PARECER Nº 02 FDL/RRF/PG2 Rio de Janeiro, 06 de fevereiro de 2022

Novo Regime de Recuperação Fiscal. Análise do pleito de homologação do Plano de Recuperação Fiscal. Pedido de reconsideração dos pareceres desfavoráveis. Impossibilidade de retroatividade de regime fiscal mais gravoso. Inteligência de recente jurisprudência do STF em caso de Estado paradigma. Adicional de tempo de serviço. Aderência completa ao regime da LC 159/17, com redação dada pela LC 178/21. Regra de transição e período aquisitivo. Necessidade de se observar direitos subjetivos. Desproporcionalidade da exigência, em relação ao montante total envolvido no Plano de Recuperação Fiscal. Teto de Gastos. Necessidade de interpretação com os fatores extraconstitucionais da realidade econômica. ACO 3457. Despesa de capital e peculiaridade do Estado do Rio de Janeiro. Inteligência da LCE 198/21. Natureza negocial do PRF. ADO 6930. Parecer vinculante da AGU. Fundos Especiais Constitucionais. Afetação pela Constituição Estadual. Conta única. Elaboração de ato normativo. Total aderência formal do Estado aos pressupostos normativos da LC 159/17.

À sua Excelência o Senhor Procurador-Geral do Estado,

I. DOS FATOS

Foi dado conhecimento a esta Procuradoria Geral do Estado quanto ao teor do OFÍCIO SEI Nº 11694/2022/ME (SEI-040108/000014/2022; SEI-040108/000015/2022), remetido ao Excelentíssimo Governador do Estado do Rio de Janeiro, em 17 de janeiro de 2022, pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento,

integrante do Ministério da Economia da União Federal, que tem por assunto a "Avaliação do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro".

No bojo do ofício, foi informado que *"[...] a Secretaria do Tesouro Nacional e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se manifestaram de forma* ***desfavorável*** *ao pleito do Estado, enquanto o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal opinou de forma* ***favorável com ressalvas*** *[...]."*, tendo sido esclarecido que, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, a existência de apenas um parecer desfavorável, dentre os três exigidos para a aprovação do Plano de Recuperação Fiscal, é suficiente para obstar uma manifestação favorável pelo Ministro da Economia e, consequentemente, prejudica seu envio ao Presidente da República.

Mencionando-se o art. 24 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e o direito de ter oportunizada sua oitiva em todas as etapas processuais, foi concedido prazo de cinco dias para que o Estado do Rio de Janeiro pudesse se manifestar sobre os pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Em resposta, foi solicitada a dilação do prazo para manifestação do Estado do Rio de Janeiro, por motivo de força maior, com fundamento no art. 67 da Lei nº 9.784/99 (SEI-040108/000017/2022), tendo sido deferida e, então, concedido o novo prazo de quinze dias a contar do recebimento do OFÍCIO SEI Nº 24221/2022/ME. Considerado o recebimento em 28/01/2022, tem-se como termo inicial o dia 31/01/2022 e, como termo final, o dia 14/02/2022.

Pelo órgão técnico, foi emitida a NOTA TÉCNICA SEFAZ/COMISARRF N° 1/2022 (SEI-040108/000014/2022).

Neste contexto, consulta-nos o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado acerca da pertinência jurídica dos pontos aduzidos pela douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que assim enumerou os aspectos do Plano que entende em desconformidade com o regramento do Regime:

1) Art. 2º, §1º, inciso IV, da LC 159/2017 **(PESSOAL)**
   Não atendeu à medida de revisão jurídica dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União (Parecer SEI nº 445/2022/ME e Parecer SEI nº 17927/2021/ME)
   - *"mudanças albergadas pelo legislador fluminense não atendem ao disposto no inciso I (**extinção dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores,** inclusive as gratificações por tempo de serviço), ambos do caput do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, **já que extinguiu os adicionais** remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço para os futuros servidores, **não para os atuais**."*

2) Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017 **(FINANCEIRO)**
   Não atendeu 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);
   (Parecer SEI nº 113/2022/ME e Parecer SEI nº 17346/2021/ME)
   - *"O art. 2º, §4º, inciso VI, da LC 159/17, 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. Por sua vez, ***o art. 2º, inciso X, da lei complementar estadual 193/2021****, 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, 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 incluídos na Constituição do Estado"*

3) Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017 **(FINANCEIRO)**
Não atendeu 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);
((Parecer SEI nº 113/2022/ME e Parecer SEI nº 17346/2021/ME)

➢ *"Desconformidade do art. 2º,* ***inciso XI****, da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021. Atenção:* ***óbice NÃO considerado pela PGFN****, em face da decisão cautelar na CO 6.930/DF, enquanto perdurar os seus efeitos, condicionada à 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."

4) Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017 **(FINANCEIRO)**

Não atendeu 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);

((Parecer SEI nº 113/2022/ME e Parecer SEI nº 17346/2021/ME)

- *"Quanto ao art. 2º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, persiste a desconformidade apontada no artículo 31 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), haja vista que a exclusão das 'despesas primárias de capital (investimento 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 93, de 2021."*

5) Art. 2º, §1º, inciso VI, da LC 159/2017 e Art. 17, §1º, do Decreto 10.681, de 2021

Não atendeu à adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, 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 de 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;

((Parecer SEI nº 113/2022/ME e Parecer SEI nº 17346/2021/ME)

- *O Decreto Estadual nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, e o Decreto Estadual 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 estabelecem 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."*

Sobre estes pontos específicos, passo a opinar.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO:

II.1 DA CONTEXTUALIZAÇÃO

O Estado do Rio de Janeiro ingressou com pedido de adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), em 25 de maio de 2021, nos termos do art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, dispositivo legal que cria sistemática especial de adesão destinada a entes que já integrassem o Regime de Recuperação Fiscal implementado pela redação original da Lei Complementar nº 159/17.

Constatado o preenchimento de todos os requisitos legais, a União aceitou o pedido do Estado, solicitação deferida em 02 de junho de 2021, conforme DESPACHO STN-GABIN (SEI 16203495), com publicação em 04 de junho de 2021.

A partir de então, passaram a incidir, em relação ao ente, as exigências decorrentes da citada lei, acompanhadas das normas encontradas no Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Com isso, teve início a fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal (art. 5º e seguintes do Decreto).

De acordo com o regramento aplicável, encerrado o processo de elaboração, o Governador do Estado: *I - dará ciência aos demais Chefes dos Poderes e órgãos autônomos do Plano de Recuperação Fiscal; II - protocolará o Plano de Recuperação Fiscal no Ministério da Economia; e III - publicará o Plano de Recuperação Fiscal no Diário Oficial e nos sítios eletrônicos oficiais do Estado.*

Com isso, foi deflagrada a fase de avaliação do Plano de Recuperação (art. 22 e seguintes do Decreto), que compreende, inicialmente, a emissão de pareceres pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, constando do §2º do art. 22 que estes serão encaminhados ao Ministro de Estado da Economia, *caso os pareceres sejam favoráveis ao pleito do Estado, com ou sem ressalvas*. E, em caso de manifestação favorável também do Ministro da Economia, a homologação do Plano pelo Presidente da República passa a ser possível.

Entretanto, como já relatado, os pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional foram desfavoráveis à aprovação do Plano, apontando razões para tanto contra as quais o Estado do Rio de Janeiro respeitosamente se insurge, como se passa a expor.

II.2. DAS RAZÕES APRESENTADAS PARA A NÃO APROVAÇÃO DO PLANO

II.2.1. NO PARECER SEI Nº 445/2022/ME E NO PARECER SEI Nº 113/2022/ME DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

O parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional concluiu que o Estado do Rio de Janeiro não atende ao disposto no art. 2º, §1º, inciso IV, conjugado com o art. 14, I, do Decreto nº 10.681, de 2021, tendo sido argumentado que:

> "[...] o Rio de Janeiro só não atende o disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017 porque não cumpriu o inciso I do caput do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, por não ter extinto os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço, dos atuais servidores."

De acordo com a PGFN, o alegado descumprimento do inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, decorre do não atendimento da exigência de que o ente aderente promova a *revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional estadual para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União*.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, optou-se que essa adequação fosse procedida nos moldes do inciso I do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, ficando estabelecido que a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais deveria extinguir "os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço". Contudo, foi sustentado que:

> "[...] as reformas promovidas pelo governo fluminense extinguiram apenas a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço (II do caput do art. 14) e as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores (IV do caput do art. 14). Não houve, conforme apontado nos itens 9, 10 e 11 do PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, extinção plena (uma vez que ela será aplicável tão somente aos futuros funcionários públicos) dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as

> gratificações por tempo de serviço (I do caput do art. 14), que é exigência obrigatória a ser atendida."

Este entendimento já havia sido manifestado no PARECER SEI Nº 17927/2021/ME da d. PGFN, tendo sido submetido a pedido de reconsideração com fundamento na NOTA TÉCNICA SEFAZ/COMISARRF Nº 11/2021 e no Parecer nº 83/2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF (Processo SEI nº 14022.179404/2021-14), sendo sustentado pelo Estado do Rio de Janeiro que o ente federado cumpriu as condições do inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

Cabe, por fim, trazer as análises da PGFN, no parecer SEI nº 113/2022/ME, em relação ao atendimento, mediante as leis complementares n° 193/2021 e n° 198/2021 da limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, exigida no art. 2° da Lei Complementar ° 159 de 2017 c/c art. 15 do Decreto n° 10.681 de 2021.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional entendeu 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 nos termos explanados pela lei regente do Regime, em que pese a previsão do § 4° do art. 2° da LC 159 de 2017, que permite ao ente fazer exclusões de algumas parcelas durante o equacionamento da base de cálculo e do teto de gastos. Oportunidade em que foi afirmado 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."

II.2.2. NO PARECER SEI Nº 530/2022/ME DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL

Responsável pelas análises sob as premissas do reequilíbrio de contas, no Parecer da Secretaria do Tesouro Nacional foi concluído:

> "[...] que o Plano fundamenta-se na prática de uma expansão fiscal em meio a uma conjuntura econômica, especialmente regional, recessiva. Em que pese a relevância da retomada dos investimentos estaduais para ajudar a reverter esta situação, estes não serão frutíferos se comprometerem a situação fiscal do Estado no longo prazo. Adicionalmente, o Estado prevê conceder reajustes salariais retroativos para todas as carreiras de seus servidores, além de garantir seu valor real ao longo de todo o Regime. Apesar de a política salarial não ser o foco da defesa conceitual que o Estado faz do Plano, o Ente mostrou-se determinado a não a flexibilizar, optando, antes, por contingenciar investimentos quando confrontado com a necessidade de cumprir a limitação de despesas preconizada no inciso V do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.
>
> Por todos os aspectos expostos, esta Secretaria crê ter encontrado elementos que indicam a precariedade do Plano apresentado para o reequilíbrio das finanças do Estado uma vez que o mesmo encontra-se lastreado em premissas técnicas frágeis para promover o equilíbrio financeiro sustentado que se objetiva alcançar com o Regime de Recuperação Fiscal. Tal conclusão está em linha com os apontamentos já mencionados nos Pareceres SEI Nº 18401/2021/ME e Nº 19467/2021/ME, e fundamenta-se na possibilidade preconizada no § 2º do art. 25 do Decreto nº 10.681/2021, que possibilita a retirada dos efeitos financeiros de fatores temporários e extraordinários, de forma a submeter o Plano a avaliações quanto à sua robustez para promover o equilíbrio fiscal do Estado"

A conclusão acima teve por fundamento a alegação de que o Plano de Recuperação Fiscal apresenta as seguintes inconsistências: ***(a)*** *a trajetória de despesas correntes que ultrapassa a das receitas correntes ao longo da vigência do RRF, especialmente devido ao aumento salarial dos servidores públicos ao longo do Regime;* ***(b)*** *a manutenção de fluxos de caixa negativos ao longo do Regime, que podem inclusive levar ao descumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 04 de*

maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no último exercício de vigência do RRF; ***(c)*** *a realização, no último exercício de vigência do Regime, de resultados primários muito próximos ao serviço da dívida e de restos a pagar muito próximos ao patamar de 10% da RCL, o que levaria ao desequilíbrio com variações mínimas e esperadas pelo próprio Estado na receita e/ou oriundas, por exemplo, de variação de PIB, do preço de petróleo ou de alteração da distribuição temporal do impacto da medida de fiscalização, cuja execução não parece estar na alçada do Estado e cuja proposta original, se fosse mantida, levaria ao desequilíbrio; e* ***(d)*** *a necessidade de um ajuste pontual aparentemente não sustentável no último ano do PRF, que envolve a redução de 83% dos investimentos e o acúmulo de dívida não financeira por meio da inscrição de restos a pagar.*

Em linhas gerais, foi apontado, pelo órgão, não ter havido, no Plano apresentado, "melhora gradual no resultado primário ao longo do Regime", sendo concentrados os maiores esforços para equilibrar o Estado em 2030, último ano de vigência do Regime, o que estaria em desconformidade com o objetivo de que a consolidação fiscal ocorra "progressiva e paulatinamente ao longo da vigência do RRF", impedindo correções efetivas durante sua execução. Nesse mesmo sentido, afirmou-se, ainda, que a diminuição drástica de despesas com investimentos proposta não é o meio efetivo de conseguir um superávit primário ajustado superior ao serviço da dívida.

O parecer ainda destaca que não foi abraçado o entendimento trazido pelo Estado "de que um programa substancial de investimentos públicos seria necessário para que o Governo do Estado se reequilibre fiscalmente", sendo defendido pelo órgão que uma consolidação fiscal consistente é *baseada na realização de reformas estruturais capazes de fazer com que o Estado arrecade mais do que gaste, revertendo seu quadro de desequilíbrio fiscal.* Com isso, tentou-se demover o ente de adotar política de aumentos salariais nominais ao longo da vigência sem que houvesse receitas para arcá-las, sustentando-se que, como isso não foi reconsiderado, "as despesas correntes crescem mais que as receitas correntes ao longo de um Plano de Recuperação Fiscal".

Sendo, ao fim, sustentado que a "falta de gradualidade no crescimento do superávit primário", com "queima de caixa ao longo de diversos exercícios e sem margem para acomodação de desvios nas variáveis macroeconômicas", tornaria o plano apresentado fadado ao insucesso.

II.3. DOS MOTIVOS PARA RECONSIDERAR A DECISÃO

II.3.1. QUANTO ÀS ESPECIFICIDADES DA ADESÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCIDÊNCIA DO REGRAMENTO DECORRENTE DO ART. 21 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 178/21. QUEBRA DE ISONOMIA EM RELAÇÃO AO TRATAMENTO CONFERIDO AO ESTADO DE GOIÁS. IMPOSSIBILIDADE DE RETROATIVIDADE DAS MEDIDAS GRAVOSAS DO NOVO REGIME FISCAL.

Como reconhecido por todos os órgãos envolvidos, o Estado do Rio de Janeiro é aderente ao Novo Regime de Recuperação Fiscal em condição especialmente ofertada pela LC n. 178/21 àqueles estados que já estivessem com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020, nos termos do art. 21 da lei mencionada, com redação conferida pela LC n. 181/21:

> "Art. 21. O Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 poderá pedir nova adesão ao Regime, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas alterações, se o pedido for protocolado até o último dia útil do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei Complementar.
>
> § 1º Os valores referentes a obrigações vencidas até a data da primeira adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal e não pagas por força de decisão judicial serão incorporados à conta gráfica naquela data, constituindo seu saldo inicial, com:
>
> I – incidência dos encargos contratuais de normalidade sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do primeiro Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

II – incidência da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais sobre cada valor inadimplido, desde a data de sua exigibilidade até a data de homologação do primeiro Regime de Recuperação Fiscal, no caso de obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União. (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

§ 2º Os valores não pagos das dívidas relativas às obrigações decorrentes da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia concedida em razão da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e às obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União, bem como o saldo da conta gráfica apurado na forma do § 1º, serão capitalizados nas condições do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e sua regulamentação, e incorporados ao saldo do contrato de que trata o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

§ 3º As possibilidades de incorporação mencionadas nos §§ 1º e 2º deste artigo aplicam-se também às inadimplências relativas a operações garantidas pela União de natureza distinta daquela de que trata o inciso II do referido § 1º, cuja recuperação dos valores honrados pela União tenha sido suspensa por força de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações ajuizadas até 30 de outubro de 2019.

§ 4º Protocolado o pedido referido no caput deste artigo, o Ministério da Economia publicará em até 10 (dez) dias o resultado do pedido de adesão do Estado.

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

§ 6º Os valores não pagos em decorrência da retomada progressiva de pagamentos prevista na primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, relativos às dívidas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia e às obrigações inadimplidas referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais contratadas em data anterior à homologação do pedido da primeira adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e cujas contragarantias não tenham sido executadas pela União, serão capitalizados nas condições do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e sua regulamentação, e incorporados ao saldo do contrato de que trata o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Lei Complementar nº 181, de 2021)"

Pacífico, portanto, o entendimento de que o primeiro Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro teve início com a homologação, que se deu em 06 de setembro de 2017, e que se manteve em vigor – como reconhecido no acórdão TCU nº 2352/2020 (Plenário), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, e na decisão liminar proferida na Ação Cível Originária nº 3.847 – até que ocorreu o deferimento de nova adesão, nos termos do §5º do art. 21 da LC n. 178/21, eliminando qualquer sombra de dúvida em relação à submissão do Estado ao regramento da Lei Complementar nº 159/2017 ainda em 31 de agosto de 2020, requisito do novo regime para que fossem aplicadas condições especiais para integrá-lo.

A racionalidade que justifica essa norma exclusivamente destinada àqueles que pretendiam migrar de um regime para o outro está na constatação da probabilidade do direito e da urgência de incidirem as regras da LC n. 178/21, diante da já conhecida situação de calamidade das contas públicas. Ademais, o aderente já se submetera antes a uma série de ajustes e exigências que se provaram ineficientes, sacrifício suportado sem trazer os resultados esperados, seja porque o arrocho fiscal sufocou a economia, ao invés de permitir o desenvolvimento do ente, seja pela fixação de metas descoladas da realidade. Fato é que a necessidade de mudança das regras se fez inconteste, de modo que sobrevieram as alterações trazidas pelas leis de 2021.

Contudo, a diferenciação legal que deveria possibilitar um tratamento mais justo e equânime entre os entes federados, *desigualando os desiguais na exata medida de sua desigualdade*, tem sido ora ignorada ora funcionado como desvantagem para o Estado do Rio de Janeiro, único entre os estados-membros a figurar nesta condição. Foi assim quando sobreveio a LC n. 173/20 e novamente tem sido o que se observa quando comparadas as situações do Estado fluminense e do Estado de Goiás.

O Estado de Goiás requereu medida liminar para determinar que a União suspenda a execução das contragarantias dos contratos firmados ao longo dos últimos anos com banco públicos federais (CEF, BB e BNDES), que tinham o escopo

de captar recursos voltados à realização de obras de infraestrutura e saneamento financeiro de empresas estatais.

Afirma que, em maio de 2019, a "asfixia financeira" teria atingido níveis insustentáveis. Em razão disso, a partir desse mês, não seria mais possível quitar as parcelas dos empréstimos com bancos federais, sem que houvesse o comprometimento da prestação de serviços públicos essenciais.

Em seguida, o Estado de Goiás foi intimado para adequar seu pedido aos termos da LC 159/2017. Sendo assim, apresentou emenda à inicial requerendo, no mérito, que a União retomasse as negociações para sua adesão ao Plano de Recuperação Fiscal de que trata a Lei Complementar nº 159/2017.

Dentre as medidas exigidas, foi determinado: (i) que o Estado de Goiás protocolasse, no prazo máximo de 6 (seis) meses a contar da intimação da decisão, o pedido de ingresso no Regime de Recuperação Fiscal junto ao Ministério da Fazenda, apresentando o Plano de Recuperação nos termos da Lei Complementar 159/2017 e do Decreto 9.109/2017, e (ii) que a União analisasse o preenchimento dos requisitos legais sobre a possibilidade de o Estado de Goiás ingressar no RRF, superado o óbice presente no inciso I do art. 3º da Lei Complementar 159/2017 e considerado o preenchimento do disposto no II do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, ao computar as despesas com inativos, pensionistas e o dispêndio com imposto de renda do quadro funcional do Ente subnacional.

Em 19.2.2020, o Estado de Goiás requereu a fixação de novo prazo, após a oitiva da União, para que se concluísse o pré-acordo sem que fossem executadas as garantias e contragarantias contratuais. Em 27.3.2020, foi deferida prorrogação de prazo, elastecendo o prazo previsto em mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 6.4.2020 e, por fim, foi determinado o ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal em 29/12/2020.

Aplicando-se a lógica do direito civil-constitucional, em conjunto com o art. 6º da LINDB, foi feita uma diferenciação entre os efeitos do pedido de adesão na vigência da redação original da LC n. 159/17 e aqueles advindos com a LC n. 178/21, tendo sido concluído, no bojo da ACO 3262, que:

> "A diferença entre as inovações introduzidas pela novel legislação (LC 178/2021) e as antigas disposições da LC 159/2017 são nodais quanto às consequências a que o Ente subnacional faz(ia) jus: na redação originária, o simples pedido de ingresso pelo estado gerava inúmeras consequências, entre elas, a fruição de diversos benefícios legais (art. 9º, caput), retroativamente à adesão; ao passo que, após a LC 178/2021, o pedido de ingresso é apenas declaratório e somente com a assinatura dos contratos/aditivos é que se operam aqueles mesmos efeitos legais (art. 9º, caput, com a redação conferida pela LC 178/2021)."

Como consequência dessa construção, o simples preenchimento das condições para ingressar no RRF/17 (ainda que não tivesse ocorrido a homologação), já conferiria o direito ao Estado de Goiás a ter suas prerrogativas preservadas, como a suspensão de suas dívidas, o que deve ser protegido de retroação prejudicial da LC n. 178/21. Reproduzo o teor do julgado:

> "Sendo assim, considero que os requisitos de ingresso no RRF, pelo Estado de Goiás, foram declarados judicialmente cumpridos na redação primitiva da Lei Complementar 159/2017, circunstância suficiente a integrar o patrimônio jurídico do referido Ente e atrair a garantia jurídica concernente à proteção constitucional da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, da CF). **Consequentemente, em relação aos requisitos de ingresso no RRF, para fazer jus à suspensão das dívidas contraídas com o Ente Central, a lei nova (Lei Complementar 178/2021) não pode retroagir para prejudicar o Estado de Goiás** quanto ao não cumprimento do inciso I do art. 3º, por: i) referir-se a "exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão", exigindo a observância de fatos/cálculos/requisitos supervenientes a 2020 (e não do pedido realizado em 2019); e ii) desconsiderar a existência de decisão judicial que declarou preenchido tal requisito desde 2019, baseando-se em dados de 2018/2019 (época da primeira decisão).
>
> [...]
>
> Quanto ao plano da eficácia, a lei nova aplica-se aos atos/fatos jurídicos anteriores cujos efeitos se perfectibilizarem após a entrada em vigor da novel legislação (retroatividade mínima que é acolhida pela jurisprudência do STF), razão pela qual, na linha do que debatido em audiência (a seguir descrito), o Estado de Goiás requererá, administrativamente, novo pedido de ingresso no Regime de

Recuperação Fiscal, com base na Lei Complementar 178/2021, observando-se como cumpridos os requisitos de ingresso com base na redação original do art. 3º, I e II, da Lei Complementar 159/2017." (Grifos nossos)

Diante desse cenário, o que se tem é que o ente que havia preenchido todos os requisitos de habilitação e que teve seu plano anterior homologado, agora tem menos proteção e mais dificuldade para participar do Novo Regime do que outro estado-membro, que ainda estava tentando aderir ao antigo regime e se socorreu de intervenção judicial para isso.

Em síntese, o Estado do Rio de Janeiro, que teve o plano homologado e sofreu as restrições decorrentes de seu cumprimento, com efeitos diretos sobre o crescimento econômico, capacidade de investimento e sobre os servidores públicos, hoje **sofre também com a retroatividade mais gravosa da Lei Complementar nº 178/21**. Em paralelo, o Estado de Goiás, em situação paradigma, além de não enfrentar o efeito retroativo no novo regime, ainda teve o período anterior para se desenvolver economicamente, ter ampla capacidade de investimento e não impor restrições gravosas aos seus servidores.

Neste contexto, a argumentação de que conferir tratamento supostamente desigual ao Estado do Rio de Janeiro, como ora sustentado no PARECER SEI Nº 445/2022/ME, torna-se desproporcional se considerado em um aspecto amplo, abordando toda a conjuntura econômico-jurídica de 2017 até hoje.

Assim, ao contrário do que se sustenta, por exemplo, não se pretende violar a isonomia por almejar que plano do Estado do Rio de Janeiro seja homologado sem que tenha havido a completa extinção dos adicionais previstos no inciso I do art. 14 do Decreto 10.681/21. A comparação com a situação do Estado de Goiás é **desproporcional** e **desigual**, na medida em que os servidores daquele ente não sofreram os revezes do regime fiscal extraordinário anterior, de modo que o impacto financeiro de uma eventual adequação imediata atual terá um impacto financeiro

individual menor do que uma eventual adequação imediata do Estado do Rio de Janeiro, cujos servidores vêm sendo submetidos ao arrocho fiscal decorrente do Regime Fiscal de 2017.

O esforço exigido para Estado de Goiás se adequar imediatamente, neste ponto, por exemplo, é **proporcionalmente muito menor**, haja vista que sua trajetória de crescimento não foi impactada pelas limitações do Regime anterior. Desta forma, sua entrada no Novo Regime foi precedida de condições especialíssimas, sendo que possuía vínculo jurídico anterior muito mais precário que o Estado fluminense.

Em reforço ao argumento acima, mais uma vez se destaca que o Estado de Goiás teve de pedir **judicialmente** que fosse reconhecida sua condição precária para suprir a falta de preenchimento dos requisitos legais de habilitação, em função de sua **saudável situação econômica**, sendo atestado expressamente que a lei nova não pode retroagir para impor regime fiscal mais severo a um ente que sequer estava submetido formalmente ao regime fiscal extraordinário anterior.

Como se verifica no próprio Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, "*pode-se inferir que houve, em 2018, um desrespeito ao limite de Despesas com Pessoal em proporção à Receita Corrente Líquida*", de maneira que "*a Despesa Total de Pessoal (DTP) e a Receita Corrente Líquida (RCL) em 2018, na metodologia que considera os gastos com pagamentos a pensionistas e com IRRF (metodologia STN), rompe o limite máximo de 60% estabelecido na LRF*"[1].

Houve, portanto, aumento real da remuneração dos servidores, tanto ativos quanto inativos, de modo que "*enquanto a despesa com Ativos cresceu 44% entre 2011 e 2018 em termos reais, a despesa com Inativos e Pensionistas cresceu 77% nesses 7 anos, num ritmo médio de 8,5% a.a., contra 5,3% a.a. dos servidores ativos.*"[2]

[1] Fonte: *Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás*, p. 50.
[2] Idem, p. 49.

Por outro lado, em 2018, submetido aos rigores fiscais do RRF anterior, o Estado do Rio de Janeiro impôs aos seus servidores um achatamento remuneratório, sem sequer conceder a recomposição inflacionária do período.

Em paralelo ao crescimento das despesas de pessoal do Estado de Goiás, o Rio de Janeiro experimentou o oposto. Durante o período de vigência do Regime anterior, ou seja, de 2017 para 2019, a relação entre despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida do Estado **recuou de 67,01% para 47,80%**[3].

O Estado de Goiás pode, de certa maneira, preparar os seus servidores para os rigores do Novo Regime, enquanto o Estado do Rio de Janeiro vem sofrendo limitações severas desde o RRF anterior. São, portanto, **situações distintas** que merecem **tratamentos distintos**, em relação aos **efeitos imediatos** da imposição de limites remuneratórios sobre os servidores públicos, ainda que, de **forma mediata**, ou seja, ao longo do período de duração do Novo Regime, os objetivos mediatos sejam os mesmos: o atingimento da sustentabilidade fiscal.

Pelos muitos motivos apresentados, revela-se incompatível com a lógica da sistemática trazida pela lei do Regime aplicar ao Estado do Rio de Janeiro maior rigor do que ao Estado de Goiás, situação em que, aí sim, se **operará quebra de isonomia**, sendo certo que isto ocorrerá caso este tenha a possibilidade de habilitação facilitada, ainda que não atendidas as exigências, por força da decisão judicial, enquanto o ente de mais grave situação econômica, que incontestavelmente mereceu atenção especial do legislador em reconhecimento a isso, tenha negada a homologação de seu plano.

[3] Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. *Relatórios Fiscais*. 3º Quadrimestre de 2017 e 2019. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/faces /menu-contabilidade/prestacao-contas/prestacao-contas-relatoriosrf?_afrLoop= 82501364569420129&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC27218553000&_adf.ctrl-state=tnxspnx9d_28

Esta situação deve ser reconhecida seja em relação à situação macroeconômica do Estado, seja em sua situação fiscal, seja, especialmente, em relação ao tratamento a ser imposto ao servidor público, submetido a uma trajetória financeira mais gravosa do que o Estado paradigma, no período pré-habilitação ao novo Regime.

II.3.2. QUANTO AOS ADICIONAIS REMUNERATÓRIOS VINCULADOS EXCLUSIVAMENTE AO TEMPO DE SERVIÇO DOS SERVIDORES (TRIÊNIOS)

Prosseguindo com a discussão, o PARECER SEI Nº 445/2022/ME da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicou a desconformidade da proposta de adequação do Plano ao inciso I do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, segundo o qual:

> "Art. 14. O disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado para extinguir, no mínimo, três dos seguintes benefícios, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I:
> I - os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço;
> [...]
> § 1º Os benefícios previstos no caput serão considerados extintos quando:
>
> I - não constarem do regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição;
> II - forem tacitamente revogados, conforme comprovação apresentada pelo Estado; ou
> III - as regras de transição eventualmente existentes:
> a) forem aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita; e
> b) extinguirem a concessão dos benefícios após a aplicação do disposto na alínea "a".
> § 2º A verificação de que trata este artigo se restringirá ao regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição e, se for o caso, a legislação que tiver revogado, ainda que tacitamente, os direitos ou previstos nos incisos do caput, não abrangendo, para fins de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, os planos de carreira estaduais e legislação esparsa.
> § 3º A revisão prevista neste artigo não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

O entendimento da PGFN, portanto, fundamenta-se em suposta necessidade de que haja a extinção plena dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço, o que, de acordo com o que manifestam, compreenderia um dever de extinguir o direito de servidores ativos e não só dos futuros servidores. A Lei Estadual nº 194, de 05 de outubro de 2021, segundo este entendimento, não teria sido suficiente para que o ente atendesse integralmente ao artigo 2º, § 1º, IV, da Lei Complementar nº 159/2017, regulamentado pelo artigo 14 do Decreto Federal nº 10.681/2021.

O entendimento, no entanto, afigura-se severo. O comando da lei complementar federal apenas dispõe sobre a necessidade de uma revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para **reduzir** benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.

Cabe pontuar que a extinção dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores para os futuros servidores, considerando que o período de uma década do novo Regime fiscal extraordinário, de fato e por consequência lógica, importa em redução de benefício e vantagens.

Com isso, defende-se que a condição legal inegociável foi totalmente implementada pela LCE nº 194, de 2021, já que efetivamente revisou o regime jurídico dos servidores estaduais para reduzir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico dos servidores federais, extinguindo os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores.

Em outras palavras, é correto afirmar que não haverá mais estes benefícios no Estado do Rio de Janeiro. Os servidores entrantes, ao longo do período de

vigência do Novo Regime, não mais gozarão de adicional de tempo de serviço, de modo que este benefício não mais impactará o crescimento da folha de pagamento do Estado.

Por outro lado, exigir a extinção retroativa do benefício vai além do comando legal, por **três motivos precípuos**.

(i) <u>Em primeiro lugar</u>, importaria em **aplicação retroativa do regime fiscal mais gravoso** para um ente cujos vencimentos dos servidores vêm sendo submetidos à necessidade de adequação fiscal há mais tempo. Como exposto no item anterior, a aplicação retroativa mais gravosa do Novo Regime para aferição dos parâmetros de habilitação do Estado de Goiás foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal.

Pretender impor **imediatamente** regime mais gravoso para os servidores públicos fluminenses, submetidos a sacrifícios financeiros maiores ao longo desta década, significa justamente submeter condições econômicas desiguais a um mesmo tratamento fiscal. Mais que isto, importa em admitir que servidores estaduais sujeitos à falta de recomposição salarial há mais tempo sofram as mesmas limitações de servidores de outro ente cuja capacidade financeira não sofreu limitações formais de um regime anterior. O **tratamento desigual**, portanto, importa em exigir a retroatividade do regime gravoso **imediatamente** para servidores submetidos a regimes fiscais diferenciados no período anterior à habilitação.

Não é esta a intenção da lei complementar federal. Muito menos quando foi submetida à interpretação do Supremo Tribunal Federal, como ocorreu, por exemplo, no julgamento da ACO 3.262, da ACO 3.286, da ACO 3.328 e da ACO 3.333, todas propostas pelo Estado de Goiás, para se habilitar ao Novo Regime Fiscal da LC 178/17, a despeito de ter índices que refletiam uma situação fiscal saudável para fins legais, **inclusive no tocante à remuneração dos servidores públicos** (artigo 3º, inciso II, alínea "b" da LC 159/17, com a redação conferida pela LC 178/21).

A proposta de uma **extinção mediata** ou gradual, como apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro, além de atender completamente o comando legal de reduzir, ao longo do período do Plano de Recuperação Fiscal, o impacto financeiro do adicional de tempo de serviço, ainda preserva a possibilidade de se garantir aos servidores submetidos ao Regime Fiscal antigo uma recomposição salarial, dentro dos parâmetros de estabilidade fiscal exigidos pelo próprio "Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal", novo Regime Fiscal instituído pela LC 178/21, que, em seu artigo 3º, estabelece que o seu objetivo final é justamente "promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento".

(ii) <u>Em segundo lugar</u>, a extinção imediata que já ocorre para todos os servidores civis e militares que vierem a ingressar no serviço público estadual, com tendência de extinção total do benefício, não pode ser imposta aos atuais servidores, justamente a fim de preservar direitos subjetivos. Assim, como bem aponta o **Parecer nº 83/2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF**, que reproduz entendimento manifestado na **NOTA TÉCNICA SEFAZ/COMISARRF nº 11/2021** (Doc. SEI nº 26119888), a leitura feita do dispositivo do Decreto não pode estar dissociada dos imperativos constitucionais, exigindo-se leitura conforme a Constituição da República e dos valores e princípios que dela emanam, o que se vem reafirmar.

Neste sentido, inclusive, a alínea "a" do inciso III do §1º do artigo 14 do Decreto nº 10.681/2021[4], prevê a adoção de um regime de transição, a ser aplicável "apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita", prestigiando-se, além da segurança jurídica, a

[4] "Art. 14. O disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado para extinguir, no mínimo, três dos seguintes benefícios, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I:
(...)
§ 1º Os benefícios previstos no caput serão considerados extintos quando:
III - as regras de transição eventualmente existentes:
a) forem aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita;"

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece o direito a um regime de transição proporcional, o qual decorre do princípio da confiança legítima que os servidores públicos depositam no ordenamento jurídico.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o adicional de tempo de serviço é contado em períodos aquisitivos sucessivos de três anos. Desta forma, à época da publicação LCE nº 194, de 2021, é lógico afirmar que todos os servidores que possuem direito a triênio estavam em **efetivo período aquisitivo**, com contagens diversas, a depender do tempo de serviço individual.

Isto porque, no dia subsequente à aquisição de um triênio, o servidor já passa automaticamente a iniciar o período aquisitivo do próximo e assim sucessivamente. Na prática, portanto, é **impossível extinguir de forma imediata** o benefício, em atendimento, inclusive, ao comando expresso na alínea "a" do inciso III do §1º do artigo 14 do referido Decreto.

A própria manutenção do período aquisitivo atende ao disposto na legislação regulamentar, haja vista que respeita o direito subjetivo consubstanciado no período aquisitivo do triênio dos servidores no momento da revogação do benefício para os entrantes no serviço público.

Por conta da submissão ao Regime de Recuperação Fiscal original, previsto na LC nº 159/17, o Estado do Rio de Janeiro somente tem realizado concurso público para reposição de vacâncias ou com expressa compensação financeira. Desta forma, o déficit de servidores públicos, notadamente nas áreas de segurança, saúde e educação são notórios.

A título de exemplo, de 2017 a 2021, período em que o Estado estava submetido ao primeiro regime de recuperação fiscal, foram admitidos **5.440** novos servidores para a área de segurança pública, sendo **4.309** policiais e bombeiros

militares, **510** policiais civis,**621** agentes penitenciários, enquanto no mesmo período, foram desligados **13.018** servidores da área da segurança pública, sendo **10.295** policiais e bombeiros militares, **2.155** policiais civis e **568** agentes penitenciários[5].

Na área da educação, por sua vez, foram **17.785** professores desligados, ingressando apenas **1.999** profissionais da educação durante o período, o que se mostra insuficiente para atender a demanda do Estado. [6]

Já, na área da saúde, com um cenário pandêmico de proporções notórias, houve **3.749** profissionais desligados e apenas **6** contratados. [7]

A regra de transição existente, portanto, com a **extinção imediata** do adicional de tempo de serviço para os novos servidores e medita para os atuais é suficiente para atingir os objetivos sistemáticos da LC 159/17, com a redação dada pela LC 178/21.

Supre, ainda a literalidade da alínea "a" do inciso III do §1º do artigo 14 do Decreto nº 10.681/2021, ainda mais se considerarmos que **há um limite máximo para aquisição de triênios no Estado**[8]. Os atuais servidores estão em período aquisitivo deste limite, bem como, após o atingimento deste limite haverá a *revogação tácita* do benefício, exatamente como preceitua o referido dispositivo legal.

Como há limite legal para a percepção do benefício, a revogação tácita se opera, em tese, antes do encerramento da carreira do servidor, de modo que não só há regra de transição, como também, caso se considere a drástica redução de

[5] Segundos dados da Secretaria da Casa Civil/ Subsecretaria de Gestão de Pessoas em fevereiro de 2022
[6] Segundos dados da Secretaria da Casa Civil/ Subsecretaria de Gestão de Pessoas em fevereiro de 2022
[7] Segundos dados da Secretaria da Casa Civil/ Subsecretaria de Gestão de Pessoas em fevereiro de 2022
[8] De acordo com o artigo 2º da Lei Estadual nº 1522, de 13 de setembro de 1999, com redação dada pela Lei nº 1`608, de 15 de janeiro de 1990: "Art 2º - O regime de adicional por tempo de serviço para todo o funcionalismo civil e militar do Estado do Rio de Janeiro, ativo ou inativo, na forma da legislação vigente, será o de triênio, sendo o primeiro deles equivalente a 10% (dez por cento), **limitados a um máximo de 11 (onze) triênios**." (Grifos nossos)

concursos públicos por ocasião das limitações decorrentes do período de Recuperação Fiscal anterior, o serviço público estadual fluminense está envelhecido. Este fato acarreta duas conclusões: (i) o impacto decorrente de uma eventual extinção dos triênios para os atuais servidores seria financeiramente pouco significativo, diante do risco do potencial passivo judicial; (b) boa parcela dos servidores está em período aquisitivo próximo do teto dos triênios atualmente.

(iii) <u>Em terceiro lugar</u>, e finalmente, de acordo com a sistemática da LC nº 159, de 2017, a revisão para reduzir benefícios ou vantagens **não precisa ser a mais gravosa**, bastando que a reforma promovida sirva como um instrumento efetivo do Plano de Recuperação Fiscal, **sob pena de violação do pacto federativo**.

Neste sentido, inclusive, decidiu recentemente o Ministro Luís Roberto Barroso, ao longo da Relator da ADI 6930/DF, Ministro Roberto Barroso, em decisão de medida cautelar

> "Parece inquestionável que o legislador nacional pode, em regra, limitar a admissão de pessoal por entes federados em recuperação fiscal, visto que um dos problemas crônicos da federação brasileira consiste no controle das despesas públicas com pessoal. **A grande questão é saber em que medida a União pode impor limitações dessa natureza, especialmente diante da intangibilidade do pacto federativo e da necessária harmonia das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (v. ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.05.2015).**
> [...]
> Além disso, a regulamentação ora impugnada parece não atender ao **princípio da proporcionalidade**, em sua vertente de proibição do excesso. **Uma lei será inconstitucional, por violar esse princípio, quando houver outras medidas legislativas menos lesivas ao alcance de suas finalidades.** A vedação, pela LC nº 178/2021, da reposição de cargos vagos pelos Estados e Municípios em recuperação fiscal tem como propósito controlar os gastos públicos com pessoal. Sem embargo, a nova regulação da matéria incrementou, em vários pontos, o teto de gastos com pessoal." (Grifos nossos).

O impacto da extinção imediata do adicional de tempo de serviço para os atuais servidores, segundo avaliação da Superintendência de Acompanhamento

da Despesa Pública, em anexo (SEI/ERJ 28173652), tem pouca representatividade no Plano de Recuperação Fiscal.

Não se trata, portanto de discussão proporcional ou eficiente para os objetivos do "Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal".

II.3.3. QUANTO À LIMITAÇÃO AO TETO DE GASTOS ESTADUAL. DESPESAS DE CAPITAL E FUNDOS.

II.3.3.1. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DA EXIGÊNCIA LEGAL DE TETO SUBNACIONAL EM CONSONÂNCIA COM A REALIDADE ECONÔMICA.

Com relação à "parte financeira", ou seja, ao comando descrito no art. 2º da LC n. 159/17, que remete à exigência de limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), dividimos o tópico em três pontos seguindo a ordem definida pelos Pareceres exarados pela douta PGFN.

O ponto em comum é que os três aspectos derivam da esperada criação de um "teto de gastos" subnacional, com a criação de regras e mecanismos para que ele seja implementado.

Não se trata, a bem da verdade, do teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016, voltada para a União Federal,

cuja efetividade prática foi reduzida, tanto pela insuficiência de reformas estruturais[9], quanto pelo advento trágico da conjuntura pandêmica[10].

Trata-se de teto próprio e, inclusive, **mais rigoroso**.

Neste contexto, de certa maneira e, caso se adote interpretação literal e restritiva dos dispositivos legais, e a exemplo do que ocorreu com o próprio teto federal, o teto subnacional poderá atingir a situação denominada por Jonathan Rodden, de *paradoxo fiscal*, no qual a adoção de regra rigorosa e desalinhada com a realidade econômica gera maior incentivo à indisciplina financeira em nível local[11].

Há, portanto, de se interpretar as exigências da LC 159/17, com a redação da LC 178/21, de forma condizente com um ente subnacional que vive momento de profunda crise econômica, decorrente de um desequilíbrio que já fora objeto de regime de exceção anterior e que enfrentou e enfrenta, assim como os demais, uma conjuntura de crise de oferta e crise de demanda decorrentes da pandemia que afetou diretamente a sua receita, bem como necessidades extraordinárias sociais e de saúde que

[9] Apesar de a reforma do sistema de previdência social ter sido aprovada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, seus efeitos, porém, não são imediatos, de forma que o teto foi diretamente impactado. Por exemplo, a Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (Lei Orçamentária Anual), previa, em seu artigo Art. 2º, inciso II, uma estimativa de receita para o orçamento da seguridade social na ordem de R$ 905.014.734.432,00 (novecentos e cinco bilhões, quatorze milhões, setecentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e trinta e dois reais). A estimativa de despesa, prevista no artigo Art. 3º, inciso II, por sua vez, girava em torno de R$ 1.189.674.499.357,00 (um trilhão, cento e oitenta e nove bilhões, seiscentos e setenta e quatro milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, trezentos e cinquenta e sete reais). Em suma, um *déficit* na ordem de R$ 284.659.765,00 (duzentos e oitenta e quatro bilhões, seiscentos e cinquenta e nove milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, setecentos e sessenta e cinco reais).

[10] Como afirmava Regis Fernandes de Oliveira, pouco depois da publicação da Emenda Constitucional e pouco antes do advento da pandemia, como uma espécie de vaticínio, "[e]m verdade, nenhum serviço público, inclusive o de saúde, foi excluído da incidência do teto, o que pode levar a situações complicadas. Imaginemos um surto de uma doença transmissível em que haja necessidade de ação rápida e eficiente. Se o governo já estiver no teto de suas despesas, não terá condições de atender à demanda emergencial. Isso ferirá, com certeza, a preservação dos direitos inalienáveis da pessoa humana. Será causa humanitária que deverá ser desprezada, pela inoperância e ineficiência. Será causa humanitária que deverá ser desprezada, pela inoperância e ineficiência do governo" (In OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 646).

[11] Cf. RODDEN, Jonathan A. *Hamilton's Paradox*: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006, p. 97

afetaram a sua despesa, com o agravante de ter permanecido, todo o tempo em regime fiscal extraordinário, com limitações severas de investimento.

A realidade econômica é dinâmica e por vezes, como ocorreu com a própria EC 95, ultrapassa o alcance interpretativo normativo original. A eficácia social da norma, portanto, passa a exigir uma exegese mais sofisticada do intérprete, para que o federalismo fiscal capture os *fatores extraconstitucionais* necessários para tornar a norma plenamente eficaz[12].

Em recente decisão, inclusive, proferida ao longo da ACO 3457, proposta pelo Estado do Rio de Janeiro, o Ministro Dias Toffoli deixou claro que a atualização normativa promovida pela LC 178 procurou justamente adequar a LC 159 à realidade econômica, nos seguintes termos:

> "Dessa forma, é certo que a LC nº 178/21 promoveu modificações significativas no RRF. Apesar de não se tratar de substituição do regime previsto pela LC nº 159/17, **as alterações trazidas procuraram, de certa forma, adequar o regime à situação atual vivida pela economia nacional**." (grifos nossos)

Interpretar imposições normativas fiscais do ente central ao ente subnacional fora da conjuntura econômica vai de encontro ao próprio desiderato do Regime, que, nas palavras do Ministro Dias Toffoli, representa "medida que envolve compromissos recíprocos e concessões mútuas entre os entes federativos acordantes, no afã de se alcançar uma maior estabilidade fiscal", considerando que:

> "Tenho que **o atual cenário da economia nacional necessita de um esforço ainda maior entre os entes da federação**. Nunca esteve tão em voga o chamado **"federalismo cooperativo"**, e, sendo a União a competente para regulamentar os dispositivos trazidos pela Lei

[12] Expressão de: GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad, 1993. p. 218.

> Complementar nº 178/21, não deve se esquivar de cumprir seu papel no intuito de que os planos e programas de recuperação oferecidos aos entes estatais sejam **efetivos e possíveis**, evitando assim, o colapso dos estados da federação." (Grifos nossos)[13]

Com o objetivo de que a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Novo Regime Fiscal seja **efetiva** e **possível**, passamos a analisar os demais pontos levantados pela douta PGFN.

II.3.3.2. TETO DE GASTOS E DESPESA DE CAPITAL. O INCISO XVI DA LCE 193/21.

Feitas estas observações conjunturais, o Estado do Rio de Janeiro, através da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, aderiu ao teto estadual proposto pela legislação federal. Contudo, como já relatado, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional se insurgiu contra alguns aspectos da referida lei.

Há de ressaltar, por oportuno, que a mencionada lei foi alterada em 28 de dezembro de 2021, com considerável esforço político, pela LCE nº 198, para torná-la mais aderente às imposições federais. Ao que parece, porém, os termos da modificação não foram totalmente considerados.

Vejamos, em primeiro lugar, a situação das despesas de capital, apontada como ressalva pela PGFN.

[13] No mesmo sentido, vale destacar trechos da decisão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, na Ação Civil Originária n° 3262, proposta pelo Estado de Goiás em face da União Federal, em que o Ministro destaca a necessidade de o RRF ser interpretado como corolário do **federalismo cooperativo**: "Obrigar os entes subnacionais a se endividarem para fazerem jus à concessão de empréstimos a juros pelas entidades financeiras controladas pela União equivale a nulificar o federalismo cooperativo. Bem por isso, a jurisprudência desta Corte tem caminhado e se preocupado cada vez mais com o fortalecimento do federalismo cooperativo, como resposta às tensões federais, firmando seu papel jurídico de "guardiã da federação", como é possível perceber dos seguintes precedentes a seguir colacionados (...)".

Mais uma vez, o Estado do Rio de Janeiro possui situação peculiar de distinção. Por ter sido o único estado formalmente aderente ao Regime anterior, foi obrigado a conceder os serviços de saneamento de sua empresa estatal, até então superavitária. Com isto, possui recursos que, por liminar específica concedida ao longo da ACO 3457, não são passíveis de pagamento imediato à União.

Muito menos seria razoável exigir que tais recursos fossem destinados a despesas de custeio, visto que isto importaria em admitir que receita extraordinária fosse utilizada para fazer frente a despesas ordinárias.

Tal receita, portanto, deve ser destinada a investimento, ou seja, a despesa de capital.

Desta forma, a regra geral do teto subnacional em relação ao Estado do Rio de Janeiro deve considerar esta peculiaridade.

Além disto, é importante destacar a relevante modificação introduzida pela LCE 198, que, expressamente, traz disposição no sentido de que o Estado do Rio de **Janeiro seguirá a metodologia da Lei Complementar Federal nº 159/17 para o cálculo do limite global**, *verbis*:

> "Art. 1º - Ficam alterados os incisos I e II, do § 1º, § 2º e inclui um parágrafo 6º ao Artigo 1º, da Lei Complementar n.º 193, de 05 de outubro de 2021, que passam a ter as seguintes redações:
> 'Art. 1º - (...) § 1º - O limite a que se refere o caput corresponderá:
> I - para o exercício de 2022, ao limite global de despesas primárias, tendo como referência para a base de cálculo as despesas primárias conjuntamente empenhadas pelos Poderes e órgãos do Estado no exercício de 2021, **observadas as definições, deduções e metodologias de apuração estabelecidas na legislação federal para a base de cálculo da limitação de despesas previstas no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017**;" (Grifos nossos)

Desta forma, há autorização legislativa suficiente para o Estado firmar instrumento com a União, comprometendo-se a seguir as regras impostas pelo Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017, como exigem respectivamente o Parecer SEI nº 113/2022/ME e o Parecer SEI nº 17346/2021/ME.

Não se pode ignorar a **natureza negocial** envolvendo o Plano de Recuperação Fiscal, entendimento que é reforçado por dispositivos como o art. 2º, §7º, e o art. 8º, §2º, II, ambos da LC n. 159/17; o art. 15, §4º, e o art. 16, §1º, ambos do Decreto n. 10.681/21[14].

Não há, portanto, barreira legislativa formal para a adesão ao Novo RRF, sendo portanto, uma **questão negocial** que deve ser endereçada pelos órgãos técnicos competentes do Estado e da União, com o objetivo final de atingir um resultado de **estabilidade mediata**, ou seja, ao longo do período legalmente previsto.

II.3.3.3. TETO DE GASTOS E FUNDOS. O INCISOS X E O INCISO XI DA LCE 193/21

Outros dois pontos destacados no Parecer SEI nº 113/2022/ME e no Parecer SEI nº 17346/2021/ME foram a suposta inconformidade do **inciso X** e do **inciso XI**, ambos do Art. 2º da LCE 193/2021, com o paradigma normativo federal previsto no Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017.

Com relação ao **inciso XI**, foi feita uma ressalva, quanto à decisão liminar proferida pelo Ministro Luis Roberto Barroso, na ADI 6930/DF, condicionada, entretanto, "à manifestação a ser exarada no parecer de força executória da Advocacia-

[14] No mesmo sentido, ou seja, destacando o caráter negocial do PRF, veja o **Parecer FDL Nº 01- FDL/2021 - PG02/RRF**, emitido pelo Núcleo de Monitoramento do Regime de Recuperação Fiscal da Procuradoria Geral do Estado, que foi acompanhado manifestações da SEFAZ/RJ e da COMISARRF ratificando o entendimento apresentado.

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".

Na referida decisão, já parcialmente citada, assim decidiu o Ministro Barroso, *verbis*:

> "15. A **vinculação do preenchimento até mesmo de cargos vacantes à autorização prévia de órgãos federais afronta, em linha de princípio, a autonomia dos Estados e Municípios**. Não se trata, aqui, de criação de novos cargos públicos. Cuida-se, exclusivamente, de nomear novos servidores para cargos vagos, com vistas à continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais. **Restaria muito pouco da autonomia de Estados, do Distrito Federal e Municípios se não pudessem sequer admitir pessoal para manter seus quadros estáveis quando aderissem ao Regime de Recuperação Fiscal** instituído pela LC nº 159/2017.
> (...)
> 23. Assim, em análise preliminar, deve ser **acrescentada, às exceções ao teto de gastos** previstas no art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, a **possibilidade de os recursos afetados a fundos públicos especiais serem utilizados independentemente do teto de gastos, desde que tais verbas públicas não sejam vinculadas ao pagamento de despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao custeio de pessoal**.
> 24. O **perigo na demora**, no caso, é inequívoco, uma vez que: (i) **a proibição de reposição de vacâncias**
> **em cargos públicos, em alguns casos, compromete a prestação de serviços públicos essenciais à**
> **coletividade**; e (ii) **a retenção, pela aplicação do teto de gastos, de recursos afetados aos fundos especiais impedirá a execução de investimentos em melhorias efetivas nos respectivos serviços públicos**, sem fomentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais, já que as verbas públicas não retornarão ao caixa único do Tesouro por expressa vedação legal.
> 25. 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**." (Grifou-se)

Em questionamento formulado pelo Estado de Goiás, a Advocacia-Geral da União confirmou que a referida decisão judicial "se aplica, assim, a todos os entes federativos que, no curso de sua vigência, aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal disciplinado pela Lei Complementar nº 159/2017, inclusive a Planos de Recuperação Fiscal homologados antes da publicação da decisão cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6930, desde que os Estados interessados postulem a revisão das condições normativas de suas avenças", através do PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00007/2022/SGCT/AGU, de 21.01.2022, da lavra da Advogada da União, Alessandra Lopes da Silva Pereira.

Desta forma, a questão está completamente superada, com decisão judicial vigente[15] e, inclusive com a edição do Parecer Normativo da AGU.

Resta, portanto, a ressalva feita contra as despesas dos fundos arrolados nas alíneas do **inciso X** do art. 2º da supramencionada lei complementar, entendendo o Parecer SEI nº 113/2022/ME e o Parecer SEI nº 17346/2021/ME por sua incompatibilidade com regramento recuperacional. A lei estadual 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:

[15] Até a data de finalização deste parecer, a medida liminar continuava em vigor, tendo os Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Carmen Lúcia e Edson Facchin, acompanhado o voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso. O processo encontra-se suspenso, após pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes: Após os votos dos Ministros Roberto Barroso (Relator), Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Edson Fachin, que conheciam da ação direta e julgavam parcialmente procedente o pedido para: (i) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 8º, IV, 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) conferir interpretação conforme a Constituição 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 aos fundos públicos especiais instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes." In BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6930/DF*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente =6221519> Consulta em 06 Fev 2022.

[...]

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 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 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 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.

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;

> XVI – as despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras).” (Grifos nossos)

O dispositivo acha respaldo na LC n. 159/17, no art. 2º, §4º, V, devendo ser combinado ao art. 15 do Decreto 10.681/2021 – que, em momento algum, limita as possibilidades de exclusão das parcelas componentes do cálculo das despesas primárias às despesas com saúde e educação, sendo apenas uma das hipóteses legalmente previstas de exceção. Transcrevo:

> “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)
>
> § 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> [...]
>
> **V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);** (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> [...]
>
> **§ 4º Não se incluem na base de cálculo e no limite de que trata o inciso V do § 1º:** (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> I - as transferências constitucionais para os respectivos Municípios estabelecidas nos arts. 158 e 159, §§ 3º e 4º, e as destinações de que trata o art. 212-A, todos da Constituição Federal; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> ~~II - as despesas custeadas com as transferências de que trata o art. 166-A da Constituição Federal; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)~~
> II - as despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 189, de 2022)
>
> ~~III - as despesas custeadas com doações e as transferências voluntárias definidas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)~~
> III - (revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 189, de 2022)

> IV - as 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> V - as despesas custeadas com recursos de transferências da União com aplicações vinculadas, conforme definido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia. (Redação dada pela Lei Complementar nº 189, de 2022)" (Grifos nossos)

Por isso, a ausência de previsão na Lei do Regime para que tais fundos especiais sejam excluídos da limitação do teto não representa uma vedação a que isso seja previsto na lei do ente ingressante, desde que a finalidade da norma seja atendida, considerada a margem de ajustes existente no Plano de Recuperação Fiscal.

Os fundos referidos estão previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e possuem natureza e funcionamento especiais, fazendo atentar para o fato de que são eles exceção à gestão financeira e orçamentária centralizada, por opção do legislador constituinte fluminense, *constituindo afetações de recursos a determinadas finalidades públicas*, nos termos da decisão da ADI 6930/DF.

Do que se pode extrair o raciocínio de que obrigar tais fundos a integrar a conta de limitação da despesa é exigência que não corresponde aos objetivos da própria norma, já que, como bem lembrado, esses recursos possuem destinação específica. Os recursos eventualmente desafetados, de todo modo, não retornariam ao Caixa Único do Tesouro, tendo em vista que se trata aqui de fundos destinados à preservação ambiental e desenvolvimento urbano, amparo à pesquisa do Estado, segurança pública e o recente fundo soberano, com o objetivo de equalizar receitas extraordinárias e finitas das participações governamentais na indústria do petróleo.

Desafetar tais receitas não importa necessariamente em equalizar outros gastos. Por outro lado, não faz sentido, por exemplo, que um fundo destinado a equalizar receitas extraordinárias e finitas das participações governamentais na indústria

do petróleo esteja sujeita a teto. Não é coerente com a realidade econômica da própria destinação constitucional.

Nesse sentido, tem-se a decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, no bojo da ADI 3704, que, repetindo o entendimento pela destinação específica dos recursos que compõem fundos especiais, reforça a incomunicabilidade de receitas:

> "1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 31, inciso III, da Lei Complementar 111/2006, do Estado do Rio de Janeiro. Destinação de percentual das receitas públicas arrecadadas com o recolhimento de custas e emolumentos extrajudiciais ao Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado. 3. Constitucionalidade de leis estaduais que destinaram parcela da arrecadação de emolumentos extrajudiciais a fundos dedicados ao financiamento do Poder Judiciário e de órgãos e funções essenciais à Justiça. Advocacia Pública de Estado-membro. Art. 98, §2º, da Constituição Federal. Precedentes. 4. Caracterização como espécie tributária. Taxa de poder de polícia. Inaplicabilidade do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal. Referibilidade da exação. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.
>
> (ADI 3704, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 12-08-2021 PUBLIC 13-08-2021)"

Além disso, de volta à ADI 6930/DF entendeu o Ministro Barroso que esta restrição seria **intervenção desproporcional** na **autonomia do ente subnacional**, ofendendo ainda o **princípio da eficiência**, para então determinar a leitura conforme a Constituição do art. 2º, § 4º, da LC nº 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, permitindo que o teto de gastos não se aplique aos fundos especiais.

Noutros trechos de seu voto, este ponto da necessidade de **preservação da autonomia dos entes** e de atenção ao **princípio da proporcionalidade** ficou ainda melhor tratado, como já fora citado acima.

Ainda em relação à delicada questão federativa que se impõe, tem-se que o STF já analisou reiteradas vezes o tema, com o fim de manutenção da harmonia e do equilíbrio nas relações institucionais:

> "AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA - MEDIDA LIMINAR – IMPEDIMENTO À REALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS AO PROGRAMA EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO 2 – PEF2, AO PROFISCO E AO PROGRAMA DE TRANSPORTES E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PDE/MS – RESTRIÇÕES, QUE, EMANADAS DA UNIÃO, INCIDEM SOBRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, POR ALEGADO DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DE SEU PODER JUDICIÁRIO, DO LIMITE SETORIAL QUE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPÕE A TAL ÓRGÃO PÚBLICO (LC Nº 101/2000, ART. 20, II, "B") – CONFLITO DE INTERESSES ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE DIREITOS – PRETENDIDA EXTENSÃO DA LIMINAR A QUALQUER SITUAÇÃO SIMILAR FUTURA – IMPOSSIBILIDADE – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, EM PARTE – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. – A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, **o poder de dirimir controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação**. Doutrina. Precedentes. [...]" (AC 2659 MC-REF, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 24.9.2010, destaquei)

Desta feita, entender de maneira diversa, considerando que o Estado do Rio de Janeiro estaria violando as regras que ditam o Regime de Recuperação Fiscal e regem o Plano recuperacional ao prever a exclusão de determinados fundos especiais da contabilização do limite de gastos, seria concluir em desconformidade com o Supremo Tribunal Federal.

Não por outra razão, foi exarado o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00006/2022/SGCT/AGU**, cuja ementa abaixo é transcrita, no bojo do qual foi reafirmado[16] o **caráter imperativo** e a **força executória desde a sua publicação**, ocorrida em 30/11/2021, da mencionada decisão relativa aos fundos especiais:

> EMENTA: Decisão cautelar proferida pelo Ministro Roberto Barroso na ADI nº 6930. Exigências pertinentes aos Planos de Recuperação Fiscal dos Estados. Decisão cautelar que confere interpretação conforme a Constituição (i) ao artigo 8º, incisos IV e V, da Lei Complementar nº 159/2017, com a redação atribuída 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 artigo 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. Alcance da decisão cautelar quanto à extensão da exclusão do teto dos gastos das despesas a serem realizadas com recursos dos fundos públicos especiais.

Em que pese o entendimento manifestado no sentido de que *"[...] a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6930 não exclui do teto dos gastos todas as despesas a serem realizadas com recursos dos fundos públicos especiais, na medida em que excepciona as verbas vinculadas ao pagamento de despesas obrigatórias, especialmente aquelas concernentes ao custeio de pessoal."*, deve-se ressaltar ainda assim e novamente o caráter negocial do Plano de Recuperação Fiscal, não havendo impedimento legal para que se atinja o equilíbrio fiscal, a despeito desta regra específica, já que a LCE 198 impõe a observância aos limites globais da metodologia descrita Lei Complementar Federal nº 159/17.

[16] Conferir Parecer de Força Executória nº 00002/2022/SGCT/AGU.

II.4. GESTÃO FINANCEIRA CENTRALIZADA - CONTA ÚNICA

Este ponto está prejudicado, tendo em vista que o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Estado de Fazenda, já editou novo ato normativo específico, endereçando a preocupação levantada pela douta PGFN e descrita no LC 159/17 da seguinte forma:

> "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)
>
> § 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, a implementação das seguintes medidas: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> [...]
>
> **VII - a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
>
> [...]
>
> § 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)"

Em resposta, sobreveio o **Decreto nº 47.948 de 09 de fevereiro de 2022**, que assim dispõe:

> Art. 1° - Fica incluído o Art. 3º-B no Decreto Estadual n° 22.939 de 30 de janeiro de 1997:
>
> Art. 3º-B - No que tange às condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, deve-se observar os termos dispostos na Lei Estadual nº 287 de 04 de dezembro de



> 1979 e na Resolução n.º 779 de 05 de agosto de 2014, que regulamenta o presente Decreto.
>
> Art. 2° - Fica incluído o Art. 3º-C no Decreto Estadual n° 22.939 de 30 de janeiro de 1997:
>
> > Art. 3º-C - Para fins de saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, deve-se observar os termos dispostos na Lei Estadual nº 287 de 04 de dezembro de 1979 e na Resolução n.º 779 de 05 de agosto de 2014, que regulamenta o presente Decreto.

Portanto, resta satisfeita a pendência antes assinalada.

III. DA CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, podemos resumir a fundamentação nas seguintes proposições objetivas:

(i) o Estado do Rio de Janeiro é aderente ao Novo Regime de Recuperação Fiscal em condição especialmente ofertada pela LC n. 178/21 àqueles estados que já estivessem com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020, nos termos do art. 21 da lei mencionada, com redação conferida pela LC n. 181/21;

(ii) o Estado do Rio de Janeiro, que teve o plano homologado e sofreu as restrições decorrentes de seu cumprimento, com efeitos diretos sobre o crescimento econômico, capacidade de investimento e sobre os servidores públicos, hoje **sofre também com a retroatividade mais gravosa da Lei Complementar nº 178/21**.

(iii) em paralelo, o Estado de Goiás, em situação paradigma, além de não enfrentar o efeito retroativo no novo regime, ainda teve o período anterior para se desenvolver economicamente, ter ampla

capacidade de investimento e não impor restrições gravosas aos seus servidores;

(iv) a argumentação de que conferir tratamento supostamente desigual ao Estado do Rio de Janeiro, como ora sustentado no PARECER SEI Nº 445/2022/ME, torna-se desproporcional se considerado em um aspecto amplo, abordando toda a conjuntura econômico-jurídica de 2017 até hoje;

(v) a comparação com a situação do Estado de Goiás é **desproporcional** e **desigual**, na medida em que os servidores daquele ente não sofreram os revezes do regime fiscal extraordinário anterior, de modo que o impacto financeiro de uma eventual adequação imediata atual terá um impacto financeiro individual menor do que uma eventual adequação imediata do Estado do Rio de Janeiro, cujos servidores vêm sendo submetidos ao arrocho fiscal decorrente do Regime Fiscal de 2017;

(vi) com relação ao adicional por tempo de serviço, a extinção para os novos servidores é plenamente aderente à LC 159/17 e ao Decreto nº 10.681/2021 por **três motivos precípuos:**

(vi.1) importaria em aplicação retroativa do regime fiscal mais gravoso para um ente cujos vencimentos dos servidores vêm sendo submetidos à necessidade de adequação fiscal há mais tempo. Como exposto no item anterior, a aplicação retroativa mais gravosa do Novo Regime foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, para aferição dos parâmetros de habilitação do Estado de Goiás;

(v.i.2) a extinção imediata que já ocorre para todos os servidores civis e militares que vierem a ingressar no serviço público estadual, com tendência de extinção total do benefício, não pode ser imposta aos atuais servidores, justamente a fim de

preservar direitos subjetivos e, nos termos da alínea "a" do inciso III do §1º do artigo 14 do Decreto nº 10.681/2021, uma vez que o Estado do Rio de Janeiro já possui uma regra de transição com limite máximo de percepção pré-estabelecido;

(v.i.3) de acordo com a sistemática da LC nº 159, de 2017, a revisão para reduzir benefícios ou vantagens não precisa ser a mais gravosa, bastando que a reforma promovida sirva como um instrumento efetivo do Plano de Recuperação Fiscal, sob pena de violação do pacto federativo, de modo que o impacto financeiro da medida é irrisório financeiramente diante da magnitude global do PRF apresentado;

(vii) há autorização legislativa suficiente para o Estado firmar instrumento com a União, comprometendo-se a seguir as regras impostas pelo Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017, como exigem respectivamente o Parecer SEI nº 113/2022/ME e o Parecer SEI nº 17346/2021/ME;

(viii) a suposta inconformidade do **inciso X** e do **inciso XI**, ambos do Art. 2º da LCE 193/2021, com o paradigma normativo federal previsto no Art. 2º, §1º, inciso V, da LC 159/2017, encontra-se superada, ora pela destinação constitucional dos fundos estaduais especiais e pela natureza negocial do PRF, ora pela decisão liminar na ADI 6930/DF, ratificada pelo PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00007/2022/SGCT/AGU, de 21.01.2022;

(ix) a questão levantada sobre a gestão financeira centralizada está prejudicada, em razão da edição do **Decreto nº 47.948 de 09 de fevereiro de 2022**.

É o que me parece. S.M.J.

FABRICIO DANTAS

PROCURADOR-ASSESSOR (PG02)