

Voto da representante titular do Ministério da Economia no Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro na Reunião deste Conselho de 14 de janeiro de 2022 para fins do pleito de homologação do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito do Processo 17944.101744/2021-26

O presente voto se refere à competência do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – CSRRF-RJ quanto à manifestação do Exmo. Ministro da Economia no contexto do processo de homologação do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – PRF-RJ.

A manifestação do Exmo. Ministro da Economia tem por subsídios os pareceres prévios emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN e pelo CSRRF-RJ.

A participação do Estado no Regime de Recuperação Fiscal – RRF implica no cumprimento de uma série de compromissos, tais como: (i) aprovação e publicação prévia de uma série de normativos legais; (ii) proposição do PRF que possibilite o alcance do equilíbrio fiscal ao longo do período de vigência do RRF; (iii) vedação a atos que impliquem em desvios nas condutas e trajetórias pactuadas no PRF, resultando em desequilíbrio fiscal.

Nesse sentido, observa-se complementariedade entre os temas da aprovação de legislação prévia, do PRF para o atingimento do equilíbrio fiscal e das vedações legais, sendo os mesmos objetos de manifestação particular pela PGFN, pela STN e pelo CSRRF-RJ, respectivamente.

Dada tal complementariedade de ações para que se atinja o objetivo de reequilíbrio fiscal do Estado do Rio de Janeiro, o parecer do CSRRF-RJ sobre eventuais violações a vedações legais incorridas no período entre a adesão e a homologação do PRF constitui-se em elemento relevante para subsidiar a manifestação do Exmo. Sr. Ministro da Economia.

Da fundamentação legal

O parecer do CSRRF-RJ acompanhará a manifestação do Exmo. Sr. Ministro da Economia, conforme o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, in verbis.

“Art. 5º Após manifestação favorável do Ministro de Estado da Economia, ato do Presidente da República homologará o Plano e estabelecerá a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 1º A manifestação de que trata o caput será acompanhada de pareceres: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - da Secretaria do Tesouro Nacional, a respeito do reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sobre a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

III - do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, no tocante ao art. 7º-B. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)” - (grifo nosso)

Do dispositivo legal, nota-se que o parecer do CSRRF-RJ refere-se ao art. 7ºB – ou seja, inadimplência com as obrigações do PRF-RJ, in verbis.

“Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no exercício de suas atribuições, nos prazos estabelecidos; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano em vigor; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

III - o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados no Plano em vigor; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)”

Como no período em questão o PRF-RJ ainda está pendente de homologação, o parecer do CSRRF-RJ se atará à observância dos incisos I e IV.

A Lei Complementar nº 159/20107 foi regulamentada pelo Decreto nº 10.681/2021, que especificamente em relação ao período de elaboração do PRF-RJ, estabelece:

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

I - elaborar os documentos que comporão o Plano de Recuperação Fiscal, conforme estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia;

II - cumprir o disposto nos art. 7º-D e art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

III - adotar as providências necessárias para a adoção imediata das normas contábeis aplicáveis à Federação editadas pelo órgão central de contabilidade da União, observadas as regras de transição existentes, se houver;” - (grifo nosso)

O art. 8º da LCP 159/2017 apresenta as vedações ao Estado participante do RRF.

“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;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

b) contratação temporária; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
c) (VETADO); (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§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)"

Especificamente no âmbito do parecer do CSRRF-RJ, o objeto de verificação de indícios de violação corresponde ao período de elaboração do PRF-RJ, nesse sentido: (i) não há PRF em vigor que afaste determinadas vedações; e (ii) não se aplica compensação, na esteira do

entendimento exposto no PARECER SEI Nº 12620/2021/ME (18056545) da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

Nesse sentido, o processo de verificação de indícios de violação segue o disposto no art. 30 do Decreto nº 10.681, de 2021, observando as seguintes fases:

I - identificação de indícios de irregularidade: fase em que o Conselho encaminha ofício ao Estado solicitando informações, em um prazo de 30 dias, para que se possa deliberar se o ato praticado configura de fato violação.

II - representação às autoridades : Após recebidas as informações do Estado, o Conselho se reúne e delibera se o ato se configura violação ou não. No caso de não violação, o processo é arquivado. No caso de configurada a violação, o Conselho representa as autoridades do Estado, solicita esclarecimentos e também solicita a adoção de providências acautelatórias e para a revogação de leis ou atos vedados pelo disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, em um prazo de 30 dias, se necessário.

III – caso o Estado não revogue ou suspenda o ato que ensejou a violação, o Conselho delibera novamente e emite de parecer conclusivo, concluindo pela regularidade ou pela irregularidade do ato ou lei em relação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Da interpretação jurídica sobre a fundamentação legal – PGFN

Conforme o **PARECER SEI Nº 12620/2021/ME (18056545)** da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional disponível no Processo SEI nº 12105100709/2021-58, o objeto do parecer do CSRRF-RJ 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 a observância pelo ente estadual da obrigação de envio das informações solicitadas pelo CSRRF-RJ, nos termos do art. 7º-D da aludida lei complementar, e das vedações elencadas no art. 8º da mesma lei, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. Adicionalmente, o Parecer SEI nº 12620/2021/ME destaca:

“Com efeito, presente a obrigação legal para o Estado de observância do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, por força do art. 4º-A, inciso I, alínea "c", da citada lei complementar, e não tendo o Estado observado uma dessas vedações, configurou-se o descumprimento de obrigação legalmente definida, ato consumado que sequer é objeto do inciso II do § 2º do art. 8º da mesma lei, haja vista que, conforme exposto, o que o referido dispositivo legal autoriza é o afastamento das vedações no Plano de Recuperação Fiscal em vigor e não dos atos praticados pelos entes estaduais de inobservância dessas vedações. Nessa medida, tem-se que, para que não haja a caracterização do descumprimento pelo Estado de uma das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, em razão de ato praticado pelo ente estadual que se subsuma aos incisos I a XVI do referido artigo, essa vedação tem de estar previamente afastada pelo Plano de Recuperação Fiscal em vigor, hipótese em que não haverá subsunção do ato praticado à norma ante o afastamento dessa.”

Por fim, a PGFN conclui que 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 PRF-RJ.

Do processo de verificação de indícios de violações às vedações

O Estado do Rio de Janeiro solicitou adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/ 2017, em 25 de maio de 2021. O deferimento do pedido do Estado do Rio de Janeiro de nova adesão ao Regime de Recuperação Fiscal ocorreu em 02 de junho de 2021, por meio da publicação de despacho da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito do processo nº 17944.101744/2021-26.

Sendo assim, o CSRRF-RJ encaminhou o OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2283/2021/ME (11521148) de 16 de junho de 2021 esclarecendo às autoridades do Estado do Rio de Janeiro que, não obstante a vigência plena do Regime de Recuperação Fiscal estar condicionada à homologação do Plano de Recuperação estadual, existem determinadas prerrogativas e obrigações que o Estado do Rio de Janeiro passou a ter após a aprovação do seu pedido de adesão, conforme disposto no art. 30 do Decreto nº 10.681, de 2021, supramencionado.

Ainda no mencionado ofício, o CSRRF-RJ explana que o cumprimento das obrigações supramencionadas será objeto de avaliação pelo Conselho e que esta avaliação pode afetar o processo de homologação do Estado do Rio de Janeiro ao RRF.

Ainda para fins de orientação, o CSRRF-RJ encaminhou o OFÍCIO SEI Nº 158724/2021/ME em 17 de junho alertando o Estado do Rio de Janeiro de que a Lei Complementar nº 159, de 2017 foi alterada pela Lei Complementar nº 178, de 2021, dessa forma, as regras de vedações também foram alteradas, da seguinte forma:

Lei Complementar nº 159, de 2017	Lei Complementar nº 159 alterada pela Lei Complementar nº 178, de 2021	Observações
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 <u>inciso X do caput</u> do art. 37 da Constituição Federal;	Sem alterações	
II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;		
III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;		

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;	IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) contratação temporária; e	Na regra anterior era possível a reposição de vacâncias de cargo efetivo ou vitalício, contudo, na nova regra isso é vedado. Na nova regra permite-se, além da reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa, a contratação temporária.
V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;	V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV;	A alínea 'c' do inciso IV foi vetada então na nova regra a realização de concurso público está expressamente vedada.
VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;	VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios , vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória , em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;	A nova regra amplia expressamente a vedação para reajustes ou adequação, inclusive indenizatório.
VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;	Sem alteração	
VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do <u>inciso IV do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000</u> , o que for menor;	VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;	A nova regra amplia vedação para qualquer reajuste de despesa obrigatória.
IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da <u>alínea</u>	IX - a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da <u>alínea “g” do inciso</u>	Amplia a vedação para prorrogação ou renovação.

<u>“g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;</u>	<u>XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	
X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;	X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública; <u>(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	Altera "educação no trânsito" para "educação".
<p>XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:</p> <p>a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;</p> <p>b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;</p> <p>c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;</p> <p>d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;</p>	Sem alteração	
XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.	Sem alteração	
	XIII - a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação; <u>(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	
	XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de	

	qualquer natureza; <u>(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	
	XV - a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º; <u>(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	
	XVI - a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na <u>Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)</u>	

Sobre as obrigações do Estado entre a data de adesão e a data de homologação do PRF, o Estado do Rio de Janeiro encaminhou Ofício SEFAZ/COMISARRF SEI Nº17, dia 19 de julho de 2017 (17325280) em que entende que as despesas realizadas no período não poderiam ser classificadas como descumprimentos de vedações, nos seguintes termos:

Ocorre que, nos termos da Promoção - Gabinete do Secretário nº. 01/2021 – VHPS em anexo, **não configura violação às vedações da LC 159/2017 caso o gasto estimado seja ressalvado no cenário-base:**

Ante o motivo ora esposado, impositivo filiarmos-nos à interpretação segundo a qual o cenário-base a pavimentar o futuro Plano de Recuperação Fiscal há de ser definido tomando-se por norte a ideia de que a data de corte seja concebida como a data da homologação, de sorte que os descumprimentos ocorridos anteriormente integrarão o cenário-base do Estado do Rio de Janeiro, ocasião na qual as necessárias ressalvas e os eventuais descumprimentos teriam como referência o primeiro dia previsto para a homologação do indigitado Plano.

Desse modo, **os gastos impendidos após a adesão do ente ao NRRF e antes da homologação do PRF não poderão ser opostos a título de descumprimento de vedações**, eis que o custo referido será inserido no Plano de Recuperação Fiscal em elaboração, fazendo parte de seu cenário-base.

Diante da alegação do Estado do Rio de Janeiro, o CSRRF-RJ encaminhou o Ofício SEI Nº 215517/2021/ME, questionando a PGFN se no período compreendido entre o deferimento do pedido de adesão ao RRF e a aprovação do PRF-RJ, deve o Estado cumprir o disposto nos arts. 7-D e 8 da LC 159.

Em resposta, a PGFN encaminhou o **PARECER SEI Nº 12620/2021/ME**, que dispõe: “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.**”

Dessa forma, para que o processo de homologação não fosse prejudicado, o CSRRF-RJ emitiu uma série de alertas ao Estado do Rio de Janeiro tais como no OFÍCIO SEI Nº 158724/2021/ME de 17 de junho de 2021 que explicitou que conforme disposto no inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017 o cumprimento das obrigações relacionadas ao art. 8º da Lei

Complementar nº 159, de 2017 será objeto de avaliação pelo Conselho e esta avaliação **pode afetar o processo de homologação do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal.**

Ainda no OFÍCIO SEI Nº 158724/2021/ME de 17 de junho de 2021, **o Conselho explicou que:**

Há que se ressaltar que, **para fins da manifestação de que trata o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017,** não configurará descumprimento das obrigações do inciso IV do art. 7º B da Lei Complementar nº 159, de 2017, se o Conselho de Supervisão concluir que foram revogados leis ou atos vedados no art. 8º ou foi suspensa a sua eficácia.

Dessa forma, recomenda-se que os atos já praticados sejam revogados ou que o estado suspenda sua eficácia para que não possam ser configurados como descumprimento das obrigações quando da necessidade que o Conselho de Supervisão tenha que se manifestar no processo de homologação.

O tema sobre a manifestação de que trata o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017 foi ponto de pauta da reunião do CSRRF-RJ conforme Ata de Reunião CSRRF (16722565), realizada no dia 24 de junho, em que o Conselho entendeu que a regra de cumprimento das obrigações às vedações dispostas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 no período entre a adesão e a homologação do Plano de Recuperação Fiscal está estipulada na alínea c do inciso I do art. 4º-A da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Ainda sobre a manifestação, conforme Ata de Reunião CSRRF-CSRRFRJ (18433536) realizada aos 30 dias do mês de setembro do ano de 2021, às 10 horas, por meio de reunião virtual, os Conselheiros discutiram sobre o alcance efetivo do parecer que o Conselho deverá elaborar em cumprimento ao inciso III do art. 5º da LC nº 159, de 2017.

Houve divergências sobre o critério a ser adotado para a manifestação favorável ou desfavorável quanto à homologação do PRF-RJ, sendo que uma corrente de interpretação adotada pelo estado do Rio de Janeiro seria no sentido de que como decorrência da inexistência de um critério estabelecido em norma que limite materialmente a violação do art. 8º da LC nº 159, de 2017, pelo signatário do RRF, durante o período entre a adesão ao Regime e a sua homologação, o Parecer do Conselho relativo ao cumprimento do inciso III do art. 5º da LC nº 159, de 2017, deveria incluir todas as violações identificadas nesse período, bem assim os seus efeitos financeiros, mas teria a sua conclusão vinculada ao pronunciamento da STN sobre a existência de equilíbrio fiscal no Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo estado signatário do Regime.

Por outro lado, em uma análise inicial e a partir do processo de discussão com os Conselheiros, entendi que, caso o estado signatário do Regime tenha violado o art. 8º da LC nº 159, de 2017, e, após seguidos alertas do Conselho, tenha mantido essa violação, restava estabelecida condição necessária e suficiente para a não homologação do Plano de Recuperação Fiscal.

Corroborando o entendimento inicial desta Conselheira, cito o OFÍCIO SEI Nº 229132/2021/ME encaminhado pelo Secretário do Tesouro Nacional no dia 27 de agosto de 2021 :

Por fim, vale ressaltar que esta Secretaria entende que o fato de as projeções financeiras do Plano de Recuperação Fiscal eventualmente indicarem a obtenção do equilíbrio fiscal durante a vigência do Regime este **não deveria ser o único aspecto a ser observado pelo Conselho para a elaboração da manifestação prevista no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021.** Isso porque, tal interpretação torna nula a participação do Conselho no período de elaboração do Plano, o que distorce o que havia sido planejado e discutido com os

Estados e o Congresso Nacional quando da alteração da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Além disso, a obtenção do equilíbrio fiscal é o principal objetivo do Regime, mas é arriscado para a União apostar apenas nas projeções realizadas com base em um determinado cenário macroeconômico que pode não se realizar. Alterações não antecipadas em variáveis econômicas são fonte substancial de riscos fiscais e, portanto, **recomenda-se que decisões relacionadas a política fiscal (nesse caso, o descumprimento das vedações) observem mecanismos de contingência. O cumprimento das vedações tem esse papel de minimizar a possibilidade do Estado se desequilibrar mesmo caso as condições macroeconômicas projetadas indiquem que ele poderia arcar com os custos do descumprimento.** Tanto o Congresso Nacional quanto os Estados entenderam, no momento da alteração da Lei Complementar nº 159, de 2017, ser essencial manter tanto as vedações quanto a necessidade de se ter um plano equilibrado, visto que essas se complementam.

Assim, é essencial para o sucesso do Regime o compromisso do Estado com as restrições que lhe são impostas pela Lei Complementar nº 159, de 2017, desde o momento da aprovação da adesão, que é o que consta do art. 4º-A, I, "c" da referida Lei Complementar e do art. 7º, II, do Decreto nº 10.681, 2021.

Em seguida, o CSRRF-RJ conduziu atividades relacionadas ao monitoramento de violações ao RRF, a partir de consulta sistemática e periódica junto ao Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ, identificando indícios, abrindo processos, solicitando informações complementares ao estado do Rio de Janeiro e o envio de representações.

Adicionalmente, foram elaborados e publicados dois relatórios bimestrais de monitoramento, em que se apresentam os fatos relevantes ocorridos no período, a listagem de processos abertos para verificação de indícios de violação, bem como a descrição atualizada da fase em que se encontram esses processos.

Aqui, há que se destacar, conforme disposto no art. 30 do Decreto nº 10.681, de 2021, que o processo de monitoramento de violações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 observa as seguintes fases:

I - identificação de indícios de irregularidade: fase em que o Conselho encaminha ofício ao Estado solicitando informações, em um prazo de 30 dias, para que se possa deliberar se o ato praticado configura de fato violação.

II - representação às autoridades: Após recebidas as informações do Estado, o Conselho se reúne e delibera se o ato se configura violação ou não. No caso de não violação, o processo é arquivado. No caso de configurada a violação, o Conselho representa as autoridades do Estado, solicita esclarecimentos e também solicita a adoção de providências acautelatórias e para a revogação de leis ou atos vedados pelo disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, em um prazo de 30 dias, se necessário.

III – caso o Estado não revogue ou suspenda o ato que ensejou a violação, o Conselho delibera novamente e emite de parecer conclusivo, concluindo pela regularidade ou pela irregularidade do ato ou lei em relação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Fase de identificação dos indícios de violações

Atualmente, constam em apuração os seguintes processos de identificação de indícios de violação. Há que se ressaltar que são meros indícios, ou seja, pode ser comprovado posteriormente que não tratam de violação ao Regime de Recuperação Fiscal.

Processo	Responsável	Resumo	Impacto financeiro estimado
19953.100778/2021-10	PODER EXECUTIVO	Portaria ITERJ n° 002 de 08 de outubro de 2021 que regula os procedimentos para concessão de vale transporte	R\$ 2,5 milhões
19953.100635/2021-16	PODER EXECUTIVO	Majoração da Gratificação por Encargos Especiais	R\$ 114 milhões*
19953100568/2021-21	PODER EXECUTIVO	Auxílio emergencial Supera Rio (Lei estadual n° 9.191/21)	R\$ 536 milhões
19953100643/2021-54	PODER EXECUTIVO	Absorção do programa Segurança Presente Niterói pelo Estado do Rio de Janeiro	R\$ 67 milhões
19953100777/2021-75	PODER EXECUTIVO	Majoração do auxílio creche e auxílio saúde UENF	R\$ 56 milhões
19953100886/2021-92	PODER EXECUTIVO	Incorporação de função gratificada	Sem informações
19953100889/2021-26	PODER EXECUTIVO	Criação de auxílio tecnológico para servidores da FAETEC	Sem informações
19953100887/2021-37	PODER EXECUTIVO	Decreto Estadual n° 47.643, de 10 de junho de 2021 tratando de reajuste de despesa obrigatória	Sem informações
19953100881/2021-60	PODER EXECUTIVO	2° Termo de Apostilamento ao Contrato IPEM/RJ n° 015/2017 com objeto de majorar o	Sem informações

Fase de representação

Atualmente, constam os processos listados abaixo na fase de representação, ou seja, para os quais **já foi constatada violação**. Porém, nesses casos, o Estado do Rio de Janeiro ainda possui prazo para suspender a eficácia ou revogar o ato que ensejou a violação.

Quadro 1: Processos em fase de representação no âmbito do CSRRF-RJ

PROCESSO SEI ME Nº	RESPONSÁVEL	RESUMO	IMPACTO FINANCEIRO TOTAL
12105.100721/2021-62	PODER EXECUTIVO	Majoração de auxílio creche e criação de auxílio tecnológico aos servidores da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	R\$ 2,5 milhões
19953.100663/2021-25	DPGE	Reestruturação da estrutura de carreira, com aumento de despesa, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro	R\$ 99,5 milhões

Há que se destacar que foram instaurados 10 processos referentes à nomeação de servidores. Porém, diante da liminar do Exmo. Ministro Barroso no âmbito da ADI n° 6930, os processos foram suspensos até que ocorra decisão de mérito pelo Supremo Tribunal Federal. São eles os processos: n° 12105.100724/2021-04, n° 19953.100599/2021-82, n° 19953.100646/2021-98, n° 19953.100664/2021-70, n° 19953.100661/2021-36, n° 19953.100679/2021-38, n° 19953.100807/2021-43, n° 19953.100806/2021-43, n° 19953.100806/2021-07, n° 19953.100890/2021-51

Processos concluídos – Violação constatada ao Regime de Recuperação Fiscal

Constam 2 (dois) processos em que o Conselho já decidiu por sua conclusão em que se constata violação ao Regime de Recuperação Fiscal.

PROCESSO SEI Nº	RESPONSÁVEL	RESUMO	IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO
12105.100709/2021-58	PODER EXECUTIVO	Alteração do Plano de cargos e salários dos servidores da saúde	R\$ 8,2 bilhões
12105.100727/2021-30	TCE-RJ	Aumento de remuneração dos Conselheiros do TCE	R\$ 12 milhões

Aqui, há que se adentrar no Processo 12105.100709/2021-58, que trata da violação constatada em razão da publicação da Lei nº 9.299/2021, que instituiu o Plano de cargos carreiras e salários da Saúde, com impacto estimado em cerca de R\$ 8,2 bilhões até 2030.

O Estado do Rio de Janeiro, conforme anteriormente citado, aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal no dia 2 de junho de 2021.

Ocorre que já no dia 9 de junho de 2021 o Estado publicou a Lei nº 9.299/2021 no Diário Oficial do Poder Executivo.

Diante disso, o CSRRF-RJ encaminhou o OFÍCIO SEI Nº 158724/2021/ME no dia 17 de junho de 2021 alertando que a Lei nº 9.299/2021 se enquadrava como indício de descumprimento às obrigações assumidas pelo estado do Rio de Janeiro quando da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no dia 02 de junho de 2021.

CSRRF-RJ encaminhou o OFÍCIO SEI Nº 168282/2021/ME no dia 25 de junho de 2021, apontando o indício de violação ao RRF e solicitando manifestação sobre o tema, assim como o envio dos atos normativos que suportaram as alterações realizadas, acompanhados das respectivas justificativas, no prazo de 30 (trinta) dias.

O Estado do Rio de Janeiro encaminhou Of.SEFAZ/COMISARRF SEI Nº17 no dia 19 de julho de 2021 esclarecendo que a Lei nº 9.299, de 2021 seria meramente autorizativa e que, até o momento da resposta, não havia concessão ou despesa efetivamente realizada em razão a Lei Estadual nº 9.305/2021. Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro entendeu “forçoso o reconhecimento de que a edição da lei, ante a ausência de regulamentação exigida no art. 4º da mesma, não traduz descumprimento às vedações da LC nº 159/2017.”

Ainda no mesmo ofício, o Estado do Rio de Janeiro deixou clara a interpretação de que as despesas ocorridas entre a adesão e a homologação não poderiam ser consideradas como descumprimentos às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 pois estão elencadas no cenário base do Plano de Recuperação Fiscal a ser apresentado, conforme segue:

Ante o motivo ora esposado, impositivo filiarmo-nos à interpretação segundo a qual o cenário base a pavimentar o futuro Plano de Recuperação Fiscal há de ser definido tomando-se por norte a ideia de que a data de corte seja concebida como a data da homologação, de sorte que os descumprimentos ocorridos anteriormente integrarão o cenário-base do Estado do Rio de Janeiro, ocasião na qual as necessárias ressalvas e os eventuais descumprimentos teriam como referência o primeiro dia previsto para a homologação do indigitado Plano.

Desse modo, os gastos impendidos após a adesão do ente ao NRRF e antes da homologação do PRF não poderão ser opostos a título de descumprimento de vedações, eis que o custo referido será inserido no Plano de Recuperação Fiscal em elaboração, fazendo parte de seu cenário-base.

Sobre a questão, a PGFN se posicionou por meio do Parecer SEI N° 12620/ME de 23 de agosto de 2021 em que corrobora o entendimento do Conselho e comunicado em diversas oportunidades ao Estado do Rio de Janeiro de que a previsão no PRF 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 n° 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.**

Dessa forma, o CSRRF-RJ encaminhou o OFÍCIO SEI N° 237324/2021/ME de 06 de setembro de 2021 apontando o descumprimento de vedação disposta no art. 8º da Lei Complementar n° 159, de 2017 e solicitando a adoção de providências acautelatórias e a revogação ou suspensão da eficácia da Lei n° 9.299/2021.

Em seguida, o CSRRF-RJ encaminhou OFÍCIO SEI N° 249423/2021/ME em 20 de setembro de 2021 solicitando o envio do impacto financeiro projetado por ocasião da publicação da Lei n° 9.299/2021, no Diário Oficial do Poder Executivo, do dia 9 de junho de 2021 que trata do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos servidores da saúde.

Como resposta, o estado do Rio de Janeiro encaminhou o Of.SEFAZ/COMISARRF SEI N° 56 de 19 de outubro de 2021 somente com a estimativa de despesa com pessoal **ativo** conforme Nota Técnica SUDPD SUBGEP (19576336) da seguinte forma:

2021	158.794.720,00
2022	322.218.609,00
2023	384.717.433,00
2024	428.466.684,00
2025	478.465.760,00
2026	497.215.395,00
2027	497.215.395,00
2028	497.215.395,00
2029	497.215.395,00
2030	497.215.395,00
Total	4.258.740.181,00

Destaco que em que pese o CSRRF-RJ ter solicitado o impacto financeiro total com a publicação da Lei n° 9.299/2021, o Estado do Rio de Janeiro somente enviou parte das informações solicitadas, ou seja, somente enviou o impacto com a despesa com pessoal ativo.

Para uma estimativa de impacto na despesa com inativos utilizei como base a informação declarada pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito do Plano de Cargos e Salários para a área de saúde – SES e IASERJ, aprovado pela Lei Estadual nº 7.946, de 27 de abril de 2018 (Número de documento SEI 19229572):

2021	R\$ 12.373.481,56
2022	R\$ 119.986.304,31
2023	R\$ 258.362.527,01
2024	R\$ 397.844.868,48
2025	R\$ 522.852.288,89
2026	R\$ 543.201.317,88
2027	R\$ 543.201.317,88
2028	R\$ 543.201.317,88
2029	R\$ 543.201.317,88
2030	R\$ 543.201.317,88
Total	R\$ 4.027.426.059,65

Em face do exposto, o CSRRF-RJ, 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, **concluiu, por meio do Parecer SEI nº 17782/2021/ME (20126467)** que *“a publicação da Lei Estadual nº 9.299, de 08 de junho de 2021, constitui violação à vedação contida no inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, fato que será considerado quando da elaboração de parecer a ser emitido por este CSRRF-RJ em cumprimento ao disposto no inciso III do § 1º do artigo 5º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso III do § 1º do artigo 22 do Decreto Federal nº 10.681, de 20 de abril de 2021.”*

Importa ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro estava no Regime de Recuperação Fiscal com base na Lei Complementar nº 159, de 2017 sem as alterações dispostas pela Lei Complementar nº 178, de 2021 desde 2017 até o dia 1 de junho de 2021, um dia antes da nova adesão ao Regime de Recuperação Fiscal deferida em 02 de junho de 2021, conforme DESPACHO STN-GABIN (SEI 16203495).

Levando-se isso em consideração, é relevante apontar que a da Lei nº 9.299/2021, que instituiu o Plano de cargos carreiras e salários da Saúde, com impacto estimado de R\$ 8,2 bilhões até 2030 **já seria violação conforme as regras vigentes à época do Regime de Recuperação Fiscal anterior, portanto, não há que se falar de desconhecimento das regras.**

O Processo 12105.100727/2021-30 trata da publicação da Resolução TCE-RJ nº 372, de 23 de junho de 2021, que regulamenta o disposto no art. 31 da Lei Estadual nº 5.535, de 2009.

O art. 31 da Lei Estadual nº 5.535, de 2009 prevê aos Magistrados que, quando no exercício cumulativo de suas funções com as de outro órgão jurisdicional, será paga indenização equivalente a um terço de seu subsídio.

Ainda sobre o Processo 12105.100727/2021-30 saliento os seguintes marcos temporais:

- a. 29 de junho de 2021 : CSRRJ-RJ encaminhou OFÍCIO SEI Nº 171309/2021/ME (SEI 16848342) ao Estado do Rio de Janeiro identificando indício de violação e solicitando manifestação do Tribunal de Contas do Estado.
- b. 06 de agosto de 2021 : Como não recebeu respostas, o CSRRF-RJ reiterou pedido de manifestação sobre o ato por meio do OFÍCIO SEI Nº 209431/2021/ME

- c. 12 de agosto de 2021 : O TCE-RJ responde o CSRRF-RJ por meio do Ofício nº 527/21-PRS/GAP em que entende não ter descumprido vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017
- d. 25 de agosto de 2021 : O CSRRF-RJ encaminha o OFÍCIO SEI Nº 226644/2021/ME solicitando informações complementares ao TCE-RJ
- e. 8 de setembro de 2021 : O TCE-RJ encaminha o Ofício nº 630/21 – PRS/GAP encaminhando as informações complementares
- f. 29 de setembro de 2021 : Reunião deliberativa do CSRRF-RJ em que proponho que o Conselho envie ofício de representação ao Estado em decorrência de descumprimento ao Regime de Recuperação Fiscal. Contudo, em decorrência de controvérsia jurídica levantada sobre compensação financeira do caso em questão, o CSRRF-RJ elaborou consulta a PGFN.
- g. 26 de outubro de 2021 : PGFN encaminha PARECER SEI Nº 15914/2021/ME em que esclarece que 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.
- h. 16 de novembro de 2021 : CSRRF-RJ entende que houve violação por parte do Tribunal de Contas do Estado e **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.
- i. 25 de novembro de 2021 : TCE-RJ encaminha recurso administrativo ao Ministro da Economia.
- j. 5 de janeiro de 2022 : Publicado despacho do Ministro da economia não conhecendo do recurso hierárquico em função do disposto no **PARECER SEI Nº 19777/2021/ME** da PGFN
- k. 11 de janeiro de 2022: **Violação concluída por meio de reunião do CSRRF-RJ, devidamente gravada e com votos registrados por manifestação eletrônica de todos os Conselheiros no prazo estipulado e expirado**, em que se deliberou, por 2 votos a 1 pela manutenção do entendimento exarado por meio do **PARECER SEI Nº 18071/2021/ME** no âmbito do Processo 12105.100727/2021-30 de que a efetivação da Resolução nº 372 do TCE-RJ violou o disposto no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, bem como que a compensação financeira promovida por esse órgão de controle externo não é admissível para o atendimento ao disposto no inciso I do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, sem a prévia autorização do CSRRF-RJ.

Há que se observar que a deliberação sobre conclusão do processo ocorreu em reunião do CSRRF-RJ no dia 11 de janeiro de 2022.

Durante a reunião, devidamente gravada, o Conselho entendeu, por unanimidade, ser necessário um prazo de 24 horas para formalização de manifestação dos Conselheiros sobre a questão. O prazo foi encerrado às 11 horas do dia 12 de outubro e os Conselheiros encaminharam suas manifestações por e-mail incluídos no SEI (nº 21673476 e nº 21673507).

Dessa forma, como houve decisão do Conselho, por maioria simples, registrada em Ata disponível no Processo 12105.100702/2021-36 entendo que o processo foi concluído.

Riscos ao cumprimento das vedações

Reajuste de servidores estaduais

O Estado do Rio de Janeiro publicou a Lei estadual 9.436/21 em 15 de outubro de 2021 autorizando o Governo do Estado a conceder recomposição salarial e reajuste anual para os servidores do Estado, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No artigo 1º da Lei estadual 9.436/21, está prevista a recomposição das perdas acumuladas no período de 06/09/2017 até 31/12/2021 e no art. 3º, a recomposição das perdas acumuladas anualmente, nos 12 meses imediatamente anterior.

Ainda sobre a Lei estadual 9.436/21, de acordo com o sítio eletrônico da ALERJ ([Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro \(alerj.rj.gov.br\)](http://Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (alerj.rj.gov.br))):

“O projeto, agora, terá que ser regulamentado pelo Executivo. Foi importante a aprovação desta lei, porque os servidores estão sem aumento desde 2014. O Parlamento está atento às reivindicações da população”, comentou o presidente Ceciliano.

A estimativa feita pela Alerj é de que o reajuste **retroativo** chegue a 23%. A recomposição poderá ser paga em três parcelas: **a primeira delas de 50%, em 2022**; a segunda de 25%, em 2023; e a terceira de 25%, em 2024 – sempre no primeiro bimestre de cada ano.

“Essa medida representa um **impacto de receita anual estimado em R\$ 6 bilhões**, que serão pagos dessa forma parcelada”, comentou o deputado Luiz Paulo.

Sobre a questão, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº [19214512](#)), encaminhou ao exame da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional os seguintes questionamentos:

a) É vedado ao estado em Regime de Recuperação Fiscal conceder revisão geral anual, tendo em vista a ressalva prevista no inciso I do art. 8º da LC 159/2017?

b) Em caso de resposta negativa ao item anterior, a concessão de revisão geral anual pelo estado em Regime de Recuperação Fiscal com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, viola o disposto no inciso I do art. 8º da LC 159/2017 ou também se enquadra na ressalva prevista no mesmo dispositivo?

c) A revisão geral anual está necessariamente atrelada a um índice de correção inflacionária ou é possível ao Chefe do Poder Executivo fixar percentual diverso, a seu critério?

d) É o Conselho órgão competente para realizar avaliação da compatibilidade do RGA com as obrigações do estado em Regime de

Recuperação Fiscal sob o ponto de vista do equilíbrio fiscal determinado no PRF, ou cabe ao Conselho falar exclusivamente se a aplicação da RGA é ou não descumprimento de vedação?

e) O estado é obrigado a conceder o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988?

f) Caso a resposta ao item “e” seja negativa, por ser ato opcional e considerando a situação fiscal justificada pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, há que se falar em ressalva irrestrita para todo o tipo de majoração salarial concedida à totalidade de servidores públicos estaduais?

g) O ressalvado no inciso I do art. 8º se estende para reajuste considerando inflação retroativa acumulada de múltiplos exercícios?”

A Procuradoria respondeu por meio do Parecer 17924 ([20203508](#)) em que conclui:

a) não é vedado ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal conceder revisão geral anual, nos termos do inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que é a única hipótese de aumento ressalvada pelo inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

b) a concessão de revisão geral anual com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, não atende ao requisito da anualidade. Isso porque deve ser computada para fins de revisão geral anual apenas a recomposição inflacionária do respectivo período. Não se pode, a pretexto da concessão de revisão geral anual, tentar recompor índices de inflação de múltiplos exercícios;

c) a revisão geral anual que considera a inflação retroativa acumulada de múltiplos exercícios não encontra amparo na ressalva disposto na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e

d) na fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, cabe ao CSRRF, relativamente à revisão geral anual pretendida, tão somente avaliar se tal revisão, nos moldes em que apresentada pelo Estado, viola, ou não, o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Adicionalmente, conforme a Nota SEI nº 464/2021/CAF/PGACFFS/PGFN-ME:

Ao firmar, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que o ente federado não é obrigado a conceder o disposto no inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a CAN/PGFN registrou o seguinte, *in verbis*:

"Assim, o Estado poderá, fundamentadamente: a) deixar de conceder a revisão geral anual; b) conceder revisão geral anual em percentual menor que o dos índices oficiais de inflação; e c) conceder a revisão geral anual em percentual equivalente ao dos índices oficiais de inflação."

Daí se pode extrair a resposta à indagação exposta na alínea "f" do item 32 do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº [19214512](#)), no sentido de que não há que se falar em ressalva irrestrita para todo o tipo de majoração salarial concedida à totalidade dos servidores públicos estaduais.

Há que se destacar que, conforme a Nota Técnica nº 01/2022/SUBPOF/SEFAZ/RJ (21545588) de 04 de janeiro de 2022 encaminhado pelo Estado do Rio de Janeiro por meio do Of. SEFAZ/COMISARRF SEI Nº4, a Lei estadual nº 9.436/21 é meramente autorizativa e dependeria de regulamentação do Poder Executivo Estadual para sua implementação.

Dessa forma, o Conselho arquivou o processo até edição de ato regulamentador do Poder Executivo Estadual.

Por fim, observa-se ainda que, conforme a Nota Técnica nº 01/2022/SUBPOF/SEFAZ/RJ (21545588) de 04 de janeiro de 2022 encaminhado pelo Estado do Rio de Janeiro por meio do Of. SEFAZ/COMISARRF SEI Nº4:

Cabe ainda considerar o entendimento da PGFN, descrito no Parecer nº 16851/2021/ME, de que "a revisão geral anual com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, não atende ao requisito da anualidade". À luz do parecer, depreende-se que a recomposição em 2022, conforme disposto no art. 1º, encontra amparo na ressalva disposta na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, somente quanto às perdas acumuladas em 2021; já para a perda acumulada no período de 06/09/2017 a 30/12/2020, o mesmo não acontece, e, portanto, deve ser tratada com uma hipótese vedada no art. 8º da Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017.

Sobre a questão e seguindo o Parecer PGFN17924 ([20203508](#)), entendo que caso o reajuste salarial ocorra de forma retroativa com base nos índices inflacionários acumulados entre 2017 e 2021, o que ensejaria em um reajuste da ordem de 23%, conforme o sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, será necessário que o Conselho apure o ato específico que conceda o reajuste como indício de violação, por não atender o requisito de anualidade da Revisão Geral Anual de que trata o X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Processos sobrestados em razão de liminar do Supremo Tribunal Federal

Dando cumprimento a deliberação do Conselho registrada em Ata de Reunião CSRRF-CSRRFRJ (21599985), o Conselho sobrestou os processos listados abaixo, que tratam de reposição de cargos vagos até decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI nº 6930:

12105.100724/2021-04
19953.100599/2021-82

19953.100646/2021-98
19953.100664/2021-70
19953.100661/2021-36
19953.100679/2021-38
19953.100807/2021-43
19953.100806/2021-43
19953.100806/2021-07
19953.100890/2021-51

Importante observar que o Estado do Rio de Janeiro deve se atentar ao risco de violação às vedações caso a decisão de mérito seja contrária a decisão liminar.

Adicionalmente, ainda conforme a liminar do Exmo. Senhor Ministro Barroso:

Por fim, um importante alerta: a possibilidade de reposição de vacâncias não significa autorização automática à admissão de pessoal pelos órgãos e entidades dos Estados e Municípios que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal. Não há direito adquirido ao preenchimento integral do plano de cargos de eventual carreira pública.

O alerta do Exmo. Senhor Ministro Barroso é de extrema relevância pois, caso o Estado do Rio de Janeiro opte por realizar concurso e nomear servidores além do disposto nas ressalvas ao Plano de Recuperação Fiscal proposto pelo Estado, a trajetória de aumento de despesa obrigatória de caráter continuado será superior ao projetado e o caminho para o reequilíbrio fiscal ficará ainda mais distante.

Por fim, há que se destacar que os processos em questão não foram considerados para fins deste voto.

Dos critérios para o voto

Conforme citado anteriormente, cabe ao Conselho se manifestar especificamente sobre o cumprimento das obrigações do Estado com os incisos I e IV do art. 7º B da Lei Complementar nº 159, de 2017:

7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no exercício de suas atribuições, nos prazos estabelecidos; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

.....

IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Apesar de a estimativa de impacto financeiro solicitada pelo Conselho no âmbito do processo 12105.100709/2021-58 estar incompleta, entendo que como não houve abertura de processo de

inadimplemento quanto ao cumprimento do inciso I do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017 nesse caso específico, considero que o Estado cumpriu o disposto no inciso I do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Por outro lado, o Conselho constatou que o Estado não cumpriu integralmente o disposto no inciso IV pois foram constatados 4 (quatro) atos que violaram as vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, dos quais 2 (dois) atos já se encontram concluídos e 2 (dois) se encontram em fase de representação, ou seja, apesar de constatadas as violações o Estado ainda teria tempo para suspensão de eficácia ou revogação dos atos.

Mais explicitamente, entendo que :

- a. A manifestação favorável sem ressalvas se refere a situação em que não foram constatadas nenhuma violação ou que a violação foi revogada ou teve sua eficácia suspensa e que também não ocorram indícios de violação;
- b. A manifestação favorável com ressalvas se refere a situação em que se verificaram indícios de violação, mas nenhuma violação foi constatada de forma definitiva por meio de parecer conclusivo; e
- c. A manifestação desfavorável se refere a situação em que foi constatada violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 por meio de parecer conclusivo.

O Regime de Recuperação Fiscal é uma oportunidade para que o Estado reequilibre, de forma estrutural, suas finanças e evite a situação de calamidade, em que os salários dos servidores são atrasados, os fornecedores não são pagos e os investimentos primordiais para a continuidade dos serviços públicos não são realizados.

O Regime é um acordo em que a União deixa de receber receita – o fluxo de dívida pago mensalmente pelo Estado – durante um período para que o Estado e sua população consigam suportar, de forma mais branda, o processo de retomada do equilíbrio fiscal diante de um cenário de crise financeira. O sucesso do Regime, no entanto, depende do comprometimento do Estado com suas regras, ou seja, com as metas fiscais estipuladas, com as medidas de ajuste fiscal e com as vedações dispostas na Lei Complementar nº 159, de 2017.

Por outro lado, se o Estado não se comprometer com o Regime, não atingirá o equilíbrio, e o problema detectado e comprovado em diagnóstico fiscal será postergado para as gerações futuras. Dessa forma, poderá ocorrer, novamente, atraso dos salários, não pagamento dos fornecedores, desemprego e precariedade da qualidade de vida do cidadão. Sem o comprometimento com o Regime, o Estado também não conseguirá pagar o que deve para a União. O que seria uma postergação de pagamento de dívida torna-se, assim, uma doação em definitivo, da União para o Estado, o que é contrário ao interesse público.

Aqui é importante retomar o conceito de custo de oportunidade, que é o que a sociedade poderia ganhar se direcionasse seus recursos para fins alternativos. Os R\$ 92 bilhões que o Estado do Rio de Janeiro deixou de pagar para a União desde 2017, por exemplo, poderiam ter sido utilizados pelo Governo Federal em áreas como saúde, educação e assistência social para a população mais carente.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, existem nove indícios de violação, duas violações constatadas em representação e mais duas violações já constatadas, sendo uma por meio de parecer conclusivo do Conselho. A desconsideração das violações às vedações na homologação

do Plano de Recuperação Fiscal pode ferir a isonomia federativa, preceito tão caro no âmbito da Constituição Federal, já que a União estaria tratando os entes federativos de forma desigual.

O controle das vedações é relevante porque representa um mapeamento de atos que possam ensejar aumento de despesa, com um tempo hábil para que o ente tome providências antes que, de fato, suas finanças públicas sejam sensibilizadas. Dessa forma, a homologação de um Plano, mesmo após constatada violação à Lei Complementar nº 159, de 2017 por parecer conclusivo do Conselho, pode representar o enfraquecimento de um instrumento – o Regime de Recuperação Fiscal – e a diminuição da capacidade financeira da União para firmar Planos com outros entes que demonstrem comprometimento com as regras e com o reequilíbrio fiscal.

Além disso, há que se alertar que toda decisão sobre homologação de Planos de Recuperação Fiscal serve como base para o comportamento dos próximos Estados pleiteantes ao Regime. Nos moldes criados pelo Congresso Nacional, e apesar do custo elevado para a União, o Regime pode e deve ser um exemplo de programa de sucesso em termos de finanças públicas para os entes que demonstrarem comprometimento em reequilibrar suas finanças e que estejam buscando evitar o ônus para as gerações futuras. Por isso, é importante homologar os Planos de entes que de fato sinalizem esse compromisso.

No caso do Rio de Janeiro, considerando o monitoramento das vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, entendo que há uma sinalização clara do Estado de não comprometimento com as regras do Regime de Recuperação Fiscal.

Em face do exposto, como foram constatadas 2 (duas) violações às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, por meio de parecer conclusivo e com impacto estimado de R\$ 8,2 bilhões até 2030, manifesto-me pela não homologação do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 14 de janeiro de 2022.

Do voto

Em face do exposto, como foram constatadas 2 (duas) violações às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 de forma conclusiva e com impacto estimado de R\$ 8,2 bilhões até 2030, manifesto-me pela não homologação do Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro.