encerrando os seguintes questionamentos:

a) É possível que os membros do Conselho convalidem compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021 ?

b) O ato normativo que incorrer em violação ao Regime de Recuperação Fiscal e for objeto de compensação sem autorização prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal pode ser considerado regular pelo Conselho?

c) O Conselho deve apontar os atos que incorreram em violação ao Regime de Recuperação Fiscal e tenham sido compensados sem autorização prévia do Conselho na manifestação de que trata o inciso III do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021 ?

d) Na ocorrência de violação formal ao art. 8º da LC nº 159, de 2017, que não tragam efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, pode o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal auto limitar a sua atuação ao disposto na alínea “b” do inciso VI do art. 7º da LC nº 159, de 2017, isto é, limitar-se à recomendar ao órgão ou entidade estadual responsável pela violação do disposto no art. 8º da LC nº 159, de 2017, a adoção de providências

para o fiel cumprimento do disposto nessa Lei Complementar?

Adicionalmente, a Conselheira Sarah Tarsila Araujo Andreozzi aponta o seguinte questionamento:

a) O Conselho tem discricionariedade para concluir, excepcionalmente, pelo regularidade com as obrigações com o Regime de Recuperação Fiscal mesmo que a compensação financeira tenha ocorrido em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 utilizando a justificativa apontada pela Conselheira Stephanie Guimarães da Silva de que o estado do Rio de Janeiro foi o único ente subnacional a aderir ao RRF em sua versão original e o fato de estar em período de transição entre regimes pode suscitar dúvidas legítimas? Essa exceção poderia ser utilizada para outros entes federativos que pedirem a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal ou somente para o estado do Rio de Janeiro?

10. Com o aporte das informações necessárias, o presente processo foi incluído na pauta da Reunião Extraordinária ocorrida no dia 11 de novembro de 2021 para deliberação.

11. É o relato dos fatos tidos por essenciais.

II

12. Há que se ressaltar, inicialmente, que já não mais vigem, em relação ao Estado do Rio de Janeiro, o regramento original aplicável ao Regime de Recuperação Fiscal, notadamente porque, como é público e notório, no dia 04 de junho de 2021 foi deferido novo pedido de adesão do ente estatal ao Regime de Recuperação Fiscal, momento esse que marca, indiscutivelmente, o encerramento do RRF anterior e o início da incidência do novo conjunto de normas recuperacionais.

Art. 21. O Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 poderá pedir nova adesão ao Regime, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas alterações, se o pedido for protocolado até o último dia útil do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei Complementar.

(...)

§ 5º O deferimento do pedido de nova adesão de que trata o caput implica encerramento do Regime de Recuperação Fiscal vigente.

13. Por conseguinte, é inequívoco que, desde a data do deferimento do pedido de adesão, deve o ente subnacional observância ao disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

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; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

14. A propósito, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, instada a se manifestar a respeito do marco temporal de aplicabilidade das alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, não deixou dúvidas:

12. Nessa perspectiva, na medida em que o art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, condiciona a aplicabilidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suas alterações ao pedido de nova adesão ao RRF do Estado com regime vigente em 31 de agosto de 2020 e, haja vista que na consulta o Conselho não aduz a existência da apresentação do referido pedido pelo Estado do Rio de Janeiro e o seu deferimento, na hipótese de a tutela de urgência deferida pelo Supremo Tribunal Federal amparar a prorrogação precária e provisória do Regime de Recuperação Fiscal desse ente estadual, cujos efeitos da decisão deverão ser perquiridos perante o órgão de representação judicial da União, as vedações a serem observadas pelo aludido Estado permanecem sendo as do art. 8º da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017. **Deferido eventual pedido do Estado do Rio de Janeiro de nova adesão ao RRF nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017, e suas alterações, por força do disposto no art. 4º-A, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 159, de 2017, cominado com § 5º do art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, as vedações a serem observadas passam a ser as do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com as modificações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021.** (Parecer SEI nº 2481/2021/ME, sem grifos no original)

15. Não por outra razão, o CSRRF-RJ expediu, no dia 16 de junho de 2021, o Ofício Circular SEI nº 2283/2021/ME, informando a respeito das obrigações do Estado do Rio de Janeiro durante o período compreendido entre a data de deferimento do pedido de adesão e a data de homologação do PRF-RJ, sendo certo que o documento em questão foi endereçado ao TCE-RJ.

16. Nesse cenário, vê-se que a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, ao elencar as ações defesas ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal, vedou expressamente *“a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e*

empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal”.

17. A norma proibitiva, de fato, não é absoluta, porquanto admite-se a prévia apresentação de compensação financeira ou o afastamento da vedação mediante previsão no Plano de Recuperação Fiscal, nos termos do disposto no § 2º do artigo 8º da mesma lei complementar.

18. Todavia, tem-se que não é possível que o descumprimento de vedação em apreço seja contemplado no PRF-RJ que está em fase de elaboração, pois, como já assentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no âmbito do Parecer SEI nº 12620/2021/ME, os descumprimentos perpetrados no período compreendido entre a data do deferimento do pedido de adesão e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal não podem ser afastados com amparo no inciso II do § 2º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

23. Em arremate, respondendo-se objetivamente aos questionamentos da consulente, tem-se que:

i. com arrimo no art. 4º-A, inciso I, alínea "c" da Lei Complementar nº 159, de 2017, é dever do ente estadual cumprir o disposto nos arts. 7º-D e 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

ii. o parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, deve listar os atos praticados pelo estado com violação às vedações dispostas no art. 8º da mesma lei, apontando a sua não observância, inclusive mediante a aprovação de leis locais, no período compreendido entre o deferimento do pedido de adesão ao RRF e a data de homologação do Plano de Recuperação Fiscal, ressalvando-se que não compete a esta PGFN dispor sobre a conclusão da manifestação do Conselho, o que depende de análise técnica e meritória desse, mas apenas a explicitação das balizas jurídicas a serem observadas em seu parecer;

iii. A previsão no Plano de Recuperação Fiscal da projeção do impacto, na despesa ou na receita, dos atos praticados pelo Estado com violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, no período após o deferimento do pedido de adesão e antes da homologação do Plano, não descaracteriza o descumprimento de obrigação legal pelo ente estadual;

iv. nos termos do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o que pode ser objeto de afastamento mediante previsão expressa no Plano de Recuperação Fiscal são as vedações arroladas no referido art. 8º e não ato de descumprimento já praticado pelo Estado.

19. O parecer jurídico foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro para ciência no dia 1º de setembro de 2021, por meio do Ofício SEI 3397/2021/ME.

20. Demais disso, quanto ao inciso I do § 2º do mesmo dispositivo, tem-se que a medida compensatória realizada pelo TCE-RJ deveria ter sido previamente aprovada

por este CSRRF-RJ, nos termos do disposto no artigo 8º, § 3º, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, c/c artigo 31, inciso I, do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, seguindo, ainda, as orientações contidas na seção III do capítulo II da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021.

21. A esse respeito, cumpre consignar que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do Parecer SEI nº 15914/2021/ME, respondeu os questionamentos jurídicos formulados pelo CSRRF-RJ, do qual extrai-se os seguintes excertos (grifos no original):

6. No que concerne ao primeiro questionamento do consulente, tem-se que a autorização para compensação das vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, está inserta no inciso I do § 2º desse artigo e, no parágrafo subsequente, o legislador complementar estabeleceu as balizas para que a compensação ocorra, nos seguintes termos:

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. (Renumerado do parágrafo único pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser: (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

I - objeto de compensação; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

§ 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: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Grifou-se)

7. Os parâmetros da compensação das vedações prevista no artigo supracitado foram legalmente definidos. Desse modo, para que se opere a referida compensação, o legislador complementar definiu como pressupostos necessários i) a aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal; ii) que a ação compensatória tenha impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida iii) e que essa ação seja adotada no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria

Pública a que possa ser atribuído o descumprimento; bem como iv) que não se dê mediante receitas não recorrentes ou extraordinárias na hipótese de ação para compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado.

8. O ato normativo que consubstancia a regulamentação da Lei Complementar nº 159, de 2017, modificada pela Lei Complementar nº 178, de 2021, minudencia a previsão legal atinente à compensação nos seguintes termos:

Art. 31. As vedações a que se refere o [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), poderão ser compensadas na forma do disposto no [§ 2º do referido artigo](#), desde que a compensação financeira:

I - seja previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal;

II - acarrete impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

III - seja adotada no mesmo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

§ 1º Fica vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 2º Considera-se aumento de despesa a prorrogação de despesa criada por prazo determinado.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica à violação com impacto financeiro considerado irrelevante, observadas as disposições do Plano de Recuperação Fiscal.

9. Por sua vez, ao disciplinar o procedimento atinente à compensação, a Portaria ME 10.123, de 2021, assim dispõe:

Art. 10 O Estado deverá encaminhar os pleitos de compensação financeira de eventual descumprimento ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal contendo, no mínimo:

I - em relação ao ato que o Estado pretende implementar e que incorra em violação às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

a) breve descrição do pleito;

b) proposta de ato a ser implementado que violará o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

c) início dos efeitos financeiros;

d) inciso do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 que seria violado;

e) vigência dos efeitos financeiros em número de exercícios, limitado ao prazo máximo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

f) a projeção do impacto financeiro para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal do ato que poderá ensejar violação às vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, até a data de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e

II - em relação à proposta de compensação financeira:

a) breve descrição;

b) proposta de ato a ser implementado para a compensação

financeira;

c) início dos efeitos financeiros;

d) vigência dos efeitos financeiros da compensação em número de exercício, limitado ao prazo máximo da vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

e) projeção do impacto financeiro, para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, das medidas de compensação financeira.

§ 1º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal deverá deliberar sobre o pleito de compensação financeira no prazo de até vinte dias, contado da data de recebimento do pleito.

§ 2º O prazo de análise será interrompido caso o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal:

I - entenda que faltam informações necessárias para a deliberação e será reiniciado quando o pleito estiver completo; ou
II - não tenha os três Conselheiros para deliberar.

§ 3º O Estado será considerado inadimplente para fins da avaliação de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, caso não implemente a compensação financeira na forma e no prazo previamente autorizados pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 4º 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.

§ 5º Considera-se como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa.

10. No tocante a esse procedimento de aprovação prévia pelo Conselho, a Portaria ME nº 10.123, de 2021, conforme se verifica do seu art. 10 acima transcrito, apenas admite, *contrario sensu* do previsto nos §§ 4º e 5º do aludido artigo, que a proposta de compensação financeira seja apresentada posteriormente ao ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde que essa apresentação da proposta de compensação seja anterior ao início dos efeitos financeiros do referido ato, compreendendo-se, nos termos do § 5º do citado artigo, "como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa".

11. No primeiro questionamento apresentado, o consulente parte da premissa da existência de suposta compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021, ante a ausência de aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, e indaga acerca da possibilidade de o Conselho convalidar essa compensação.

12. No que diz respeito ao procedimento de compensação financeira de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a participação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal concerne à aprovação prévia dessa compensação, de modo que, quando o Conselho ora questiona acerca da possibilidade de esse realizar a convalidação, só pode estar tratando do ato que lhe cabe, ou

seja, referida indagação só pode ser compreendida com o sentido e alcance de que o Conselho deseja saber acerca da possibilidade de aprovar posteriormente suposta compensação financeira realizada.

13. O instituto da convalidação foi contemplado pela Lei nº 9.784, de 1999, a qual, em seu art. 55, dispõe que "[E]m decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração."

14. Nessa medida, os atos passíveis de convalidação são aqueles que apresentam defeitos sanáveis, não à toa que a balizada doutrina elucida que "(...) um ato com vício de forma pode ser posteriormente ratificado com a adoção da forma legal" [3].

15. Nessa perspectiva, tem-se que a convalidação do ato praticado pela Administração Pública exige a adoção da forma legal. Na hipótese sob exame, o legislador elencou a aprovação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal como elemento necessário à compensação das vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e, no que concerne a essa aprovação, referida lei complementar estabeleceu a exigência de que fosse prévia, desse modo, não há como o Conselho adotar a forma exigida pela lei para o seu ato após a prática pelo ente estadual de conduta vedada seguida de medida compensatória que esse Conselho não aprovou, não havendo que se falar em convalidação, porquanto a lei qualificou a forma da aprovação requerida, que é prévia.

16. Desse modo, a implementação pelo ente estadual de ato normativo que incorra nas vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suposta compensação destituída de aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal não está em conformidade com o previsto no § 3º do apontado artigo, nem com o disposto no inciso I do art. 31 do Decreto nº 10.681, de 2021, razão pela qual não há que se falar na sua regularidade, devendo o ato normativo editado com inobservância às aludidas vedações ser considerado pelo Conselho no parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 22 do referido decreto, uma vez que integra o objeto dessa manifestação [4], não obstante, a conclusão do referido parecer está inserida na avaliação meritória desse Conselho, a qual que deve abranger todos os demais atos do ente estadual que se subsumem ao disposto nos incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, repisando-se que, conforme exposto no Parecer SEI Nº 12620/2021/ME, o presente opinativo desta PGFN limita-se à explicitação das balizas jurídicas a serem observadas naquele parecer e não se imiscui em sua conclusão.

17. Com efeito, o objeto do parecer do Conselho previsto no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é constituído da avaliação quanto à observância pelo ente estadual da obrigação de envio das informações nos termos do art. 7º-D da aludida lei complementar e das vedações elencadas no art. 8º da mesma lei, de modo que os atos do ente estadual que incorram nas vedações do art. 8º e tenham sido compensados sem autorização prévia do Conselho estão abrangidos pelo aludido parecer.

18. No que concerne ao derradeiro questionamento, acerca da possibilidade de, em face de violação formal ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não traga efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal auto limitar a sua atuação ao disposto na alínea “b” do inciso VI (sic) do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, isto é, limitar-se a recomendar ao órgão ou entidade estadual responsável pela violação a adoção de providências para o fiel cumprimento do disposto nessa Lei Complementar, tem-se que a atuação do Conselho deve estar pautada nas disposições legais consubstanciadas na referida lei e disposições normativas que a regulamentam, não podendo o Conselho ir além do prescrito nessas disposições nem deixar de fazer o que elas preveem.

19. Nessa toada, tem-se que o processo [4] de inadimplência que decorre do disposto no *caput* cominado com §§ 1º e 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é aplicável após homologação do Plano de Recuperação Fiscal, porquanto, conforme se verifica do *caput* do referido dispositivo, o processo de inadimplência está atrelado ao aludido Plano de Recuperação. Na fase prévia à homologação e após a adesão ao RRF, o art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é invocado pelo legislador complementar apenas como parâmetro para definição do objeto do prefalado parecer Conselho, nos termos do inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

20. Nessa medida, na fase prévia à homologação do Plano de Recuperação Fiscal, a violação formal ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, deverá ser considerada pelo multicitado parecer do Conselho que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia e antecede o ato do Presidente da República que homologará ou não o Plano, sem prejuízo do exercício pelo Conselho da competência prevista na alínea “b” do inciso VII do art. 7º da apontada lei.”

(...)

22. Com efeito, no tocante à diferenciação entre a inobservância formal do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não traga efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme questionado pelo Conselho, e a inobservância substancial, o legislador complementar apenas previu, no § 6º do aludido artigo, a possibilidade de ressalvar das vedações elencadas no art. 8º “a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal”.

23. Nessa medida, haja vista que a ressalva atinente à violação com impacto financeiro considerado irrelevante deve obedecer ao disposto no Plano de Recuperação Fiscal, na fase prévia à homologação desse plano, é inaplicável essa ressalva, não sendo possível, portanto, a diferenciação onde o legislador complementar não diferenciou, de maneira que tanto o descumprimento pelo ente estadual das vedações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que tenha efeitos financeiros que vão de encontro ao RRF, quanto as violações que não tenham esses efeitos, deverão ser objeto de consideração pelo

Conselho no parecer que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia, com fundamento no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021.

24. Por derradeiro, no que tange ao questionamento da Conselheira Sarah, tem-se que cabe ao Conselho, no supracitado parecer, nos termos do § 2º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, manifestar favoravelmente ou desfavoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado, não cabendo a esta PGFN, em sua análise jurídica, imiscuir-se na questão meritória atinente a essa manifestação, conforme exposto.

25. Não obstante, conforme explanado, repise-se, o objeto da manifestação do Conselho, com fulcro no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é a avaliação da observância pelo ente estadual ao disposto nos [incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), não sendo cabível a avaliação de outros aspectos não elencados pela Lei Complementar nº 159, de 2017, e decreto regulamentar, como o fato de o ente ter aderido ao RRF sob a égide da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não encontra amparo legal como fator de discriminação e concessão de tratamento diferenciado ao Rio de Janeiro frente aos demais estados fora daquelas hipóteses normativas valoradas pelo legislador em que foi legalmente diferenciado o ente que havia aderido ao RRF, hipóteses essas insertas no § 3º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, sob pena de ilegalidade e malferimento ao princípio da isonomia.

22. Em conclusão, a PGFN assentou (grifos no original):

i. A compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021, ante a ausência de aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, não está sujeita à convalidação;

ii. a implementação pelo ente estadual de ato normativo que incorra nas vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suposta compensação destituída de aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal não está em conformidade com o previsto no § 3º do apontado artigo, nem com o disposto no inciso I do art. 31 do Decreto nº 10.681, de 2021, razão pela qual não há que se falar na sua regularidade;

iii. o objeto do parecer do Conselho previsto no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é constituído da avaliação quanto à observância pelo ente estadual da obrigação de envio das informações solicitadas nos termos do art. 7º-D da aludida lei complementar e das vedações elencadas no art. 8º da mesma lei, de modo que os atos do ente estadual que incorram nas vedações do art. 8º e tenham sido

compensados sem autorização prévia do Conselho estão abrangidos pelo aludido parecer, não obstante, a conclusão do referido parecer está inserida na avaliação meritória desse Conselho, em relação à qual não se imiscui o presente opinativo desta PGFN, o qual se limita à explicitação das balizas jurídicas a serem observadas naquela manifestação;

iv. o processo de inadimplência que decorre do disposto no *caput* cominado com §§ 1º e 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é aplicável após homologação do Plano de Recuperação Fiscal, portanto, na fase prévia à homologação e após a adesão ao RRF, o descumprimento pelo ente estadual das vedações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que tenha efeitos financeiros que vão de encontro ao RRF, bem como o descumprimento formal que não tenha esses efeitos deverão ser objeto de consideração pelo Conselho no parecer que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia e antecede o ato do Presidente da República que homologará ou não o Plano, sem prejuízo do exercício pelo Conselho da competência prevista na alínea "b" do inciso VII do art. 7º da referida lei;

v. com esteio no § 2º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, compete ao Conselho manifestar favoravelmente ou desfavoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado tendo em conta o objeto da sua manifestação atinente à avaliação da observância pelo ente estadual ao disposto nos [incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), não sendo cabível a avaliação de outros aspectos não elencados pela Lei Complementar nº 159, de 2017, e decreto regulamentar, como o fato de o ente estadual ter aderido ao RRF sob a égide da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017.

23. Posta a questão em discussão em reunião deliberativa do CSRRF-RJ, cabe registrar, foi voto vencido a Conselheira Stephanie Guimarães da Silva que, divergindo das conclusões alcançadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, manteve o seu entendimento inicial, ante os seguintes argumentos:

Analisando o instituto da convalidação no processo administrativo federal, explica o doutrinador administrativista Carvalho Filho a respeito dos vícios sanáveis e insanáveis^[1]:

Constitui pressuposto da convalidação a circunstância de o vício do ato ser sanável. Sanáveis são os vícios de menor gravidade que, por isso mesmo, não obrigam a anulação direta do ato e, ao contrário, permitem, em determinadas hipóteses, sua confirmação e o aproveitamento dos efeitos pretéritos.

Existem, todavia, vícios insanáveis, ou seja, aqueles que contaminam a validade do ato em tal dimensão que se afigura impossível corrigir o vício e aproveitar o ato. Esse tipo de ilegalidade não comporta convalidação, mas sim anulação em virtude de vício de legalidade.

Vícios sanáveis são, normalmente, os relacionados à competência, à forma e ao objeto (neste último caso, nem sempre). Insanáveis são, como regra, os pertinentes à finalidade e ao motivo.

Por sua vez, ao dissertar sobre o instituto da convalidação, ensina Weida Zancaner^[2]:

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios:

- a) Competência;
- b) Formalidade;
- c) Procedimento:
 - c.1) “quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe retire a finalidade”;⁹⁰
 - c.2) “quando consistente na falta de ato do particular desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir”.⁹¹

Aprofundando o estudo, especialmente quanto ao vício de procedimento, explica^[3]:

Antes de adentrarmos no cerne da matéria, é necessário definirmos o que entendemos por requisito procedimental.

Mais uma vez nos utilizaremos dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, que acolhemos, para deixar indubitoso nosso posicionamento sobre o tema.

Leciona o mestre que requisitos procedimentais “são os atos que devem, por imposição normativa, proceder a um determinado ato. Consistem em outros atos jurídicos, produzidos pela própria Administração ou por um particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado”.⁹⁵

Ora, existem hipóteses em que a ausência de um ato, no curso de um procedimento, por não desvirtuar a finalidade do próprio procedimento, pode ser convalidada.

Figure-se, como exemplo, concorrência levada a efeito de forma regular até a fase de classificação com base na Lei n.º 89/71, sob o critério do menor preço. Figure-se, ainda, que, após a classificação, seja homologada a licitação. Ora, faltante está, neste caso, o ato de adjudicação. Seria possível, nesta hipótese, invalidar a licitação por vício procedimental? Pensamos que não. A convalidação neste caso se impõe.

Assim, todas as vezes em que a Administração Pública puder convalidar um ato, dos que se encadeiam no procedimento, deverá fazê-lo. Fica-lhe, todavia, vedado convalidar qualquer ato, no decorrer ou após o procedimento, se da convalidação gerar desvirtuamento da finalidade, em razão da qual o procedimento foi instaurado.

Retornando ao caso em discussão, entendi que este caso específico se distinguia dos demais até então apreciados pelo Conselho, pois restou demonstrado que o TCE-RJ buscou a orientação jurídica de sua Procuradoria a fim de ter segurança sobre qual regramento recuperacional observar e, seguindo-a, cuidou de extinguir gratificações com vistas a compensar o efeito financeiro que decorreria da verba pecuniária que pretendia implementar, o que, inclusive, resultou em um saldo anual positivo de quase quatro milhões de reais.

Nesse contexto, ante as circunstâncias do caso concreto e, no meu entender, tratando-se de um vício de natureza procedimental que não causa prejuízo ao Estado ou à União, bem como não desvirtua a finalidade a que a regra prevista no § 3º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, se propõe, mantenho minha manifestação inicial, a qual guarda perfeita consonância com os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Além disso, entendo que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, como qualquer outro órgão de deliberação coletiva, não pode ser absolutamente obstado de, durante a análise do caso concreto, exercer uma atividade de ponderação, de forma a buscar a melhor aplicação da lei.

Por fim, o fato de o Estado do Rio de Janeiro ter sido o único ente subnacional a aderir o Regime de Recuperação Fiscal em sua versão original (no qual permaneceu, aliás, por quase 4 anos), bem como também ter sido o primeiro a aderir ao Novo Regime de Recuperação Fiscal, a cujo regramento está submetido há poucos meses, embora não constitua argumento justificador de todo e qualquer ato estatal, não pode ser, da mesma forma, completamente desconsiderado, principalmente porque a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, em grande parte renovada, sequer previu um mecanismo de transição para o caso específico do Rio de Janeiro, de modo que o Estado pudesse se habituar e adequar à nova sistemática.

Não há que se falar, nesse sentido, em “*ilegalidade e malferimento ao princípio da isonomia*”, já que, como bem ensina José Afonso da Silva^[4], o princípio da legalidade abrange a noção de igualdade material, de tratamento segundo condições de desigualdade. A bem da verdade, o princípio da isonomia, em sua vertente material, não apenas não veda o estabelecimento de desigualdades jurídicas, como, por muitas vezes, impõe o tratamento desigual^[5].

24. Sem embargo, considerando a matéria em exame, deduz-se do Parecer SEI nº 15914/2021/ME, exarado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que:

a) O CSRRF-RJ não pode convalidar a realização de compensação financeira após a mesma já ter sido efetivada pelo órgão ou entidade violadora do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017;

b) A efetivação de compensação financeira sem a prévia autorização do CSRRF-RJ não está em conformidade com o § 3º do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017;

c) No período entre a adesão e a homologação do Plano de Recuperação Fiscal do Estado signatário do RRF, qualquer descumprimento pelo ente estadual das vedações ao artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que tenha efeitos financeiros que vão de encontro ao RRF, bem como o descumprimento formal que não tenha esses efeitos deverão ser objeto de consideração pelo Conselho no parecer objeto do inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

25. Nesse sentido, em consonância com as conclusões alcançadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, pela maioria simples de seus membros, deliberou por representar às autoridades estaduais competentes pelo descumprimento da vedação contida no inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, solicitando a suspensão ou a revogação da Resolução TCE nº 372, de 23 de junho de 2021.

III

26. Em face do exposto, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, com base nas competências previstas no artigo 7º e 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no artigo 32 do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021, **representa** pelo descumprimento da vedação contida no inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e solicita, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a suspensão ou a revogação da Resolução TCE nº 372, de 23 de junho de 2021.

27. Remeta-se o presente parecer ao Estado do Rio de Janeiro para ciência e adoção das providências cabíveis.

[1] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal**: comentários à lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 282.

[2] ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 65-66.

[3] ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 68-69.

[4] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito conselho positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 420.

[5] BARROSO, Luís Roberto. Igualdade perante a lei. *Revista de direito público*. São Paulo, ano XIX, vol. 78, p. 65-77, abr./jun. 1986.

Brasília, 16 de novembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAÚJO ANDREOZZI

Conselheira

PAULO ROBERTO PINHEIRO DIAS PEREIRA
Conselheiro

STEPHANIE GUIMARÃES DA SILVA
Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araújo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 16/11/2021, às 16:53, 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 **Stephanie Guimarães da Silva, Conselheiro(a)**, em 16/11/2021, às 17:36, 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 17/11/2021, às 10:15, 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 **20283783** e o código CRC **7F0E4290**.