TC 029.151/2020-1

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Ministério da Economia

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Representado: Ministério da Economia

Proposta: Representação. Cautelar. Oitiva. Ciência. Determinação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades consistentes insegurança jurídica causada pelo risco da não renovação do Plano de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) firmado com o Estado do Rio de Janeiro, com pedido para que seja cautelarmente determinada a continuidade do Regime de Recuperação Fiscal até que a Corte analise as condições e restrições à essa continuidade, e estabeleça os critérios para uma possível renovação.

HISTÓRICO

2. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas, com o objetivo de equilibrar as contas públicas estaduais, por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais. Ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento de casos como esses.

3. De acordo com o art. 3° da LC 159/2017, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando estão simultaneamente presentes três requisitos: i) a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado é menor do que sua Dívida Consolidada ao final do último exercício; ii) o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e iii) o valor total de obrigações é superior ao valor das disponibilidades de caixa.

4. O monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal é feito pelo Conselho de Supervisão do Regime, criado para acompanhar a implantação do Regime e composto por representantes indicados pelo Ministério da Economia, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Estado em recuperação que tenham experiência profissional e conhecimento técnico. No caso do TCU, o auditor indicado se licencia de suas atividades no órgão de controle externo e passa a atuar no campo da gestão, tornando-se agente de uma unidade jurisdicionada do próprio Tribunal e, portanto, sua atuação não se confunde com a de auditoria de controle externo e com a missão institucional da Corte de Contas. Uma das atribuições do Conselho de Supervisão do Regime é **recomendar ao Estado e ao Ministério da Economia** providências e **alterações** no Plano de Recuperação, com vistas a atingir as suas metas.

5. Para a recuperação fiscal, em contrapartida, o estado deverá cumprir as exigências e vedações previstas na Lei Complementar nº 159/2017 que, de forma geral, são voltadas à restrição do aumento de despesas e se aplicam durante todo o período do Regime de Recuperação e a todos os Poderes, Órgãos, entidades e fundos do estado.

6. Além disso, para proporcionar espaço fiscal ao Estado e possibilitar a adoção das medidas de ajuste, a União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia.

7. A redução extraordinária de que trata o art. 9º, caput, da Lei 159/2017 não poderá ultrapassar o prazo de 36 (trinta e seis) meses, e, em caso de prorrogação, os pagamentos das prestações deverão ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação (art. 9º, §§ 1º e 2º da LC 159/2017).

8. O Regime de Recuperação Fiscal deve ser encerrado quando as metas estabelecidas no Plano de Recuperação forem atingidas ou quando a vigência do Plano de Recuperação terminar (art. 12, LC 159/2017). Nesse sentido, o prazo de vigência do Plano de Recuperação do Rio de Janeiro foi fixado em 36 meses pela lei que o instituiu, conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Inicialmente, registra-se que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do Tribunal, haja vista a matéria ser de competência do TCU, referir-se à administrador sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara, objetiva, e com a qualificação do representante, bem como encontrar-se acompanhada de documentação relativa ao fato narrado. Além disso, o Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso I do art. 237 do RI/TCU.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade, pois a eventual interpretação irregular do art. 2º, § 2º, da Lei Complementar 159/2017 poderia, em tese, causar prejuízo à União e, em um segundo momento, a outros estados da federação. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

11. O representante acosta matérias jornalísticas afirmando a existência de empecilhos à renovação do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Conforme noticia-se, o Governo do Estado do Rio de Janeiro entenderia que a renovação do RRF, que vence no dia 4 de setembro de 2020, seria automática.

12. Por outro lado, as mesmas notícias jornalísticas narram que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal afirmaria que, para oficializar a renovação, seria necessário um pedido oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o que não teria ocorrido até o presente momento.

13. Além disso, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional teria apresentado parecer, firmando o entendimento que, para "firmar um novo pacto", o Estado deveria continuar apresentando todos os requisitos exigidos na época da entrada no acordo fiscal, e respondeu negativamente à possibilidade de renovação automática do regime.

14. A PGFN teria esclarecido ainda que para a renovação acontecer, o estado deveria apresentar um pedido, acompanhado do parecer do Conselho de Supervisão, o qual precisaria ser entregue à Secretaria do Tesouro Nacional. Após essa etapa, a STN deverá emitir um novo parecer que, se favorável, iria para a análise da PGFN, que recomendará ou não a renovação ao Ministério da Economia e ao presidente da República (peça 3, p.2).

15. Acrescenta-se que, em junho deste ano, um relatório do Ministério da Economia sobre o regime de recuperação fiscal no RJ indicava que, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro teria descumprido medidas previstas no acordo, seria preciso apresentar medidas compensatórias de R$ 600 milhões para permanecer no Regime de Recuperação Fiscal (peça 3, p. 3).

16. Nesse sentido, o estado teria apontado medidas compensatórias de R$ 1,74 bilhão, mas o Ministério da Economia não teria aceito todas as medidas propostas. Dessa forma, o estado teria proposto novas compensações, dessa vez na ordem de R$ 95 milhões, de tal sorte que, no início de julho, o conselho federal teria decidido que o RJ poderia continuar no Regime de Recuperação Fiscal (peça 3,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

p.4).

17. Apresenta ainda matéria jornalística segundo a qual o governo do Estado do Rio de Janeiro pretenderia não apenas prorrogar o Regime de Recuperação Fiscal até 2023, mas sim por um total de dez anos (peça 2).

18. O representante requer que esta Corte de Contas determine cautelarmente a continuidade do Plano de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) firmado com o Estado do Rio de Janeiro até que o próprio TCU venha a analisar as condições e restrições para a continuidade do Plano, bem como a estabelecer critérios de renovação – automática ou não – a fim de promover maior segurança jurídica e mitigar possíveis discricionariedades nas análises dos futuros planos de RRF firmados com outros entes federativos.

Análise

19. O representante do MPTCU, após a notícia de que o Estado do Rio de Janeiro teria deixado de pagar R$ 51 bilhões ao governo federal até abril de 2020, manifesta que o entrave quanto à renovação ou não do RRF repercutiria diretamente nos recursos públicos da União, uma vez que, caso o Rio de Janeiro saia do regime, teria que pagar "multa bilionária" àquela (peça 1, p. 4).

20. O representante entende que a "indecisão" tem provocado insegurança jurídica, o que iria de encontro ao principal objetivo do Regime, o de promover o ajuste das contas e fortalecer a Lei de Responsabilidade fiscal (peça 1, p. 5). Alega que, se existe o risco da não renovação automática do RRF a ensejar possível penalidade, incumbiria ao TCU acompanhar o tema, visto, indiretamente, "existir a possibilidade de danos ao Erário" pelo não cumprimento das metas do programa e diante do "não pagamento de bilhões do RJ à União" (peça 1, p. 5).

21. Em uma primeira análise, isso implicaria variação patrimonial negativa ao Erário estadual, não ao federal, não restando claro como ocorreria a lesão ao Erário sob o qual esta Corte de Contas exerce sua competência constitucional de Controle Externo. Mesmo a eventual impossibilidade de realização dos pagamentos à União pelo Rio de Janeiro na data prevista não há de ser considerada um dano ao Erário federal, pelo fato de que, em algum momento, essas prestações haverão de ser atualizadas, repactuadas e adimplidas.

22. Pode-se considerar, em verdade, que há maior risco em lesão ao Erário federal caso seja determinado de forma heterônoma, por esta Corte de Contas, uma renovação definitiva do RRF sem levar em conta as análises econômico-financeiras e a manifestação de vontade administrativa a ser realizada pelo Ministério da Economia.

23. Por outro lado, a não renovação automática do RRF não constitui nem enseja nenhuma penalidade ao Rio de Janeiro ou mesmo dano à União. Ocorreria apenas a aplicação dos efeitos dos acordos assinados no âmbito da renegociação e assunção de dívidas estaduais pela União em 1996 e em tratativas posteriores, cujo impacto, sentido nos cofres federais há mais de duas décadas, deveria ter tido como contrapartida uma melhoria das instituições fiscais estaduais.

24. Em vez disso, a condução das finanças públicas estaduais do Rio de Janeiro por sucessivas administrações resultou na necessidade de mais um programa de auxílio, cujas condições para adesão implicavam tal gravidade de desequilíbrio que só eram reunidas por um único ente federado. Assim, ao contrário do disposto na representação, não há como se considerar a simples possibilidade da retomada dos *pagamentos* do que é *devido* à União como um dano a qualquer Erário, seja ele estadual ou federal.

25. O representante alude ainda à necessidade de prorrogação do RRF fundada nas consequências da pandemia de SARS-CoV-2 (Covid-19), às finanças públicas estaduais, as quais estariam dificultando as condições do ente federativo em honrar suas dívidas.

26. Contudo, nos termos do art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 173/2020, ficou instituído, até o final do exercício de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

SARS-CoV-2 (Covid-19), que implica a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei 9.496/1997, além daquelas amparadas na MP 2.192-70/2001 – tratamento este mais adequado, por alcançar todos os entes subnacionais conforme os critérios definidos pelo próprio Congresso Nacional, dado que os efeitos da pandemia não se restringem ao Rio de Janeiro.

27. Além disso, nos termos do parágrafo segundo o mesmo artigo, tais medidas são de emprego imediato, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes.

28. Ademais, quanto às operações realizadas com o sistema financeiro e com instituições multilaterais de crédito, os Estados poderão realizar aditamento contratual que suspenda os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e quaisquer outros encargos, de operações de crédito interno e externo, estando dispensadas até mesmo algumas exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 32 e 40 da LRF) para tais aditamentos (cf. art. 4º, caput e § 2º, da LC 173/2020).

29. Dessa forma, embora a pandemia de SARS-CoV-2 tenha significativo impacto na atividade econômica, e, por consequência, nos cofres estaduais, tal impacto não é capaz de prejudicar as relações financeiras Inter federativas, pelo menos até o final do presente exercício financeiro.

30. Reconhece-se que a situação pode se modificar em janeiro de 2020, quando, espera-se, cessará o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020 e o Regime Fiscal definido pela Emenda Constitucional 106/2020. Nesse caso, as prestações a serem pagas à União deverão retornar em sua totalidade, em vez de gradualmente e linearmente, como ocorreria em caso de prorrogação do regime.

31. Entretanto, tal situação se mostrará inafastável apenas se as tratativas para prorrogar o RRF entre a União e o Estado do Rio de Janeiro não tiverem chegado a um consenso, tratativas estas que não podem ser substituídas por deliberação desta Corte de Contas.

32. O que pode ser considerado não um dano ao Erário, mas um risco ao interesse público, é a possibilidade de ambas as partes estarem dispostas a prorrogar o Regime de Recuperação Fiscal, mas, por divergências interpretativas, não chegarem a um consenso sobre quem tem o ônus de iniciar o processo, deixando-se escoar o prazo para negociações e desperdiçando o trabalho realizado até agora na condução do Programa de Recuperação Fiscal.

33. Nesse sentido, quanto ao Parecer da PGFN aludido nas notícias (Parecer PGFN SEI 2648/2019/ME), não é correto que ele tenha apresentado o entendimento de que, para a renovação do RRF, o Estado deveria continuar apresentando todos os requisitos exigidos à época da entrada no regime. É textualmente afirmado que, para a referida prorrogação, não é necessário que a situação fiscal em que atualmente se encontra o Estado subsuma-se a todas as condições elencadas no art. 3º da Lei Complementar 159/2017 (peça 5, p. 3).

34. O citado parecer inclusive acrescenta que essa exigência seria desprovida de qualquer razoabilidade, visto que o esperado, de acordo com o interesse público tutelado pela norma, é que já tenha ocorrido alguma correção dos desequilíbrios que inicialmente justificavam a adesão ao regime de recuperação (peça 5, p. 4).

35. A partir daí é que se conclui que **o Estado federado deve demonstrar** que o desequilíbrio que motivou a adesão ao regime subsiste pelo menos em algum grau, de modo a apontar para a necessidade de prorrogação do RRF (isto é, que pelo menos algum dos desequilíbrios elencados no art. 3º, § 1º, da LC 159/2017). Afinal, caso todas as metas tenham sido alcançadas, incidiria a hipótese de encerramento do regime, nos termos do art. 12, inciso I, da referida lei complementar.

36. Nesses termos, ao contrário do disposto na inicial, a ausência de pedido por parte do Estado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

do Rio de Janeiro **não constitui mera formalidade**, mas requisito essencial à manifestação de vontade administrativa e à prorrogação de um feixe de atos administrativos que necessariamente devem envolver uma ação planejada, coordenada e transparente, nos termos do art. 1º, § 2º, da LC 159/2017.

37. Verifica-se, nos termos do art. 2°, § 2°, da LC 159/2017, que o prazo de vigência do Plano de Recuperação será fixado na lei que o instituir, conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão, e será limitado a 36 (trinta e seis) meses, admitida 1 (uma) prorrogação, **se necessário**, por período não superior àquele originalmente fixado.

38. No processo de celebração do Regime de Recuperação do Rio de Janeiro, a STN elaborou o Parecer Conjunto CORFI/COREM/COPEM/COAFI/COINT/SURIN/STN/MF-DF 1/2017, de 4/09/2017, que fez a avaliação do PRF-RJ quanto às projeções, suas premissas, modelos utilizados e os aspectos normativos cabíveis.

39. Reconhece-se, dessa forma, que a STN verificou que o RRF-RJ apontava para o equilíbrio das contas públicas **por volta do quinto ano de vigência** do Regime de Recuperação Fiscal, apurado com base no resultado nominal nos termos do art. 17 do Decreto n. 9.109, de 27/7/2017. Observou também que o Estado do Rio de Janeiro deveria recuperar sua capacidade de pagamento de suas despesas primárias ao final do terceiro ano de vigência do regime. Verifica-se que, já durante as tratativas iniciais, considerou-se que os objetivos do PRF seriam atingidos apenas ao final do quinto ano, isto é, além do período de vigência inicial. Isso **não quer dizer** que tal **prorrogação fosse automática**, nem que tenha sido concedida desde a própria aprovação do Plano de Recuperação.

40. Registra-se que, nos termos do art. 18, § 2°, inciso I, do Decreto 9109/2017, competia ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro elaborar parecer sobre a adequação do prazo de duração do referido Regime, como requisito fundamental à sua homologação pelo Presidente da República.

41. Dessa forma, mediante a Resolução CSRRF n. 1, DE 5/9/2017 (peça 6), foi aprovado relatório de avaliação que entendia como adequado o prazo de duração do RRF-RJ de 36 meses, com possibilidade de prorrogação por igual período. Não se pode considerar que o prazo era de 72 meses, ou mesmo de "por volta de 60 meses" (ou "do quinto ano de vigência", consoante a estimativa inicialmente realizada pela STN para o alcance do equilíbrio fiscal), até mesmo porque o texto normativo expressamente previa o prazo inicial máximo de 36 meses.

42. Nesse sentido, nos termos do art. 2º, § 2º, da LC 159/2017, o prazo de vigência do PRF é de, **no máximo, 36 meses,** admitida uma prorrogação por período não superior àquele inicialmente fixado, **caso necessário.**

43. A expressão "caso necessário" não deixa dúvidas sobre o caráter **não automático** da prorrogação – trata-se de um evento que, à data do início do Programa, era não apenas futuro, mas também incerto. Desse modo, não há o que se falar em uma suposta "indecisão" quanto à matéria. "Caso necessário", o prazo de duração do Programa pode vir a ser alterado de modo a prorrogá-lo, restando-se determinar apenas quem é competente para caracterizar a necessidade de alteração, e quem é competente para realizar a alteração em si do prazo.

44. Verifica-se, portanto, que a prorrogação de prazo do Regime de Recuperação Fiscal constitui uma **alteração** que **poderia vir a se mostrar necessária** para **atingir suas metas**. Nesse sentido, consoante o art. 7°, inciso II, da LC 159/2017, é uma das atribuições do Conselho de Supervisão **recomendar ao Estado e ao** Ministério da Fazenda (atualmente, **Ministério da Economia**) providências e **alterações** no Plano de Recuperação, com vistas a atingir as suas metas. A citada alteração quanto ao prazo temporal do Programa pode vir a ser recomendada pelo Conselho de Supervisão, caso este a entenda necessária, mas precisa necessariamente ser tomada de comum acordo entre o ente federado subnacional e a União federal, na figura do Ministro da Fazenda – atual Ministro da Economia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

45. Uma vez que o Conselho de Supervisão não entendeu ser o caso de realizar a recomendação de ofício, é necessário que o Estado do Rio de Janeiro o provoque nesse sentido, de modo que venha a se pronunciar sobre a **necessidade de prorrogação** do RRF, **ou, alternativamente, acione diretamente** o outro ente federativo signatário da avença – a União, representada pelo Ministério da Economia – de modo a, em conjunto, realizarem a alteração pretendida.

46. O representante requer que esta Corte de Contas determine cautelarmente a continuidade do Plano de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) firmado com o Estado do Rio de Janeiro até que o próprio TCU venha a analisar as condições e restrições para a continuidade do Plano, bem como a estabelecer critérios de renovação – automática ou não – a fim de promover maior segurança jurídica e mitigar possíveis discricionariedades nas análises dos futuros planos de RRF firmados com outros entes federativos.

47. Considera-se, porém, não razoável a interpretação segundo a qual a prorrogação de um programa de tal amplitude possa ser considerada **automática** e, ainda mais, que uma avença bilateral possa ser ampliada, em caráter definitivo, independente da manifestação de vontade administrativa de ambos os entes federados, consubstanciando o interesse público por parte de cada pessoa jurídica de direito público envolvida.

48. Não se compreendem, assim, os motivos que levaram o Estado do Rio de Janeiro a não apresentar pedido formal para a análise da prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal ao Ministério da Economia, nem mesmo a provocar o Conselho de Supervisão do Regime quanto à existência de necessidade de prorrogação, apostando na alegação de um direito subjetivo à automaticidade da renovação até praticamente não mais haver tempo hábil para referida análise.

49. Nessa seara, caso a determinação de condições e restrições para a continuidade do programa fosse feita pelo próprio TCU, à revelia do Poder Executivo Federal, implicaria não a promoção de maior segurança jurídica e a mitigação de maiores discricionariedades nas análises de futuros planos de RRF firmados com outros federativos, mas sim a violação de princípio referente à autonomia dos entes federados e a subscrição de conduta carregada de elevado risco moral.

50. Atesta-se, de outra forma, que as etapas para a renovação podem ser extraídas a partir da leitura atenta das normas previamente existentes no ordenamento jurídico, na figura da LC 159/2017 e do Decreto 9.109/2017 – qualquer **alteração**, inclusive a prorrogação de prazo em caso de necessidade, haverá de ser **realizada em conjunto** pelo Estado da federação e pelo Ministério da Economia, nos termos do art. 7º, inciso II, da LC 159/2017, caso o Plano de Recuperação ainda esteja em vigor.

51. Não bastasse a existência de tais normativos, já havia como se inferir que a prorrogação não haveria como ser automática a partir da leitura do Parecer PGFN SEI 2648/2019/ME, exarado em **18 de outubro de 2019** em resposta à consulta realizada pelo Conselho de Supervisão do RRF, o qual, dentre os seus componentes, dispõe de membros titular e suplente indicados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

52. Data desta época, no mínimo, a noção de que a renovação do RRF-RJ não seria entendida como automática, e que seria necessário, pelo menos, a provocação do Conselho de Supervisão para que se pronunciasse quanto à necessidade de prorrogação, ou a apresentação do pedido ao próprio Ministério da Economia.

53. Novamente – é inviável que esta Corte de Contas venha a substituir as análises do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Economia e do próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro quanto à possibilidade e à efetividade das medidas adotadas, e ao sopesamento dos interesses públicos envolvidos em sua prorrogação.

54. A rigor, sem a manifestação formal do Governo do Estado do Rio de Janeiro, sequer é possível se assegurar que seja do interesse público do Estado federado prorrogar o contrato e o Plano de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

Recuperação Fiscal nos termos vigentes, pelo menos com as informações hoje disponíveis. Sem a manifestação formal do Estado do Rio de Janeiro e da União, a Representação se funda apenas em matérias informativas produzidas por periódicos, com carga probatória significativamente restrita.

55. Resta a questão, apenas, do que há de ocorrer caso o Estado do Rio de Janeiro venha a pedir formalmente a prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal junto ao Ministério da Economia, e não houver tempo hábil para a análise do pedido. Nesse caso, a eficácia de eventual decisão de mérito que viesse a ser proferida pelo Tribunal estaria comprometida.

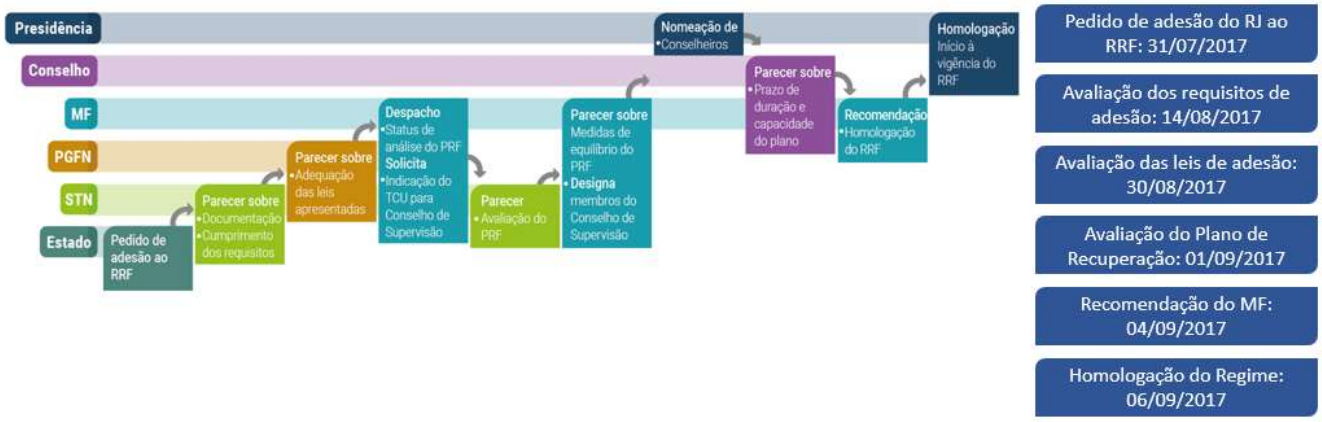
Da existência do perigo da demora e do fundado receio de grave lesão ao interesse público

56. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Analisando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados.

57. De modo a embasar o pedido de medida cautelar, o representante refere-se à possibilidade de que, devido à alegada incerteza sobre o caráter automático da prorrogação, seria possível que não subsistisse mais tempo hábil para a operação. Caso o pedido de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal necessitasse passar por etapas análogas àquelas percorridas quando do ingresso no citado programa, haveria grande probabilidade de que o RRF viesse a expirar antes de poderem ser adotados os procedimentos exigidos.

58. Reconhece-se que, quando da aprovação do Plano de Recuperação, os prazos para análise do referido pedido, contados após a entrega, são:

> i) requisitos de entrada (legais e fiscais): 15 dias, sendo 5 dias para o Tesouro Nacional avaliar os requisitos fiscais de entrada e 10 dias para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional avaliar os requisitos legais;
>
> ii) avaliação financeira do Plano de Recuperação: 15 dias. Após essa análise, o caberá ao Conselho Supervisor se pronunciar, e ao Ministério da Fazenda recomendar ou não ao Presidente a homologação do Regime; e
>
> iii) entre o resultado da análise financeira e a recomendação do Ministério da Fazenda podem se passar até 25 dias.



Fluxo de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

59. Contudo, o referido fluxo refere-se ao processo de **adesão ao Regime de Recuperação**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

Fiscal, não de sua prorrogação.

60. Inicialmente, **não se extrai da legislação a necessidade de homologação da alteração pelo Presidente da República** – o ato de homologação é condição de validade apenas da celebração da avença e do início de sua vigência (cf. art. 5º da LC 159/2017), mas a competência para realizar as alterações necessárias para alcançar a finalidade do Programa foram atribuídas, em conjunto, ao **Ministério da Economia** e ao **governo estadual** em questão (cf. leitura do art. 7º, inciso II, da LC 159/2017).

61. Além disso, é verdade que o dispositivo normativo citado estabelece a atribuição do **Conselho de Supervisão** do Regime de Recuperação Fiscal **recomendar alterações** – dentre as quais, a prorrogação de prazo, caso necessária – no Plano de Recuperação, mas isso **não implica** que seu parecer seja **exigência para iniciar** a referida alteração.

62. O Conselho de Supervisão pode, no exercício de ofício de suas competências, recomendar a prorrogação por entendê-la necessária, mas nada na legislação regulamentar obsta que a iniciativa venha a partir do próprio ente federado. Evidentemente, a existência ou não de recomendação do Conselho de Supervisão pode ser elemento importante para informar a convicção do Ministério da Economia quanto à necessidade ou desnecessidade da prorrogação.

63. Por fim, não haverá necessidade de despachos requerendo a indicação de membros do Conselho de Supervisão pelo Tribunal de Contas. Registre-se, todavia, que os prazos anteriormente mencionados não consideram eventuais pedidos de informações complementares, que se fizerem necessários para a análise do pedido.

64. Assim, em analogia ao art. 14 do Decreto 9.109/2017, o pedido de prorrogação pode ser diretamente apresentado à STN, a qual elaborará parecer, no prazo de **cinco dias** contado do recebimento do pedido, acerca da subsistência das exigências elencadas no art. 2º, § 1º, e no art. 3°, caput, da LC 159/2017.

65. Além disso, caso tenha ocorrido alteração nas leis que compõem o Plano de Recuperação, deverá haver exame pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional acerca do atendimento por essas leis às exigências do Decreto 9.109/2017, e do art. 2º da LC 159/2017, no prazo de dez dias. Se não tiver ocorrido **alteração** nas leis que compõem o Plano de Recuperação, tal análise **não será necessária**, conforme fundamentação exposta no Parecer PGFN SEI 2648/2019/ME (peça 5).

66. Dessa forma, após esse eventual pronunciamento da PGFN, a STN, com fulcro no art. 15, § 6º do Decreto 9.109/2017, e no art. 3º, inciso IV, da Portaria 508, de 28/12/2018, manifestará em até **dez dias** acerca da capacidade de as medidas apresentadas no plano de recuperação equilibrarem as contas públicas do Estado durante o período de sua prorrogação e o encaminhará ao Ministro da Economia.

67. Entendendo que a prorrogação do Plano de Recuperação tem capacidade de equilibrar as contas públicas estaduais, o Ministro da Economia emitirá, em até **quinze dias**, parecer com vistas a apontar que as medidas tomadas equilibram as contas públicas do Estado durante a nova vigência do Plano de Recuperação, nos termos do art. 4º, § 3º, da LC 159/2017, concordando com a prorrogação.

68. Uma vez que a União, representada pelo Ministério da Economia do Governo Federal, tenha manifestado sua concordância, e que a concordância do Estado do Rio de Janeiro já tenha sido aposta quando da apresentação do pedido de prorrogação por seu governador, os requisitos para alteração estabelecidos a partir da interpretação sistemática do art. 7º, inciso II, da LC 159/2017, considerando-se realizada a alteração a partir da publicação do mencionado parecer em órgão oficial. Se entender em sentido contrário, o Ministério da Economia emitirá parecer fundamentado nesse sentido, rejeitando-o.

69. Nessa hipótese de rejeição do pedido de prorrogação, entretanto, o Estado não poderá reapresentá-lo "a qualquer tempo", como exsurgiria da aplicação analógica do art. 4º, § 5º da LC 159/2017 pois, nos termos do art. 12, inciso II, da LC 159/2017 e do art. 32, inciso II, do Decreto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

9.109/2017, o Regime de Recuperação Fiscal será encerrado quando a vigência do Plano de Recuperação terminar, não sendo possível a prorrogação após tal data.

70. Caso ocorra a rejeição do pedido de prorrogação, e o termo original da avença tenha sido ultrapassado, o Estado do Rio de Janeiro terá a opção de solicitar a elaboração de novo programa de recuperação fiscal, mas não a prorrogação do atual.

71. Reconhece-se que, nos termos da jurisprudência dessa Corte de Contas, no caso de prorrogação contratual, qualquer aditamento deve ser providenciado até o término da vigência da avença originária. Normalmente, transposta tal data, não é mais possível a prorrogação ou continuidade da execução, sendo considerado extinto o contrato (cf. Acórdãos TCU 1866/2008 – Plenário, 3010/2008 – Segunda Câmara e 2569/2010 – Primeira Câmara).

72. Ocorre que o Regime de Recuperação Fiscal não se afigura como um contrato administrativo típico, dentre os tradicionalmente regidos pela Lei 8.666/1993 e legislação correlata. Uma vez que ambas as partes tenham manifestado sua concordância quanto ao prosseguimento da avença, será possível se concluir que a situação jurídica antiga permaneceu produzindo seus efeitos durante o prazo de análise. De outra sorte, caso o parecer conclusivo do Ministério da Economia seja pela não concessão da prorrogação, passarão ser colhidos os efeitos de seu encerramento desde a data de vencimento original (36 meses).

73. Observa-se que o pedido de mérito da Representação envolveria o Tribunal adotar medidas necessárias visando a estabelecer os critérios de renovação – automática ou não – dos Planos de Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a fim de promover maior segurança jurídica e mitigar possíveis discricionariedades nas análises futuras dos planos de RRF homologados.

74. Para além das diretrizes que foram elencadas nessa instrução, que podem ser extraídas das normas e regulamentos já em vigor, haveria de ocorrer a construção de uma regulamentação específica para a hipótese de renovação de RRF, o que somente poderia ser feito adequadamente com a participação da própria Secretaria do Tesouro Nacional – responsável por assessorar o Ministro de Estado, no âmbito do RRF, quanto à prorrogação do prazo de duração, encerramento e extinção do regime (cf. art. 55 do Decreto 9.745/2019) –, quanto da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a quem compete examinar a legalidade de contratos, concessões, acordos, ajustes ou convênios de interesse da Fazenda Nacional (cf. art. 24, inciso V, também do Decreto 9.745/2019).

75. Referida elaboração de regulamentação específica doravante aplicável a todos os possíveis e vindouros Regimes de Recuperação Fiscal é incompatível com o prazo restante até o encerramento do atual RRF-RJ, de modo que se constata o risco de ineficácia da decisão de mérito, qual seja, o alcance do termo do atual Regime de Recuperação Fiscal e a decorrente impossibilidade de sua prorrogação, ainda que venha a se concluir ser a mesma de interesse público de ambas as partes envolvidas.

76. Dessa forma, para elidir o risco de ineficácia da decisão de mérito, propõe-se determinar cautelarmente ao Ministério da Economia que, **na hipótese de existência de pedido formal** – por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro – ou de **Recomendação** – por parte do Conselho de Supervisão – visando à prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal junto à STN, este **seja considerado passível de prorrogação até o pronunciamento conclusivo** do Ministério da Economia sobre a necessidade e a eficácia da prorrogação para o equilíbrio das contas estaduais, ou sobre sua rejeição, nos termos do art. 2º, § 2º, c/c art. 4º, §§ 3º e 5º; e art. 7º, inciso II, todos da Lei Complementar 159/2017.

77. Saliente-se que o Pedido formal do governo estadual – ou a Recomendação do Conselho de Supervisão do RRF – não apenas deve estar acompanhado dos elementos e informações previstos na LC 159/2017 e no Decreto 9.107/2017, como também deve ter data anterior ao final da vigência original do Plano de Recuperação Fiscal. Caso o termo seja alcançado sem que nenhum dos dois instrumentos tenha sido apresentado, o Regime de Recuperação há de ser considerado encerrado e não será possível sua prorrogação, pela incidência plena do art. 12, inciso II, da LC 159/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

78. Vale ressaltar que, cf. art. 9º da LC 159/2017, na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, os pagamentos das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN deveriam ser retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação. Referido dispositivo teria sua aplicabilidade suspensa até o pronunciamento conclusivo do Ministério da Economia sobre a necessidade ou a rejeição da prorrogação. Afinal, caso a prorrogação não seja concedida, as parcelas seriam imediatamente restauradas ao seu valor integral.

79. De toda sorte, verifica-se que os fluxos financeiros das obrigações afetadas continuariam efetivamente suspensos até dezembro desse ano, em função do art. 1º, § 1º, inciso I, da LC 173/2020, tempo mais do que suficiente para o Ministério da Economia analisar e se pronunciar sobre a necessidade da prorrogação. Dessa forma, verifica-se que a adoção da referida medida cautelar não seria capaz de trazer prejuízos significativos à União ou ao interesse público, afastando-se o perigo de mora *in reverso*.

CONCLUSÃO

80. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014.

81. No que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que o Tribunal não deve decidir pela adoção de medidas visando estabelecer critérios de renovação - automática ou não – do Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro, sem a participação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Economia. Não é a própria Corte que deve analisar condições e restrições para a renovação do Plano, nem determinar, de forma heterônoma, a prorrogação em definitivo de um Regime baseado na solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública, e no equilíbrio e autonomia das entidades federativas.

82. Tal impossibilidade decorre da ausência de razoabilidade da interpretação segundo a qual a prorrogação de um programa de tal amplitude possa ser considerada **automática** e independente da manifestação de vontade administrativa de ambos os entes federados. Na hipótese de ausência de manifestação do Conselho de Supervisão do Regime, é o Estado federado que deve demonstrar a necessidade de prorrogação do Plano de Recuperação Fiscal (item 33).

83. Desse modo, a ausência de pedido por parte do Estado do Rio de Janeiro não constitui mera formalidade, mas requisito essencial à existência de manifestação de vontade administrativa e ao início de um processo tendente à prorrogação de um conjunto de atos administrativos que devem representar uma ação planejada, coordenada e transparente, nos termos do art. 1º, § 2º, da LC 159/2017 (item 34).

84. Verifica-se, nos termos do art. 2°, § 2°, da LC 159/2017, que o prazo de vigência do Plano de Recuperação será fixado na lei que o instituir, conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão, e será limitado a 36 (trinta e seis) meses, admitida 1 (uma) prorrogação, **se necessário**, por período não superior àquele originalmente fixado (item 35).

85. Qualquer **alteração** no Plano de Recuperação Fiscal, inclusive a citada prorrogação de seu prazo em caso de necessidade, haverá de ser **realizada em conjunto** pelo Estado da federação e pelo Ministério da Economia, nos termos do art. 7º, inciso II, da LC 159/2017 (item 49).

86. Embora haja elementos que se possam extrair da LC 159/2017 e do Decreto 9.109/2017 para orientar a tramitação e análise do pedido de prorrogação do RRF-RJ, a elaboração de regulamentação específica doravante aplicável a todos os possíveis e vindouros Regimes de Recuperação Fiscal, requerida pelo representante, mostra-se incompatível com a proximidade do termo original do RRF-RJ (36 meses).

87. Dessa forma, para elidir o risco de ineficácia da decisão de mérito, deve ser determinado ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

Ministério da Economia que, na hipótese de existência de pedido formal instruído dos elementos e informações previstos na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017 – por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro – **ou** de recomendação – por parte do Conselho de Supervisão – visando à prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal junto à Secretaria do Tesouro Nacional que hajam sido **realizados ainda durante a vigência original** do Plano de Recuperação Fiscal, este seja **considerado**, em caráter extraordinário e exclusivamente para o PRF do RJ, **passível de prorrogação até o pronunciamento conclusivo** do próprio Ministério da Economia sobre a **necessidade** e a **eficácia** da prorrogação definitiva para o equilíbrio das contas estaduais, ou sobre sua **rejeição**, nos termos do art. 2º, § 2º, c/c art. 4º, §§ 3º e 5º; e art. 7º, inciso II, todos da Lei Complementar 159/2017.

88. A medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem assim por não se ter configurado o *periculum in mora* ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos à União ou ao interesse público.

89. A cautelar ora proposta deve ser adotada sem a oitiva prévia do responsável, prevista no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, tendo em vista que, caso não venha a ser pelo menos considerado passível de prorrogação até o parecer conclusivo do Ministério da Economia – em caso de pedido formal ou recomendação nesse sentido –, o Regime de Recuperação Fiscal será encerrado quando a vigência do Plano de Recuperação terminar, em 4 de setembro de 2020, deixando de ser possível a prorrogação após tal data (item 67).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

90. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, c/c art. 2º, § 2º, da Lei Complementar 159/2017;

b) dar ciência ao Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução – TCU 315/2020, de que a prorrogação do prazo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro não é automática, mas alteração que somente poderá ser realizada caso considerada necessária à consecução das metas e objetivos do Programa de Recuperação Fiscal, requerendo a concordância das duas pessoas jurídicas de direito público interno envolvidas, e exigindo, para o início de sua análise pelo Ministério da Economia, ou a existência de recomendação do Conselho de Supervisão do Regime, ou a realização de pedido formal ao próprio Ministério da Economia pelo governo estadual, até a data de vencimento do Programa de Recuperação Fiscal originalmente fixada (36 meses).

c) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Economia que, na hipótese de existência de **pedido formal** instruído dos elementos e informações previstos na LC 159/2017 e no Decreto 9.109/2017 – por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro – ou de **recomendação** – por parte do Conselho de Supervisão – visando à prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal junto à Secretaria do Tesouro Nacional **realizados ainda durante a vigência original** do Plano de Recuperação Fiscal, este seja considerado, em caráter extraordinário, **passível de prorrogação até o pronunciamento conclusivo** do próprio Ministério da Economia sobre a **necessidade** e a **eficácia** de tal prorrogação para o equilíbrio das contas estaduais, ou sobre sua **rejeição**, nos termos do art. 2º, § 2º, c/c art. 4º, §§ 3º e 5º; e art. 7º, inciso II, todos da Lei Complementar 159/2017;

d) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Ministério da Economia, para, no prazo de até 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

e) determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Governo do Estado do Rio de Janeiro para, no prazo de 15 dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.

f) encaminhar cópia da peça 1 e da presente instrução ao Ministério da Economia e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro a fim de subsidiar as manifestações a serem requeridas;

g) comunicar ao representante, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Economia, ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

SEMAG, em 22 de agosto de 2020.

(Assinado eletronicamente)

LEONARDO ROMERO MARINO

AUFC – Mat. 8179-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65538914.