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

PARECER SEI Nº 2493/2022/ME

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

Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Art. 22, §1º, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Competência desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros circunscrita ao exame do cumprimento dos requisitos constantes dos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Despacho do Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros no Parecer SEI Nº 8693/2021/ME. Parecer SEI Nº 17346/2021/ME. Parecer SEI Nº 113/2022/ME.

I
INTRODUÇÃO

1. A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Despacho SEI nº 22328358, em atenção ao disposto no art. 22 do Decreto nº 10.681, de 210 de abril de 2021, encaminha a esta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (22328038), apresentado pelo ente estadual por intermédio do Ofício SEFAZ/COMISARRF SEI nº20 (22328106), de 10 de fevereiro de 2022.

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

3. Outrossim, registre-se que o exame da matéria por esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros - CAF é restrito, nos termos do art. 14 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, aos aspectos estritamente jurídico-financeiros dos atos legislativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro em atendimento aos incisos V, VI e VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, quais sejam, Lei Complementar nº 193, de 05 de outubro de 2021, Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, art. 3° da Lei Estadual n° 7.629, de 09 de junho de 2017, Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de

1979, Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, Resolução nº 779, de 05 de agosto de 2014 e Decreto nº 47.948, de 09 de fevereiro de 2022.

II

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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

5. Posteriormente aos supramencionados exames, o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, na primeira vez em que apresentado à luz da Lei Complementar nº 159, de 2017, com as alterações efetuadas pela Lei Complementar nº 178, de 2021 [1], foi submetido à análise desta PGFN por meio do Despacho SEI nº 21399455, tendo os atos normativos estaduais atinentes à matéria financeira, quais sejam Lei Complementar nº 193, de 2021, Lei Complementar nº 198, de 2021, Decreto nº 22.939, de 1997 e Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, sido objeto de exame por esta CAF no Parecer SEI nº 113/2022/ME (21500707).

6. Após, houve nova apresentação do Plano de Recuperação Fiscal pelo Estado do Rio de Janeiro, estando a análise desta PGFN, nesta etapa, assentada no disposto no inciso II do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso II do §1º do art. 22 do Decreto nº 10.181, de 2021, *in verbis*:

> Art. 5º Após manifestação favorável do Ministro de Estado da Economia, ato do Presidente da República homologará o Plano e estabelecerá a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> **§ 1º A manifestação de que trata o caput será acompanhada de pareceres:** (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> I - da Secretaria do Tesouro Nacional, a respeito do reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> **II - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sobre a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º**; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> III - do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, no tocante ao art. 7º-B. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> Art. 22. O Plano de Recuperação Fiscal do Estado será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que o encaminhará à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.
>
> **§ 1º Os pareceres dos seguintes órgãos serão elaborados no prazo de quinze dias, contado da data do recebimento por cada órgão:**
>
> I - Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que avaliará:
>
> a) reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal,
>
> b) cumprimento dos prazos para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal;

> c) adequação do Plano de Recuperação Fiscal ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017, e neste Decreto; e
>
> d) risco de não implementação das medidas de ajuste propostas em decorrência da repartição de competências estabelecidas pela Constituição;
>
> **II - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que avaliará a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e**
>
> III - Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que avaliará a observância ao disposto nos incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017.
>
> **§ 2º Os pareceres a que se refere o § 1º serão encaminhados ao Ministro de Estado da Economia, que poderá se manifestar favoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal no prazo de até dez dias, contado da mais recente dentre as datas de recebimento dos referidos pareceres, caso os pareceres sejam favoráveis ao pleito do Estado, com ou sem ressalvas.** (Grifou-se)

7. Cumpre observar que o legislador complementar definiu o objeto da manifestação da PGFN no inciso II do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o qual consiste no exame da adequação das leis apresentadas pelo Estado ao disposto no art. 2º da mencionada lei complementar, de modo que, a despeito das razões invocadas no Parecer nº 02 FDL/RRF/PG2 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, não é possível desconsiderar o comando legal inserto no referido § 1º do art. 5º, pelo qual cabe a esta PGFN examinar o atendimento ao referido art. 2º das leis ou atos normativos apresentados pelo Estado.

8. Deveras, o limite da interpretação é o texto legal, de maneira que **a extrapolação das condições previstas no art. 2º c/c inciso II do § 1º do art. 5º, ambos da Lei Complementar nº 159, de 2017, violaria frontalmente a mencionada lei complementar nacional, a qual tem presunção de constitucionalidade e estabelece os parâmetros atinentes ao Regime de Recuperação Fiscal que institui e cujo ingresso é voluntário ao ente estadual ou distrital.**

9. **O art. 4º-A, § 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 159, de 2017, e o art. 10 do Decreto nº 10.681, de 2021,** abaixo transcritos, **expressamente preveem a obrigação de a comprovação do atendimento do disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ser entregue juntamente com o Plano de Recuperação Fiscal,** de modo que referida comprovação não pode ser relegada para momento posterior, na medida em que é o amparo normativo do Regime de Recuperação Fiscal do ente e deve ser prévia à sua vigência, bem como prévia à manifestação do Ministro de Estado da Economia, haja vista que é o objeto do parecer da PGFN que acompanhará a referida manifestação, nos termos dos retro transcritos inciso II do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e §2º do art. 22 do Decreto nº 10.181, de 2021.

> **Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal:** (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> **I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal:** (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> **a) elaborará, com a supervisão do Ministério da Economia, o Plano de Recuperação Fiscal; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**
> **b) apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º desta Lei Complementar;** e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> c) cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> II - o Ministério da Economia: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) aplicará o disposto no caput do art. 9º por até 12 (doze) meses, desde que assinado o contrato de refinanciamento de que trata o art. 9º-A; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
b) criará o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e em até 30 (trinta) dias investirá seus membros; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
III - o Tribunal de Contas da União indicará, em até 15 (quinze) dias, membro titular e membro suplente para compor o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 1º O Poder Executivo estadual solicitará aos demais Poderes e órgãos autônomos as informações necessárias para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal segundo os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Se o Poder ou órgão autônomo não encaminhar as informações solicitadas na forma do § 1º no prazo, ou se as encaminhar sem observar as condições estabelecidas nesta Lei Complementar, inclusive as relativas ao disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º, o Poder Executivo estadual poderá suprir a ausência de informações, vedada a inclusão no Plano de Recuperação Fiscal de ressalvas previstas no art. 8º para aquele Poder ou órgão. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Concluída a elaboração, o Chefe do Poder Executivo do Estado: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
I - dará ciência aos demais Chefes dos Poderes e órgãos autônomos do Plano de Recuperação Fiscal; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
II - protocolará o Plano no Ministério da Economia e entregará a comprovação de atendimento do disposto no art. 2º, nos termos do regulamento; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
III - publicará o Plano de Recuperação Fiscal no Diário Oficial e nos sítios eletrônicos oficiais do Estado. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Grifou-se)

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

10. Nessa medida, diante dos limites expressos no texto legal, o atendimento ao art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 159, de 2017, é condição prévia à vigência do Regime de Recuperação Fiscal, não podendo ser apenas objeto de compromisso do Estado para posterior atendimento, tampouco há amparo na lei complementar que rege o RRF para que o requisito previsto no aludido § 1º do art. 2º seja objeto de consensuação no Plano de Recuperação Fiscal, tal como opina a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro no Parecer nº 02 FDL/RRF/PG2 [2].

11. Com efeito, a Lei Complementar nº 159, de 2017, expressamente previu o que pode ser objeto de afastamento no Plano de Recuperação Fiscal, conforme se verifica do inciso II do § 2º do art. 8º da mencionada lei, afastamento esse que não abrange o atendimento ao art. 2º, que consubstancia o amparo normativo estadual para o Regime.

12. Sob tal perspectiva, tendo em conta as premissas supra expostas, passar-se-á a examinar as leis ou atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro que se circunscrevem ao âmbito de competência desta CAF.

II.1

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

13. No que tange ao atendimento do disposto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, haja vista o Estado do Rio de Janeiro ter encaminhado, sem alterações, as Leis Complementares Estaduais nº 193, de 05 de outubro de 2021, e nº 198, de 28 de dezembro, no corpo do Plano de Recuperação Fiscal em questão, leis essas que já foram objeto de análise por meio do Parecer SEI Nº 113/2022/ME, será retomado no presente parecer apenas o exame dos dispositivos das referidas leis em relação aos quais se concluiu pelo não atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017, quais sejam, incisos X e XVI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, bem como o dispositivo em relação ao qual a conclusão inserta no mencionado parecer foi condicionada à manifestação a ser exarada no parecer de força executória da Advocacia-Geral da União solicitado por meio das Notas SEI nº 6/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21461323) e SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME (21594877), qual seja, inciso XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021.

14. Ressalvada a análise a ser retomada no presente parecer, conforme acima circunscrito, quanto aos demais dispositivos das Leis Complementares Estaduais nº 193, de 05 de outubro de 2021, e nº 198, de 28 de dezembro, ratifica-se o entendimento abaixo transcrito exarado no Parecer SEI Nº 113/2022/ME.

> O atendimento da medida de ajuste fiscal contida no art. 2º, §1º, inciso V, da Lei Complementar nº 159, de 2017, atinente à instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, foi regulamentado pelo art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, nos seguintes termos:
>
> > Art. 15. O disposto no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela previsão de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA que estabeleçam:
> >
> > I - prazo de vigência que compreenda, no mínimo, os três exercícios financeiros subsequentes ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
> >
> > II - regras de contenção do crescimento das despesas que auxiliem a recondução da despesa primária aos limites estabelecidos;
> >
> > III - regras para apuração da base de cálculo, que observarão as exceções previstas no § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e definirão o exercício anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal como base de cálculo da limitação; e
> >
> > IV - órgão estadual responsável para atestar o cumprimento da limitação.
> >
> > § 1º O disposto neste artigo será considerado atendido caso a limitação de crescimento anual restrinja o crescimento agregado das despesas primárias dos Poderes e órgãos do Estado.
> >
> > § 2º Consideram-se como despesas primárias, para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de despesas previstas no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade, desconsiderados o pagamento dos passivos definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.
> >
> > § 3º O cumprimento do limite de crescimento anual das despesas primárias durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal será um dos critérios utilizados

para a elaboração da classificação de desempenho de que trata o inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

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

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

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

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

II - não serão consideradas despesas primárias as despesas com:

a) pagamentos de sentenças judiciais; e

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

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

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

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

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

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

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

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

Não há nem que se adentrar na temática acerca da existência ou não de direito à correção monetária independentemente de previsão legal, porquanto, a despeito de haver jurisprudência do STF acerca da inexistência de direito adquirido a regime

de correção monetária ou dever de atualização automático sem previsão legal [1], o entendimento existente acerca do cabimento de correção monetária independentemente de previsão legal é para as hipóteses em que há relação jurídica entre devedor e credor, a fim de manter o valor da prestação e evitar o enriquecimento sem causa, conforme decorre do Parecer GQ-111 da Advocacia-Geral da União, hipóteses essas diametralmente diversas da ora sob exame que trata da fixação de uma base de cálculo financeira.

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

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

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

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

O art. 1º da Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, modificou o § 1º do art. 1º da retromencionada Lei Complementar nº 193, de 2021, e passou a prever como ano base para a limitação de despesas primárias o exercício de 2021, o qual está entre os exercícios referidos no § 4º do art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021, e, na medida em que o pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao RRF ocorreu no ano de 2021 é possível ao aludido ente o exercício da faculdade excepcional prevista no mencionado § 4º, de sorte que o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 193, de 2021, com a redação dada pela referida Lei Complementar nº 198, passa a estar em conformidade com o previsto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 15 do Decreto nº 10.681, de 2021.

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

primárias **não** encontra amparo na Lei Complementar nº 159, de 2017, tampouco no Decreto nº 10.681, de 2021, ou na Portaria STN nº 931, de 2021.
Na medida em que o supracitado inciso VIII do art. 2º da Lei Complementar nº 193, de 2021, foi revogado pelo art. 3º da Lei Complementar nº 198, de 2021, fica suprido o ponto consubstanciado no artículo 23 do Parecer SEI Nº 17346/2021/ME.
(...)
No que concerne às despesas com recursos oriundos de fundos excluídas da base de cálculo e do limite das despesas primárias pelos incisos XI, XII, XIII e XIV do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, tem-se que os referidos incisos XII, XIII e XIV foram revogados pelo art. 3º da Lei Complementar nº 198, de 2021, de modo que estão superados os apontamentos transcritos no artículo 15 do presente parecer em relação a esses incisos.
(...)
No tocante à ausência de normas que disciplinam a recondução da despesa primária ao limite estabelecido, na hipótese em que ultrapassado o limite de crescimento anual de despesas primárias fixado, ausência essa apontada no artículo 34 do multicitado Parecer SEI Nº 17346/2021/ME (19929285), tem-se que a inclusão, pelo art. 2º da Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, do § 4º ao art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, abaixo transcrito, supre a referida ausência, de modo a ser atendido o requisito previsto no art. 15, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 2021.

> Art. 5º
> (...)
>
> § 4º - Em caso de descumprimento da limitação de despesas primárias prevista nos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar, serão aplicadas no exercício subsequente ao do descumprimento e enquanto ele persistir, as seguintes vedações:
>
> I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
>
> a) excetua-se a reposição salarial consoante o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.
>
> II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
>
> III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
>
> IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:
>
> a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;
> b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
> c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e
> d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares.
>
> V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;
>
> VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em

julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

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

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

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

15. Tendo presente as premissas expostas nesta seção do presente parecer, proceder-se-á ao exame dos incisos X, XI e XVI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021.

16. Impende salientar, de plano, que o *caput* do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, prevê que não se incluem na base de cálculo e no limite de despesas primárias, para todos os efeitos da referida lei, as despesas que arrola, inexistindo qualquer relação de subordinação entre o referido artigo e o art. 1º da mesma lei, como defende a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro no Parecer nº 02 FDL/RRF/PG2.

17. Os incisos X e XI do art. 2º da multicitada Lei Complementar Estadual assim dispõem:

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

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

a) Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM -, de acordo com o artigo 263 da Constituição do Estado do 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;

18. Conforme se verifica, por meio dos dispositivos supracitados, a lei complementar estadual exclui da base de cálculo e do limite de despesas primárias, conhecido como teto de gastos estadual, as despesas dos fundos previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inclusive dos que vierem a ser incluídos, bem como exclui as despesas com recursos oriundos dos fundos previstos nas Leis Orgânicas do ente federativo.

19. Ocorre que o § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, elenca rol exaustivo do que pode ser excluído do teto de gastos estabelecido pelo ente estadual e distrital, *in verbis*:

> 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 recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal;** (Redação dada pela Lei Complementar nº 189, de 2022)
> 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) (Grifou-se)

20. Nessa medida, conforme expressamente preconizado pela lei que instituiu o RRF, não se admite a exclusão de despesa de fundos do teto de gastos, muito pelo contrário, a Lei Complementar nº 159, de 2017, no § 2º do art. 1º, expressamente dispõe, como pilar do Regime de Recuperação Fiscal, que esse "**envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes**, órgãos, entidades e **fundos** dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime" e, no inciso I do § 3º desse mesmo artigo, prevê que, para os efeitos da mencionada lei, "**as referências aos Estados** e ao Distrito Federal **compreendem o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública** e as respectivas administrações diretas, **fundos**, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes".

21. Observe-se ainda que o retro transcrito § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, foi objeto de recentíssima alteração pela Lei Complementar nº 189, de 2022, no entanto, o legislador complementar não abrangeu as despesas de fundos na exclusão da base de cálculo e do limite de que trata o inciso V do § 1º do referido artigo.

22. Impende considerar, não obstante, a decisão prolatada pelo Ministro Roberto Barroso que deferiu medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 6.930/DF, decisão essa cuja parte dispositiva está assim vernaculamente posta:

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

> 159/2017, com a redação conferida pela LC nº 178/2021, de modo **a excluir** do teto de gastos **os investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais**. (Grifou-se)

23. Haja vista caber ao órgão responsável pelo contencioso, diante de pronunciamento judicial dotado de exequibilidade, encaminhar comunicação ao órgão consultivo responsável pelo assessoramento da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional que possua o dever de cumprir a decisão, bem como prestar esclarecimentos supervenientes quanto à interpretação da decisão, com vista a fixar os exatos limites do seu cumprimento, esta CAF encaminhou a Nota SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME à Advocacia-Geral da União, por meio da qual se perquiriu se a decisão prolatada na ADI nº 6.930/DF exclui todas as despesas a serem realizadas com recursos dos fundos públicos especiais ou apenas as despesas direcionadas a investimentos (expressão usada pelo Ministro Relator), porquanto se trata de questão que decorre diretamente da determinação judicial.

24. Em resposta à supracitada Nota SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, a Advocacia-Geral da União - AGU exarou o Parecer de Força Executória nº 00006/2022/SGCT/AGU [3], que apresenta a seguinte conclusão:

> Ante o exposto, especificamente em atenção à Nota SEI nº 13/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, conclui-se que a decisão monocrática da lavra do Ministro Roberto Barroso no âmbito da ADI nº 6930, publicada no DJE em 30/11/2021, encontra-se, atualmente, em vigor, impondo a limitação ao teto dos gastos de todas as verbas públicas de fundos públicos especiais destinadas ao pagamento de despesas obrigatórias, tais como as reservadas ao custeio de pessoal. Ainda nos termos da referida decisão cautelar, estão excluídos do teto dos gastos os "investimentos executados com recursos afetados a fundos públicos especiais".

25. Assim, embora a decisão monocrática da lavra do Ministro Roberto Barroso no âmbito da ADI nº 6930 abranja todos os fundos especiais, conforme elucidado pela AGU no Parecer de Força Executória nº 00007/2022/SGCT/AGU, por outro lado, a parte dispositiva da decisão exclui do teto de gastos apenas as despesas direcionadas a investimentos, de modo que aquele órgão entendeu, no Parecer de Força Executória nº 00006/2022/SGCT/AGU, que os gastos destinados ao pagamento de despesas obrigatórias, tais como as reservadas ao custeio de pessoal, [4] não estão abrangidos pela exclusão do teto determinada na decisão judicial.

26. Dessarte, haja vista que os incisos X e XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, excluem indistintamente as despesas dos fundos previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inclusive dos que vierem a ser incluídos, e as despesas com recursos oriundos dos fundos previstos nas Leis Orgânicas do ente federativo, referidos dispositivos, que contrariam o previsto no § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não estão integralmente amparados pela decisão proferida na ADI nº 6930 e, portanto, forçoso é concluir pelo não atendimento ao disposto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

27. Por fim, o art. 2º da norma estadual em análise, prevê, ainda, em seu inciso XVI, a exclusão das "despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras)" da base de cálculo e do limite das despesas primárias, exclusão essa que igualmente **não** encontra amparo na Lei Complementar nº 159, de 2017, tampouco no Decreto nº 10.681, de 2021, ou na Portaria STN nº 931, de 2021.

28. No Parecer nº 02 FDL/RRF/PG2, a Procuradoria-Geral do Estado aduz que "(...) 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."

29. Acerca da alegação supracitada da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, cumpre apenas observar que a instituição do teto de gastos nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017, implica um limite global a que todas as despesas primárias devem estar sujeitas, mas NÃO determina com O QUE serão essas despesas, se referentes a custeio ou investimentos. Com efeito, a abrangência do disposto no inciso V do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, tem seus lindes na determinação do limite global a ser observado para o dispêndio em cada exercício financeiro, entretanto, não interfere com o objeto do gasto, dentre incontáveis formas e maneiras de realizá-lo, tampouco proíbe a realização de despesas com investimentos.

II. 2

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

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

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

> De acordo apenas no que toca à rejeição da alegação do Estado do Rio de Janeiro de desnecessidade de lei autorizativa para novo ingresso no Regime de Recuperação Fiscal.
>
> Quanto à lei de que permite o pagamento de suas dívidas mediante leilão com desconto, penso que, a teor do decreto, inexiste, de fato, necessidade de que haja previsão de autorização de parcelamento das dívidas leiloadas. Três são os motivos que levam a concluir deste modo.
>
> Primeiro, a regra constante do decreto (art. 16) é explicita no sentido de que *"será considerado atendido pela autorização, em lei ou ato normativo, para a realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas"*. A previsão do parcelamento é tratada no § 1º de referido dispositivo como uma permissão aos entes, uma faculdade.
>
> Segundo que não há motivos para se afastar do sentido literal decreto, que se conforma, a meu ver, com a margem de liberdade que lhe fora conferida por lei.
>
> Isso porque o § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, preceitua que caberá ao regulamento dizer como se dará a verificação do atendimento, pelos entes, da implementação dos atos normativos nele listados, o que conferiu um maior espaço para se tratar do tema em decreto. Nesse esteio, não se vislumbra como sendo uma ofensa à lei o tratamento como algo facultativo aos entes uma previsão que pela, própria Lei Complementar nº 159, de 2017, não era de implementação mandatória, mas meramente autorizativa (parcelamento dos débitos leiloados).
>
> Terceiro porque referida autorização de parcelar não seria, em tese, tão responsável quanto o pagamento à vista de seus débitos, na medida que deixa o pagamento de dívida a cargo de gerações futuras, daí que entender a previsão de parcelamento das obrigações leiloadas como uma mera faculdade que podem ter os entes que queiram ingressar no novo

> RRF condiz mais com o escopo do Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2007, que *"envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime"* (art. 1º § 2º).
>
> Entender, pois, como obrigatória a edição de uma norma que implica, à princípio, afrouxamento fiscal - parcelamento de dívidas - soa mesmo contraditório com todo o resto das normas elencadas no § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que trazem medidas de controle de gastos ou de cunho arrecadatório, motivo por que entendo que andou bem o regulamento ao tratar como uma faculdade do ente, e não uma obrigação sua, a previsão de parcelar os débitos que porventura venham ser leiloados com desconto.
>
> Ante o exposto, ante a literalidade do *caput* do art. 16 do Decreto 10.681, de 2021, considero ser bastante a previsão inserta no art. 3° da Lei Estadual n° 7.629, de 09 de junho de 2017, para atender a exigência de que trata o inciso VI do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

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

II.3

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

33. Preceitua o art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, que das leis ou atos normativos apresentados pelo ente deve decorrer a implementação da "adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes, as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes".

34. Na Plano de Recuperação Fiscal analisado por intermédio do Parecer SEI Nº 113/2022/ME, o Estado, no tocante ao versado no supracitado dispositivo da lei complementar federal, havia apresentado apenas o Decreto nº 44.899, de 05 de agosto de 2014, que altera o Decreto nº 22.939, de 30 de janeiro de 1997, e, em relação a esses atos normativos, foi feito o exame abaixo transcrito:

> No tocante ao aspecto formal, não há óbice, em relação ao atendimento do disposto no art. 2º, §1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159, de 2017, à disciplina por decreto, porquanto o *caput* do art. 2º abrange as leis **ou atos normativos** apresentados pelo ente na formação do Plano de Recuperação Fiscal, o que foi considerado na regulamentação do referido dispositivo pelo *caput* do art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021.
> No tocante ao aspecto substantivo, tem-se que a implementação da medida constante do supramencionado dispositivo legal encontra-se disciplinada no supramencionado art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021, que assim prescreve:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35. No Plano de Recuperação Fiscal encaminhado por meio do despacho SEI nº 22328358 da STN, o Estado inseriu, nesse momento, dois atos normativos no anexo V do aludido Plano, quais sejam, a Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de 1979, e a Resolução nº 779, de 05 de agosto de 2014, bem como apresentou o Decreto nº 47.948, de 09 de fevereiro de 2022, que altera o Decreto Estadual n° 22.939, de 30 de janeiro de 1997, o qual disciplina o sistema integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios, tendo esse último sido objeto de exame por esta CAF no retromencionado Parecer SEI Nº 113/2022/ME.

36. O Decreto nº 47.948, de 09 de fevereiro de 2022, inseriu os dois artigos abaixo transcritos no Decreto Estadual n° 22.939, de 1997, *in verbis*:

> 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.

37. Dentre os diversos dispositivos previstos na Lei Estadual nº 287, de 1979, destacam-se os abaixo transcritos concernentes a condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros e à destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, *in verbis:*

> Art. 56 - A execução orçamentária obedecerá ao princípio de Unidade de Tesouraria e terá como base o Programa de Execução Financeira previsto neste Código.
>
> Art. 57 - Com base na Lei do Orçamento, nos créditos adicionais abertos e nas operações extra-orçamentárias, será elaborado o Programa de Execução Financeira, de acordo com os prazos e normas a serem estabelecidos pelas Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado.
>
> Art. 58 - De acordo com o Programa de Execução Financeira aprovado, a Secretaria de Estado de Fazenda liberará cotas mensais de recursos financeiros para a Assembléia Legislativa, Tribunais Estaduais, Órgãos da Administração Direta, Entidades de Administração indireta e Fundações que recebam recursos à conta do Orçamento do Estado.
>
> Art. 59 - As cotas financeiras a serem liberadas serão fixadas em razão do comportamento da receita e das disponibilidades do Tesouro do Estado e correspondem somente às despesas que devam ser direta e efetivamente pagas pelo órgão ou entidade beneficiária da cota.
> (...)

Art. 61 - Não serão liberadas cotas mensais de recursos para as Secretarias de Estado, Órgãos da Administração Direta, Entidades da Administração Indireta e Fundações, quando:
I - deixarem de prestar informações às Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, para a formulação da Programação Financeira;
II - deixarem de encaminhar seus balancetes e demonstrativos mensais dentro das normas e prazos fixados.

Art. 62 - As cotas liberadas somente terão validade durante o exercício de sua concessão, e os saldos apurados ao fim de cada exercício financeiro só poderão ser movimentados após nova programação financeira, a ser estabelecida pelas Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado.

Art. 69 - A arrecadação é o ato pelo qual o Estado recebe os tributos, multas, tarifas e demais créditos a ele devidos.
Parágrafo Único - Salvo casos especiais previstos em lei, a arrecadação da receita será feita em moeda corrente do País ou em cheque.
(...)

Art. 74 - Recolhimento é o ato pelo qual os agentes arrecadadores transferem para o Tesouro Estadual o produto das receitas por eles arrecadadas.
Parágrafo Único - O recolhimento dos valores arrecadados far-se-á nos prazos fixados pela autoridade competente.

Art. 75 - O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Art. 76 - O sistema de unidade de tesouraria engloba todas as receitas orçamentárias e extra-orçamentárias e as provenientes de operações de crédito legalmente autorizadas.

Art. 77 - A receita do Estado será centralizada em instituição bancária oficial do Estado, incluindo a receita tributária, os dividendos, outras receitas patrimoniais, as receitas industriais e de prestação de serviços e as demais receitas orçamentárias arrecadadas.
(...)

Art. 97 - O Fundo de Recursos a Utilizar, com as suas respectivas Contas Únicas de Recursos a Utilizar, será mantido e movimentado em instituição bancária oficial designada pela Secretaria de Estado de Fazenda, e terá a denominação de Estado do Rio de Janeiro - Tesouro do Estado - Fundo de Recursos a Utilizar.

§ 1º - Para a movimentação da Conta Única de Recursos a Utilizar o titular da conta ou autoridade delegada requisitará ao Banco talões de cheques assim caracterizados:
cruzado em preto, para atender ao pagamento de despesas acima de 5 (cinco) Valores de Referência;
sem cruzamento, para as despesas e adiantamentos até 5 (cinco) Valores de Referência.

§ 2º - E vedada a emissão de mais de um cheque sem cruzamento, para pagamento da mesma nota fiscal ou documento equivalente.

§ 3º - A abertura, o encerramento, a fusão ou qualquer modificação da Conta Única de Recursos a Utilizar, bem como os desdobramentos necessários por exigência legal, somente serão processados por ordem expressa da Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 4º - As contas em nome do Tesouro Estadual serão movimentadas exclusivamente pela Secretaria de Estado de Fazenda.
(...)

Art. 189 - As contas do Ativo consignam a existência e a movimentação dos bens e direitos do Estado.

§ 1º - As contas do Ativo Real registram a existência e a movimentação dos bens e direitos cuja realização não admite dúvidas, seja por sua condição de valores em espécie ou em títulos de poder liberatório, seja por sua característica de créditos de liquidez certa, seja, afinal, pela condição de patrimônio representado por inversões e investimentos;
§ 2º - As contas do Ativo Transitório consignam a existência e a movimentação de parcelas cuja classificação final implica afetações diferenciais, orçamentárias ou extra-orçamentárias.
§ 3º - As contas do Ativo Compensado consignam a existência e a movimentação dos valores representativos:
a) de responsabilidade de agentes e exatores por valores nominais de emissão do Estado, ou por valores não amoedados de terceiros, sob guarda da Fazenda;
b) de coobrigações com terceiros;
c) de valores nominais de propriedade ou emissão do Estado, sob guarda de terceiros, em garantia de obrigações e de responsabilidade da Fazenda;
d) de relações jurídicas que, sem anteriores reflexos orçamentários, financeiros ou patrimoniais, possam, de futuro, criar direitos ou obrigações.

Art. 190 - As contas do Passivo consignam a existência e a movimentação das obrigações e das responsabilidades do Estado.
§ 1º - As contas do Passivo Real registram a existência e a movimentação das obrigações e das responsabilidades cuja exigibilidade não admite dúvida, visto representarem dívidas líquidas e certas.
§ 2º - As contas do Passivo Transitório consignam a existência e a movimentação dos valores não restituíveis de receita extra-orçamentária.

38. Por sua vez, a Resolução nº 779, de 2014, prevê expressamente, em seu art. 1º, que a destinação da Conta Única do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro para o acolhimento das disponibilidades financeiras do Estado do Rio de Janeiro, a serem movimentadas pelas Unidades Gestoras do Poder Executivo Estadual, de suas Autarquias e Fundações Públicas, inclusive Fundos especiais por elas administrados, e outras entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Rio de Janeiro e, em seu art. 3º, também disciplina condição para movimentação de recursos financeiros, nos seguintes termos:

Art. 1º - A Conta Única do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro (**CUTE**) tem por finalidade acolher as disponibilidades financeiras do Estado do Rio de Janeiro, a serem movimentadas pelas Unidades Gestoras do Poder Executivo Estadual, de suas Autarquias e Fundações Públicas, inclusive Fundos especiais por elas administrados, e outras entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Rio de Janeiro.

§ 1º - O disposto no caput desse artigo não se aplica ao Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - RIO PREVIDÊNCIA e a todos os fundos integrantes da estrutura da Defensoria Pública Geral do Estado, da Procuradoria Geral do Estado e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º - As disponibilidades de caixa constarão de registro próprio, de modo que os recursos fiquem identificados e escriturados de forma individualizada por fonte de recursos e unidade gestora.
(...)

Art. 3º - A movimentação de recursos da CUTE será efetuada por meio de Ordem Bancária (**OB**), emitida pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Rio de Janeiro, e por outros documentos previstos na Legislação.
Parágrafo Único - O pagamento da despesa será feito mediante saque contra a CUTE.

39. Observa-se portanto que, no Plano de Recuperação Fiscal ora encaminhado, foram apresentados atos normativos que estabelecem a gestão financeira centralizada de recursos para o Estado do Rio de Janeiro, bem como dispõem acerca das condições para o recebimento e a movimentação dos

recursos financeiros, incluída disciplina sobre os saldos não utilizados quando do encerramento do exercício.

40. Deve-se ter em conta ainda que a presente análise jurídica limita-se à verificação da existência de leis ou atos normativos de que trata o **inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017**, regulamentado pelo art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021, na medida em que o teor dos dispositivos editados pelo Estado atinentes ao recebimento, movimentação dos recursos financeiros e à disciplina dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício financeiro é eminentemente técnico e que, solicitada manifestação da Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação – CCONF por meio do despacho PGACFFSEO-CAF nº 22018645, acerca da abrangência dos elementos técnicos suficientes que permitam a operacionalização de uma gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do Ente, aquela Coordenação, a título de contribuição, esclareceu, no Despacho SEI nº 22511223, que "não existe, no arcabouço normativo e legal vigente, definição dos parâmetros necessários para se atestar a operacionalização da gestão financeira centralizada no Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios", bem como fez a seguinte ponderação:

> Assim, tendo em vista que não existe uma norma que estabeleça tais parâmetros, a gestão financeira dos entes subnacionais acaba não sendo padronizada. Isso ensejou que o assunto fosse levado à discussão no âmbito da 31ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF, realizada em novembro de 2021.
>
> Na oportunidade, a premissa levantada em relação ao tema é de que, diferentemente do que ocorre com a União, os entes subnacionais não operam uma conta única, devido, inclusive, a leis federais que obrigam que determinados recursos sejam movimentados em contas bancárias específicas. Assim, entende-se que seja possível a existência de contas bancárias específicas para alguma finalidade especial, desde que estas contas pertençam ao Tesouro Estadual ou Municipal e não configurem caixas especiais. Partindo desse entendimento, o Caixa Único poderia ser constituído por um conjunto de contas bancárias públicas, desde que estas sejam mantidas pelo Tesouro e sejam conciliadas contabilmente no grupo de Caixa e Equivalentes de Caixa, para fins de estados e municípios, já que para a União há regramento específico exigindo a operacionalização por meio da Conta Única. Porém, o assunto não foi esgotado, sendo alvo de novas discussões no primeiro semestre de 2022 para posterior formalização.

41. Nessa medida, tendo presente a premissa exposta no artículo supra e em face da Lei Estadual nº 287, de 1979, da Resolução nº 779, de 2014, bem como dos Decretos Estaduais n° 22.939, de 1997, nº 44.899, de 2014, e nº 47.948, de 2022, considera-se que houve o atendimento ao requisito da gestão financeira centralizada previsto no inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

III

CONCLUSÃO

42. Ante todo o exposto, **sob o aspecto estritamente jurídico-financeiro**, tem-se que, em face do previsto nos incisos X e XI do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 198, de 28 de dezembro de 2021, que **excluem indistintamente as despesas** dos fundos previstos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e na Leis Orgânicas, o que **não atende ao disposto no § 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017,** e em face do **Parecer de Força Executória nº 00006/2022/SGCT/AGU** acerca da decisão monocrática prolatada na ADI nº 6930, no sentido de que referida decisão não ampara a exclusão do teto de gastos estadual das despesas destinadas ao pagamento de despesas obrigatórias, tais como as reservadas ao custeio de pessoal, e diante do previsto no inciso XVI do referido art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 193, de 2021, **não se vislumbra atendimento ao disposto no art. 2º, §1º, inciso V, c/c § 4º da Lei Complementar nº 159, de 2017.**

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

44. Relativamente à **exigência de que trata o inciso VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017**, dispositivo legal regulamentado pelo art. 17 do Decreto nº 10.681, de 2021, ao se considerar a apresentação, no corpo do Plano de Recuperação Fiscal ora encaminhado, da Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de 1979, da Resolução nº 779, de 05 de agosto de 2014, e do Decreto nº 47.948, de 09 de fevereiro de 2022, em um exame conjugado com o realizado em relação ao Decreto Estadual n° 22.939, de 30 de janeiro de 1997, **conclui-se pelo seu atendimento**.

[1] Consoante § 5º do art. 21 da Lei Complementar nº 159, de 2017, para o Estado que pediu nova adesão ao RRF, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas alterações, encerra-se o Regime vigente com o deferimento do pedido de nova adesão.

[2] 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. 10.681/2114 .
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.

[3] No referido Parecer, a AGU ressalta que:

> Para além disso, diante da relevância do tema para a análise dos Planos de Recuperação Fiscal dos Estados que estão sendo submetidos ao Ministério da Economia, cumpre ressaltar, que, nada obstante o referendo da cautelar ora examinada tenha sido suspenso pelo pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes, o voto proferido do Ministro Relator, em expressa alteração de sua compreensão preliminar acerca do item (ii) da cautelar concedida, limitou a incidência da interpretação conforme ao artigo 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017, aos fundos especiais relacionados aos órgãos que exercem funções essenciais à Justiça. (...)
> Assim, é de se notar que o aqui examinado provimento precário, conquanto esteja formalmente em vigor, tende a ser ligeiramente alterado pelo Supremo Tribunal Federal. Isso porque, embora o julgamento colegiado da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6930 ainda não tenha sido concluído e tampouco alcançado maioria, o próprio Ministro Relator alterou parcialmente sua compreensão acerca da hipótese, no que fora acompanhado, até o momento, pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

A supramencionada citação é feita apenas a título de registro, porquanto, no presente parecer, considera-se apenas decisões em vigor e não julgamentos ainda não concluídos.

[4] O aludido entendimento foi reafirmado pela AGU no artículo 45 do Parecer de Força Executória nº 00007/2022/SGCT/AGU, nos seguintes termos:

> Por fim, quanto à dúvida presente no item "f" formulado pela PGFN, observa-se que a medida cautelar 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.

Brasília, 23 de fevereiro de 2022.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

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

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

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

---

Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 25/02/2022, às 15:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Sophia Dias Lopes**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 25/02/2022, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa**, **Coordenador(a)-Geral**, em 25/02/2022, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **22515255** e o código CRC **8F335522**.

Referência: Processo nº 17944.101744/2021-26 SEI nº 22515255

Criado por 96725036104, versão 99 por 96725036104 em 25/02/2022 10:54:18.