



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e
Econômico-Orçamentária
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

PARECER SEI Nº 113/2022/ME

Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão (art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).

Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Art. 22, §1º, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros circunscrita ao exame do cumprimento dos requisitos constantes dos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Despacho do Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros no Parecer SEI Nº 8693/2021/ME. Parecer SEI Nº 17346/2021/ME.

I

INTRODUÇÃO

1. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Despacho SEI nº 21399455, em atenção ao disposto no art. 22 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, encaminha a esta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (21399691), apresentado pelo ente estadual por intermédio do Ofício SEFAZ/GABSEC nº 1104/2021 (21401453), de 29 de dezembro de 2021.

2. Preliminarmente, consigne-se que a análise a ser realizada por intermédio do presente parecer consiste em um juízo jurídico-formal, de mera adequação, haja vista que a competência desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está circunscrita à verificação do atendimento, pela legislação estadual, das exigências do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, de modo que não alcança qualquer exame relacionado à legalidade ou à constitucionalidade das proposições normativas editadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

3. Outrossim, registre-se que o exame da matéria por esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros - CAF é restrito, nos termos do art. 14 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36,

de 24 de janeiro de 2014, aos aspectos estritamente jurídico-financeiros dos atos legislativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro em atendimento aos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, quais sejam, Lei Complementar nº 193, de 05 de outubro de 2021, Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, art. 3º da Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997 e Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014.

II

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4. De início, impede consignar que, em atenção ao princípio constitucional da legalidade, a autorização legislativa para o Estado do Rio de Janeiro aderir ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF está inserta no art. 1º-A acrescido à Lei nº 7.629, de 2017, pela Lei nº 9.429, de 2021.

5. Com arrimo no § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, foram anteriormente encaminhadas a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, para avaliação, as seguintes proposições legislativas encaminhadas pelo Estado do Rio de Janeiro, art. 3º da Lei Estadual nº 7.629, de 09 de junho de 2017, o qual foi objeto de exame por meio do Despacho do Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros no Parecer SEI Nº 8693/2021/ME (16442512), bem como a Lei Complementar nº 193, de 05 de outubro de 2021, que foi analisada por meio do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), especificamente quanto à verificação do atendimento, pela legislação estadual, das exigências contidas respectivamente nos incisos V e VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, 2017.

6. Posteriormente aos supramencionados exames, foi apresentado no presente processo o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, de modo que, na presente etapa, a análise desta PGFN está assentada no disposto no inciso II do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso II do §1º do art. 22 do Decreto nº 10.181, de 2021, *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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Art. 22. O Plano de Recuperação Fiscal do Estado será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que o encaminhará à Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional e ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 1º Os pareceres dos seguintes órgãos serão elaborados no prazo de quinze dias, contado da data do recebimento por cada órgão:

I - Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que avaliará:

a) reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal,

b) cumprimento dos prazos para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal;

c) adequação do Plano de Recuperação Fiscal ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017, e neste Decreto; e

d) risco de não implementação das medidas de ajuste propostas em decorrência da repartição de competências estabelecidas pela Constituição;

II - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que avaliará a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e

III - Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que avaliará a observância ao disposto nos incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 2º Os pareceres a que se refere o § 1º serão encaminhados ao Ministro de Estado da Economia, que poderá se manifestar favoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal no prazo de até dez dias, contado da mais recente dentre as datas de recebimento dos referidos pareceres, caso os pareceres sejam favoráveis ao pleito do Estado, com ou sem ressalvas. (Grifou-se)

7. Cumpre observar, nos termos do *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017 [1], e do inciso VI do art. 5º e art. 10 do Decreto nº 10.181, de 2021, que as leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal compõem o Plano de Recuperação Fiscal.

8. Sob tal perspectiva, tendo em conta o exposto nos artigos 3 e 5 do parecer em tela, a presente análise compreende a verificação quanto ao suprimento das inconformidades apontadas no Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), em face da edição da Lei Complementar Estadual nº 198, de 2021, bem como o exame do Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997 e Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, para fins de constatação do atendimento das medidas previstas, respectivamente, nos incisos V e VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

II.1

VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DO DISPOSTO NO INCISO V DO §1º DO

ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 2017

9. O atendimento da medida de ajuste fiscal contida no art. 2º, §1º, inciso V, da Lei Complementar nº 159, de 2017, atinente à instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, foi regulamentado pelo art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, nos seguintes termos:

Art. 15. O disposto no [inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será considerado atendido pela previsão de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA que estabeleçam:

I - prazo de vigência que compreenda, no mínimo, os três exercícios financeiros subsequentes ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

II - regras de contenção do crescimento das despesas que auxiliem a recondução da despesa primária aos limites estabelecidos;

III - regras para apuração da base de cálculo, que observarão as exceções previstas no [§ 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), e definirão o exercício anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal como base de cálculo da limitação; e

IV - órgão estadual responsável para atestar o cumprimento da limitação.

§ 1º O disposto neste artigo será considerado atendido caso a limitação de crescimento anual restrinja o crescimento agregado das despesas primárias dos Poderes e órgãos do Estado.

§ 2º Consideram-se como despesas primárias, para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de despesas previstas no [inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade, desconsiderados o pagamento dos passivos definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

§ 3º O cumprimento do limite de crescimento anual das despesas primárias durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal será um dos critérios utilizados para a elaboração da classificação de desempenho de que trata o [inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 4º A limitação de despesas de que trata este artigo poderá ter como referência um dos exercícios entre 2017 e 2021, excepcionalmente, para os pedidos de adesão realizados no exercício de 2021.

10. A matéria foi, ainda, disciplinada pela Portaria STN nº 931, de 14 de julho de 2021, que, em seu art. 1º, prescreve o seguinte:

Art. 1º Para os fins da definição da base de cálculo e avaliação quanto ao cumprimento da limitação de despesas primárias instituída na forma prevista no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017:

I - será utilizado regime de empenho para as despesas primárias do exercício, sem a inclusão de despesas intraorçamentárias;

II - não serão consideradas despesas primárias as despesas com:

a) pagamentos de sentenças judiciais; e

b) recomposição de fundos de reserva de depósitos administrativos e judiciais.

§ 1º As apurações serão realizadas com os mesmos critérios utilizados para a definição da base de cálculo, inclusive quanto às empresas estatais consideradas dependentes.

§ 2º As deduções de despesas custeadas com recursos de:

I - transferências voluntárias ou emendas parlamentares serão apuradas de acordo com o valor transferido pela União no respectivo exercício; e

II - doações serão apuradas segundo o valor arrecadado anualmente pelo Estado.

§ 3º Esta Secretaria avaliará, no âmbito do processo de análise previsto no art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, exclusivamente para fins de subsidiar a elaboração da classificação de desempenho de que trata o inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o cumprimento da limitação de despesas de que tratam o inciso V do § 1º do art. 2º e o inciso III do art. 7º-B ambos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

11. Nos artigos 13 a 18 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), esta CAF fundamenta o não atendimento pelo § 1º do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 05 de outubro de 2021, ao disposto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, nos seguintes termos:

De outro lado, no tocante à escolha do ano base para a limitação de despesas primárias, o Estado do Rio de Janeiro elegeu o exercício de 2018, o que está entre os exercícios referidos no § 4º do art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, não obstante, o Estado previu, para o cálculo do valor de referência da limitação, a correção em percentual equivalente ao IPCA atinente ao período acumulado entre os meses de janeiro de 2018 a dezembro de 2021, ao passo que não há qualquer previsão normativa de correção monetária na regulamentação que dispõe acerca do atendimento ao inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, conforme se verifica do multicitado art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021.

Não há nem que se adentrar na temática acerca da existência ou não de direito à correção monetária independentemente de previsão legal, porquanto, a despeito de haver jurisprudência do STF acerca da inexistência de direito adquirido a regime de correção monetária ou dever de atualização automático sem previsão legal [1], o entendimento existente acerca do cabimento de correção monetária independentemente de previsão legal é para as hipóteses em que há relação jurídica entre devedor e credor, a fim de manter o valor da prestação e evitar o enriquecimento sem causa, conforme decorre do Parecer GQ-111 da Advocacia-Geral da União, hipóteses essas diametralmente diversas da ora sob exame que trata da fixação de uma base de cálculo financeira.

Com efeito, na hipótese sob análise, trata-se de regra fiscal para a definição de limite cujas despesas primárias não poderão ultrapassar, limite esse cujas balizas para seu estabelecimento e definição do exercício da base de cálculo estão consubstanciadas no art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021 [2], o qual não previu a correção monetária das despesas utilizadas como base na aplicação de seu § 4º.

Observe-se que, em relação à Lei Complementar nº 156, de 2016, a qual, em seu art. 4º, previu também o controle do montante das despesas primárias por meio da instituição de teto de gastos, na regulamentação do referido dispositivo, quando era hipótese de correção monetária do valor base para a definição do limite das despesas, o decreto expressamente a previu, nos termos do inciso II do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.056, de 2017.

Ademais, de acordo com o art. 15, inciso III, e § 4º do Decreto nº 10.681, de 2021, a regra de limitação do crescimento anual das despesas primárias deve definir o exercício anterior ao do pedido de adesão ao RRF como base de cálculo da limitação ou ter como referência um dos exercícios entre 2017 e 2021, excepcionalmente, para os pedidos de adesão realizados no exercício de 2021. Nessa perspectiva, verifica-se dos dispositivos normativos mencionados que a base de cálculo da limitação deve ser sempre o exercício anterior ao do pedido de adesão, que, no caso do Estado do Rio de Janeiro, seria o exercício de 2020, ou, caso exercida a faculdade descrita no §4º do dispositivo em comento, um dos exercícios entre 2017 e 2021, ou seja, deve haver um valor base fixo e não sucessivos valores base como previsto no § 1º do art. 1º da lei complementar estadual.

Nessa perspectiva, tendo em vista que o art. 15, inciso III, e § 4º do Decreto nº 10.681, de 2021, estabelecem a adoção de um valor base fixo para o cálculo do limite de gastos, forçoso é concluir que o § 1º do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, ao definir bases de cálculo distintas e sucessivas, não atende ao requisito constante da referida disposição normativa regulamentar, cuja observância foi preconizada pelo § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o qual dispõe expressamente que as medidas insertas nas leis ou atos editados pelo ente estadual deve ser pautada pela observância dos termos do regulamento.

12. O art. 1º da Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, modificou o § 1º do art. 1º da retromencionada Lei Complementar nº 193, de 2021, e

passou a prever como ano base para a limitação de despesas primárias o exercício de 2021, o qual está entre os exercícios referidos no § 4º do art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, e, na medida em que o pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao RRF ocorreu no ano de 2021 é possível ao aludido ente o exercício da faculdade excepcional prevista no mencionado § 4º, de sorte que o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 193, de 2021, com a redação dada pela referida Lei Complementar nº 198, passa a estar em conformidade com o previsto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021.

13. Acerca do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, que traz o rol das despesas que não estão incluídas na base de cálculo e no limite das despesas primárias, esta CAF, no artigo 23 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME, havia apontado, em relação ao inciso VIII do referido artigo, que a exclusão dos impactos de fatores extraordinários ou temporários sobre as finanças estaduais da base de cálculo e do limite das despesas primárias **não** encontra amparo na Lei Complementar nº 159, de 2017, tampouco no Decreto nº 10.681, de 2021, ou na Portaria STN nº 931, de 2021.

14. Na medida em que o supracitado inciso VIII do art. 2º da Lei Complementar nº 193, de 2021, foi revogado pelo art. 3º da Lei Complementar nº 198, de 2021, fica suprido o ponto consubstanciado no artigo 23 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME.

15. Ainda no tocante ao art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, esta CAF, nos artigos 23 a 31 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), exarou a seguinte análise:

Sequencialmente, por sua vez, o inciso X do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, assim dispõe:

Art. 2º - Para todos os efeitos desta Lei, não se incluem na base de cálculo e no limite de despesas primárias, consoante o inciso I, § 4º do artigo 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, alterada pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021:
(...)

X - as despesas decorrentes de determinações constitucionais do Estado do Rio de Janeiro em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo de suas aplicações mínimas e a variação do IPCA no mesmo período dos abaixo relacionados:

- a) Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM -, de acordo com o artigo 263 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- b) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ -, conforme o artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- c) Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED -, conformem os §§ 6º e 7º do artigo 183 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;
- d) Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro, instituído pela Emenda Constitucional nº 86/2021;
- e) Outros fundos que vierem a ser incluídos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

No exame do dispositivo supra transcrito, é necessário observar que o inciso IV do § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, apenas admite, relativamente à base de cálculo e ao limite de que trata o inciso V do § 1º do mesmo artigo, **a exclusão das despesas em saúde e educação** realizadas pelo ente em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo das aplicações mínimas de que tratam o [§ 2º do art. 198](#) e o [art. 212 da Constituição Federal](#) e a variação do IPCA no mesmo período. Ocorre que as despesas dos fundos arrolados nas alíneas do inciso X do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, não estão circunscritas às despesas em saúde e educação, de modo que não atende à previsão inserta na lei complementar federal que rege o RRF.

Ademais, nos incisos XI a XIV do art. 2º, a Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, elenca um rol extenso de despesas com recursos oriundos de fundos que não seriam incluídas na base de cálculo e no limite das despesas primárias, nos seguintes termos:

Art. 2º - Para todos os efeitos desta Lei, não se incluem na base de cálculo e no limite de despesas primárias, consoante o inciso I, § 4º do artigo 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, alterada pelo artigo 13 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021:
(...)

XI - as despesas com recursos oriundos dos Fundos Especiais dos órgãos descritos no art. 20, inciso II, alíneas "a", "b" e "d" da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e nos arts. 176 e 179 da Constituição Estadual e os Fundos que se enquadram no §9º do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17 alterada pelo artigo 13 da Lei Complementar Federal nº 178/21;

XII - as despesas com recursos oriundos dos Fundos elencados nos incisos do artigo 95 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

XIII - as despesas com recursos oriundos dos seguintes Fundos:

- a) Fundo Especial do Corpo de Bombeiros - FUNESBOM -, instituído pela Lei nº 622, de 02 de dezembro de 1982;
- b) Fundo Especial Penitenciário - FUESP -, instituído pela Lei nº 1125, de 12 de fevereiro de 1987;
- c) Fundo Especial da Polícia Militar - FUNESPOM -, instituído pela Lei nº 600, de 12 de novembro de 1982;
- d) Fundo Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - FUNESP -, instituído pela Lei nº 499, de 1º de dezembro de 1981.

XIV - as despesas com recursos oriundos do Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro devidos à AGENERSA e AGETRANSP, criado pelo artigo 19, § 3º da Lei Estadual nº 4.555, de 06 de junho de 2005;

Do exame das normas que disciplinam o atendimento da medida de ajuste fiscal consubstanciada na limitação de crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, constante do inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se identifica qualquer previsão de exclusão das despesas acima elencadas, muito pelo contrário, a Lei Complementar nº 159, de 2017, no § 2º do art. 1º, expressamente dispõe, como pilar do Regime de Recuperação Fiscal, que esse **"envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime"** e, no inciso I do § 3º desse mesmo artigo, prevê que, para os efeitos da mencionada lei, **"as referências aos Estados e ao Distrito Federal compreendem o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes"**.

Outrossim, cumpre observar que o retro transcrito inciso XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, faz referência à exclusão das despesas com recursos oriundos dos fundos que se enquadram no §9º do artigo 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Ocorre que a exceção estatuída no referido dispositivo da lei complementar federal é apenas em relação à implementação da medida prevista no inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, atinente à gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, e não em relação à medida prevista no inciso V, referente à instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, conforme expressamente disposto pelo legislador complementar, nos seguintes termos:

Art. 2º

(...)

§ 9º Não se aplica o disposto no inciso VII aos fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou que tenham sido criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Nessa perspectiva, uma vez que o citado inciso XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, concerne à medida prevista no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não atende ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017.

O supracitado art. 2º da norma estadual em análise, prevê, ainda, em seu inciso XVI, a exclusão das "despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras)" da base de cálculo e do limite das despesas primárias, exclusão essa que igualmente **não** encontra amparo na Lei Complementar nº 159, de 2017, tampouco no Decreto nº 10.681, de 2021, ou na Portaria STN nº

16. Em relação ao inciso X do supramencionado art. 2º, persiste a desconformidade apontada no artigo 26 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), na medida em que o inciso IV do § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, apenas admite, relativamente à base de cálculo e ao limite de que trata o inciso V do § 1º do mesmo artigo, **a exclusão das despesas em saúde e educação** realizadas pelo ente em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo **das aplicações mínimas de que tratam o § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal** e a variação do IPCA no mesmo período, ao passo que a lei complementar estadual, além de não restringir as despesas à saúde e educação, não trata da diferença das bases de cálculo das aplicações mínimas sobre as quais versam o art. 198, § 2º, e art. 212 da Constituição Federal, mas da diferença das bases de cálculo das aplicações mínimas do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ, do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED, do Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro e outros fundos que vierem a ser incluídos na Constituição do Estado.

17. No que concerne às despesas com recursos oriundos de fundos excluídas da base de cálculo e do limite das despesas primárias pelos incisos XI, XII, XIII e XIV do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, tem-se que os referidos incisos XII, XIII e XIV foram revogados pelo art. 3º da Lei Complementar nº 198, de 2021, de modo que estão superados os apontamentos transcritos no artigo 15 do presente parecer em relação a esses incisos.

18. Relativamente ao acima referido inciso XI do art. 2º, deve ser considerada a decisão prolatada pelo Ministro Roberto Barroso que deferiu medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930/DF, decisão essa cuja parte dispositiva está assim vernaculamente posta:

Diante do exposto, defiro a cautelar para conferir interpretação conforme a Constituição (i) ao art. 8º, IV e V, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, para autorizar a reposição de cargos vagos pelos entes federados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído por aquele diploma normativo; e (ii) ao art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo a excluir do teto de gastos os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais.

19. Nessa perspectiva, com amparo na decisão judicial supramencionada, não se considerará o óbice jurídico apontado no Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285) ao inciso XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, condicionada essa desconconsideração à manifestação a ser exarada no parecer de força executória da Advocacia-Geral da União solicitado por meio da Nota SEI nº 6/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21461323) e a resposta ao questionamento formulado por meio da Nota SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21594877).

20. No que tange ao inciso XVI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, persiste a desconformidade apontada no artigo 31 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), haja vista que a exclusão das "despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras)" da base de cálculo e do limite das

despesas primárias não encontra amparo na Lei Complementar nº 159, de 2017, tampouco no Decreto nº 10.681, de 2021, ou na Portaria STN nº 931, de 2021.

21. No tocante à ausência de normas que disciplinam a recondução da despesa primária ao limite estabelecido, na hipótese em que ultrapassado o limite de crescimento anual de despesas primárias fixado, ausência essa apontada no artigo 34 do multicitado Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), tem-se que a inclusão, pelo art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, do § 4º ao art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, abaixo transcrito, supre a referida ausência, de modo a ser atendido o requisito previsto no art. 15, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 2021.

Art. 5º
(...)

§ 4º - Em caso de descumprimento da limitação de despesas primárias prevista nos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar, serão aplicadas no exercício subsequente ao do descumprimento e enquanto ele persistir, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

a) excetua-se a reposição salarial consoante o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

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

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

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

II. 2

VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DO DISPOSTO NO INCISO VI DO §1º DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 2017

22. Quanto ao atendimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, do disposto no inciso VI do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que trata da "realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações", o ente estadual, quando da apresentação do pedido de adesão ao RRF, informou que cumpriu o dispositivo legal referido por meio da edição do art. 3º da Lei nº 7.629, de 2017, oportunidade em que esta CAF empreendeu o exame consubstanciado no Parecer SEI nº 8693/2021/ME (16442512).

23. No supracitado parecer, mediante despacho exarado em seu corpo e aprovado pela Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária, restou consignado:

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

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

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

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

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

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

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

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

24. Nessa medida, tendo em vista o encaminhamento do art. 3º da Lei nº 7.629, de 2017, sem alterações, no corpo do Plano de Recuperação Fiscal em questão, já foi exarado entendimento no sentido de que o dispositivo atende ao previsto no inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

II.3

VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DO DISPOSTO NO INCISO VII DO §1º DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 2017

25. Preceitua o art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, que das leis ou atos normativos apresentados pelo ente deve decorrer a implementação da “adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e

fundacional e empresas estatais dependentes, as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes”.

26. No corpo do Plano de Recuperação Fiscal, Anexo V, no tocante ao versado no supracitado dispositivo da lei complementar federal, o ente estadual apresenta o Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, que altera o Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997.

27. No tocante ao aspecto formal, não há óbice, em relação ao atendimento do disposto no art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, à disciplina por decreto, porquanto o *caput* do art. 2º abrange as leis **ou atos normativos** apresentados pelo ente na formação do Plano de Recuperação Fiscal, o que foi considerado na regulamentação do referido dispositivo pelo *caput* do art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021.

28. No tocante ao aspecto substantivo, tem-se que a implementação da medida constante do supramencionado dispositivo legal encontra-se disciplinada no supramencionado art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021, que assim prescreve:

Art. 17. O disposto no [inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será considerado atendido por meio da publicação de decreto do Governador do Estado ou de outros atos normativos que estabeleçam a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo.

§ 1º O decreto ou ato normativo a que se refere o caput estabelecerá, para a administração direta, indireta, fundacional e para empresas estatais dependentes, as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, incluída a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício financeiro, observadas as restrições estabelecidas em atos normativos federais e em instrumentos contratuais preexistentes.

§ 2º Não se aplica o disposto no [inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), aos fundos públicos previstos nas Constituições e nas Leis Orgânicas de cada ente federativo, incluído o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou que tenham sido criados para operacionalizar vinculações estabelecidas nas Constituições e nas Leis Orgânicas de cada ente federativo.

29. O referido Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, em seu art. 1º, institui, no âmbito da Administração Pública estadual, como instrumento de gerenciamento dos recursos financeiros do Poder Executivo, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios-SIAFEM/RJ, e, em seu art. 3º, com a redação dada pelo Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, previu a Conta Única como instrumento para a unificação dos recursos financeiros do Estado, para movimentação exclusiva desses recursos de todas as fontes de receitas vinculadas aos órgãos do Poder Executivo e suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, de forma a atender o princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 1.º - Fica implantado, no âmbito dos órgãos integrados da Administração Direta e indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, inclusive nas Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios-SIAFEM/RJ.
(...)

Art. 3º - O Estado do Rio de Janeiro utilizará a Conta Única como instrumento para a unificação dos recursos financeiros do Estado.

§ 1º - Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas vinculadas aos órgãos do Poder Executivo e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Estadual, na forma regulamentada pela Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 2º - As disponibilidades financeiras referentes aos recursos tratados no § 1º, existentes nas contas de depósito à vista ou de fundos de aplicação, serão transferidas pela instituição depositária oficial para a conta única do Tesouro Estadual, gradualmente, conforme cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Estado de Fazenda.

30. Do exame das disposições transcritas, tem-se que a previsão da Conta Única como instrumento para a unificação dos recursos financeiros do Estado do Rio de Janeiro atende à adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente de que trata a parte inicial do inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não obstante, não se identifica, no ato apresentado pelo Estado em atenção ao referido dispositivo legal, a existência de norma que estabeleça, para a administração direta, indireta, fundacional e para empresas estatais dependentes, as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, tal como disposto na segunda parte do art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 17, §1º, do Decreto nº 10.681, de 2021.

31. Em face do exposto, forçoso é concluir que o Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, e o Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro, não atendem integralmente às exigências insertas no art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 17, §1º, do Decreto nº 10.681, de 2021, na medida em que não estabelece as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, para a administração direta, indireta, fundacional e para empresas estatais dependentes.

III CONCLUSÃO

32. Ante todo o exposto, **sob o aspecto estritamente jurídico-financeiro**, tem-se que, em face do previsto nos incisos X e XVI de seu art. 2º, a Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, **não atende ao disposto no art. 2º, §1º, inciso V, conjugado com demais dispositivos da Lei Complementar nº 159, de 2017, e art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021.**

33. Em face da decisão prolatada pelo Ministro Roberto Barroso que deferiu medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930/DF, desconsidera-se o óbice jurídico apontado no Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285) no tocante ao inciso XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, condicionada a permanência dessa desconsideração à manifestação a ser exarada no parecer de força executória da Advocacia-Geral da União solicitado por meio da Nota SEI nº 6/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21461323), bem como à resposta ao questionamento formulado por intermédio da Nota SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21594877), e enquanto perdurar os efeitos da referida decisão judicial.

34. No que tange **ao atendimento do disposto no inciso VI do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017**, haja vista o encaminhamento do art. 3º da Lei nº 7.629, de 2017, sem alterações, no corpo do Plano de Recuperação Fiscal em questão, referido dispositivo já foi objeto de manifestação por meio de despacho exarado no corpo do Parecer SEI nº 8693/2021/ME (16442512) e aprovado pela Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária.

35. Relativamente ao Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, e Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, entende-se que **não atendem integralmente às exigências dispostas no art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 17, §1º, do Decreto nº 10.681, de 2021.**

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

Art. 5º O Plano de Recuperação Fiscal será composto das seguintes seções:

I - diagnóstico da situação fiscal do Estado no exercício anterior;
II - projeções financeiras para o exercício corrente e para os exercícios subsequentes, considerados os efeitos da adesão ao Regime sobre as finanças do Estado;
III - detalhamento das medidas de ajuste que serão adotadas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, dos impactos esperados e dos prazos para a adoção das referidas medidas;
IV - ressalvas às vedações previstas no [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), e definição de impacto financeiro considerado irrelevante para fins de aplicação do disposto no § 6º do referido artigo;
V - metas, compromissos e hipóteses de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e
VI - leis ou atos normativos dos quais decorram, nos termos do disposto neste Decreto, a implementação das medidas previstas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou demonstração da desnecessidade de edição de legislação adicional, conforme o disposto no § 8º do referido artigo.

Art. 10. A comprovação de atendimento do disposto no [§ 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será efetuada por ocasião do protocolo do Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, sem prejuízo da demonstração das medidas que o Estado considere implementadas por ocasião do protocolo do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia, nos termos do disposto nos [art. 2º](#) e [art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#). (Grifou-se)

Brasília, 07 de janeiro de 2022.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se à Divisão de Assuntos Parlamentares desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 10/01/2022, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sophia Dias Lopes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 10/01/2022, às 16:12, 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 **21500707** e o código CRC **CE5DE827**.