



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 15914/2021/ME

Consulta. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Questionamentos atinentes à compensação de que trata o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Processo SEI nº 12105100709/2021-58

I

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Ofício SEI nº 262101/2021/ME, formula questionamentos a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN atinentes à compensação de que trata o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.
2. Os questionamentos formulados pelo Conselho estão assim vernaculamente postos:

É possível que os membros do Conselho convalidem compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021 ?

O ato normativo que incorrer em violação ao Regime de Recuperação Fiscal e for objeto de compensação sem autorização prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal pode ser considerado regular pelo Conselho?

O Conselho deve apontar os atos que incorreram em violação ao Regime de Recuperação Fiscal e tenham sido compensados sem autorização prévia do Conselho na manifestação de que trata o inciso III do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021 ?

Na ocorrência de violação formal ao art. 8º da LC nº 159, de 2017, que não tragam efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, pode o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal auto limitar a sua atuação ao disposto na alínea “b” do inciso VI (sic) do art. 7º da LC nº 159, de 2017 [1] , isto é, limitar-se à (sic) recomendar ao órgão ou entidade estadual responsável pela violação do disposto no art. 8º da LC nº 159, de 2017, a adoção de providências para o fiel cumprimento do disposto nessa Lei Complementar?

3. Adicionalmente, a Conselheira Sarah Tarsila Araujo Andreozzi formula o seguinte questionamento:

O Conselho tem discricionariedade para concluir, excepcionalmente, pelo regularidade com as obrigações com o Regime de Recuperação Fiscal mesmo que a compensação financeira tenha ocorrido em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 utilizando a justificativa apontada pela

Conselheira Stephanie Guimarães da Silva de que o estado do Rio de Janeiro foi o único ente subnacional a aderir ao RRF em sua versão original e o fato de estar em período de transição entre regimes pode suscitar dúvidas legítimas? Essa exceção poderia ser utilizada para outros entes federativos que pedirem a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal ou somente para o estado do Rio de Janeiro?

II

4. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, cominado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07 [2] , de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à conveniência e oportunidade dos gestores.

5. Nos termos do art. 24 do Decreto-lei nº 147/1967, cabe à consultoria jurídica análise somente "sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica jurídica", e, no caso desta Coordenação-Geral, atinente ao direito financeiro e econômico (art. 14, RIPGFN).

6. No que concerne ao primeiro questionamento do consulente, tem-se que a autorização para compensação das vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, está inserta no inciso I do § 2º desse artigo e, no parágrafo subsequente, o legislador complementar estabeleceu as balizas para que a compensação ocorra, nos seguintes termos:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:
(...)

§1 O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o **caput** deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado. (Renumerado do parágrafo único pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser: (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

I - objeto de compensação; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Grifou-se)

7. Os parâmetros da compensação das vedações prevista no artigo supracitado foram legalmente definidos. Desse modo, para que se opere a referida compensação, o legislador complementar definiu como pressupostos necessários i) a aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal; ii) que a ação compensatória tenha impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida iii) e que essa ação seja adotada no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública a que possa ser atribuído o descumprimento; bem como iv) que não se dê mediante receitas não recorrentes ou extraordinárias na hipótese de ação para compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado.

8. O ato normativo que consubstancia a regulamentação da Lei Complementar nº 159, de 2017, modificada pela Lei Complementar nº 178, de 2021, minudencia a previsão legal atinente à compensação

nos seguintes termos:

Art. 31. As vedações a que se refere o [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), poderão ser compensadas na forma do disposto no [§ 2º do referido artigo](#), desde que a compensação financeira:

I - seja previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal;

II - acarrete impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

III - seja adotada no mesmo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

§ 1º Fica vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 2º Considera-se aumento de despesa a prorrogação de despesa criada por prazo determinado.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica à violação com impacto financeiro considerado irrelevante, observadas as disposições do Plano de Recuperação Fiscal.

9. Por sua vez, ao disciplinar o procedimento atinente à compensação, a Portaria ME 10.123, de 2021, assim dispõe:

Art. 10 O Estado deverá encaminhar os pleitos de compensação financeira de eventual descumprimento ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal contendo, no mínimo:

I - em relação ao ato que o Estado pretende implementar e que incorra em violação às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

a) breve descrição do pleito;

b) proposta de ato a ser implementado que violará o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

c) início dos efeitos financeiros;

d) inciso do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 que seria violado;

e) vigência dos efeitos financeiros em número de exercícios, limitado ao prazo máximo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

f) a projeção do impacto financeiro para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal do ato que poderá ensejar violação às vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, até a data de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e

II - em relação à proposta de compensação financeira:

a) breve descrição;

b) proposta de ato a ser implementado para a compensação financeira;

c) início dos efeitos financeiros;

d) vigência dos efeitos financeiros da compensação em número de exercício, limitado ao prazo máximo da vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

e) projeção do impacto financeiro, para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, das medidas de compensação financeira.

§ 1º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal deverá deliberar sobre o pleito de compensação financeira no prazo de até vinte dias, contado da data de recebimento do pleito.

§ 2º O prazo de análise será interrompido caso o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal:

I - entenda que faltam informações necessárias para a deliberação e será reiniciado quando o pleito estiver completo; ou

II - não tenha os três Conselheiros para deliberar.

§ 3º O Estado será considerado inadimplente para fins da avaliação de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, caso não implemente a compensação financeira na forma e no prazo previamente autorizados pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 4º A proposta de compensação financeira deve ser apresentada antes do início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 5º Considera-se como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa.

10. No tocante a esse procedimento de aprovação prévia pelo Conselho, a Portaria ME nº 10.123, de 2021, conforme se verifica do seu art. 10 acima transcrito, apenas admite, *contrario sensu* do previsto nos §§ 4º e 5º do aludido artigo, que a proposta de compensação financeira seja apresentada posteriormente ao ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, desde que essa apresentação da proposta de compensação seja anterior ao início dos efeitos financeiros do referido ato, compreendendo-se, nos termos do § 5º do citado artigo, "como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa".

11. No primeiro questionamento apresentado, o consulente parte da premissa da existência de suposta compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021, ante a ausência de aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, e indaga acerca da possibilidade de o Conselho convalidar essa compensação.

12. No que diz respeito ao procedimento de compensação financeira de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a participação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal concerne à aprovação prévia dessa compensação, de modo que, quando o Conselho ora questiona acerca da possibilidade de esse realizar a convalidação, só pode estar tratando do ato que lhe cabe, ou seja, referida indagação só pode ser compreendida com o sentido e alcance de que o Conselho deseja saber acerca da possibilidade de aprovar posteriormente suposta compensação financeira realizada.

13. O instituto da convalidação foi contemplado pela Lei nº 9.784, de 1999, a qual, em seu art. 55, dispõe que "[E]m decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração."

14. Nessa medida, os atos passíveis de convalidação são aqueles que apresentam defeitos sanáveis, não à toa que a balizada doutrina elucida que "(...) um ato com vício de forma pode ser posteriormente ratificado com a adoção da forma legal" [3].

15. Nessa perspectiva, tem-se que a convalidação do ato praticado pela Administração Pública exige a adoção da forma legal. Na hipótese sob exame, o legislador elencou a aprovação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal como elemento necessário à compensação das vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e, no que concerne a essa aprovação, referida lei complementar estabeleceu a exigência de que fosse prévia, desse modo, não há como o Conselho adotar a forma exigida pela lei para o seu ato após a prática pelo ente estadual de conduta vedada seguida de medida compensatória que esse Conselho não aprovou, não havendo que se falar em convalidação, porquanto a lei qualificou a forma da aprovação requerida, que é prévia.

16. Desse modo, a implementação pelo ente estadual de ato normativo que incorra nas vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suposta compensação destituída de aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal não está em conformidade com o previsto no § 3º do apontado artigo, nem com o disposto no inciso I do art. 31 do Decreto nº 10.681, de 2021, razão pela qual não há que se falar na sua regularidade, devendo o ato normativo editado com inobservância às aludidas vedações ser considerado pelo Conselho no parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 22 do referido decreto, uma vez que integra o objeto dessa manifestação [4], não obstante, a conclusão do referido parecer está inserida na avaliação meritória desse Conselho, a qual que deve abranger todos os demais atos do ente estadual que se subsumem ao disposto nos incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, repisando-se que, conforme exposto no Parecer SEI Nº 12620/2021/ME, o presente opinativo desta PGFN limita-se à explicitação das balizas jurídicas a serem observadas naquele parecer e não se imiscui em sua conclusão.

17. Com efeito, o objeto do parecer do Conselho previsto no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é constituído da avaliação quanto à observância pelo ente estadual da obrigação de envio das informações nos termos do art. 7º-D da aludida lei complementar e das vedações elencadas no art. 8º da mesma lei, de modo que os atos

do ente estadual que incorram nas vedações do art. 8º e tenham sido compensados sem autorização prévia do Conselho estão abrangidos pelo aludido parecer.

18. No que concerne ao derradeiro questionamento, acerca da possibilidade de, em face de violação formal ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não traga efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal auto limitar a sua atuação ao disposto na alínea "b" do inciso VI (sic) do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, isto é, limitar-se a recomendar ao órgão ou entidade estadual responsável pela violação a adoção de providências para o fiel cumprimento do disposto nessa Lei Complementar, tem-se que a atuação do Conselho deve estar pautada nas disposições legais consubstanciadas na referida lei e disposições normativas que a regulamentam, não podendo o Conselho ir além do prescrito nessas disposições nem deixar de fazer o que elas preveem.

19. Nessa toada, tem-se que o processo [4] de inadimplência que decorre do disposto no *caput* cominado com §§ 1º e 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é aplicável após homologação do Plano de Recuperação Fiscal, porquanto, conforme se verifica do *caput* do referido dispositivo, o processo de inadimplência está atrelado ao aludido Plano de Recuperação. Na fase prévia à homologação e após a adesão ao RRF, o art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é invocado pelo legislador complementar apenas como parâmetro para definição do objeto do prefalado parecer Conselho, nos termos do inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

20. Nessa medida, na fase prévia à homologação do Plano de Recuperação Fiscal, a violação formal ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, deverá ser considerada pelo multicitado parecer do Conselho que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia e antecede o ato do Presidente da República que homologará ou não o Plano, sem prejuízo do exercício pelo Conselho da competência prevista na alínea "b" do inciso VII do art. 7º da apontada lei.

21. Já após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal, no âmbito do processo de inadimplência decorrente do *caput* cominado com §§ 1º e 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, compete ao Conselho, com esteio no inciso XII do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, avaliar a inadimplência com as obrigações do aludido *caput* do art. 7º-B, avaliação essa que abrange a não observância do art. 8º, inserta no inciso IV do mencionado art. 7º-B, inclusive a violação "que não traga efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal" questionada pelo Conselho, cujo afastamento da inadimplência, se for o caso, deve se dar no âmbito do processo de que trata o dispositivo legal em questão, o qual, no tocante à violação ao art. 8º da aludida lei, está regulamentado pelos arts. 30 e 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, nos seguintes termos:

Art. 30. O processo de monitoramento bimestral a que se refere o [inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), quanto ao cumprimento das obrigações previstas no [inciso IV do caput do art. 7º-B da referida Lei Complementar](#), observará as seguintes fases:

I - identificação de indícios de irregularidade;

II - representação às autoridades para a solicitação de esclarecimentos e a adoção de providências acautelatórias e para a revogação de leis ou atos vedados pelo disposto no [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), se necessário; e

III - emissão de parecer conclusivo do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal concluindo pela regularidade ou pela irregularidade do ato ou lei em relação ao disposto no [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 1º A autoridade responsável deverá, na fase de identificação de indícios de irregularidade, responder aos questionamentos do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal no prazo de até trinta dias, contado da data do recebimento.

§ 2º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, adimplida a prestação de informações solicitadas dentro do prazo estabelecido:

I - poderá solicitar novos esclarecimentos e fixar novo prazo para resposta na hipótese de mais informações serem necessárias; ou

II - deverá emitir parecer conclusivo e:

- a) arquivar o processo, caso conclua pelo não descumprimento de obrigação do Regime de Recuperação Fiscal; ou
- b) cientificar as autoridades interessadas, registrar o inadimplemento a fim de compor a avaliação semestral de que trata o art. 31 e fixar os valores das multas diárias ou simples impostas ao Poder ou ao órgão autônomo inadimplente, conforme o previsto no [§ 3º do art. 7º-C da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), caso conclua pelo descumprimento de obrigação do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 3º O não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal nos prazos estabelecidos configura inadimplência, nos termos do disposto no inciso I do **caput** do [art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

Art. 32. Compete ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal avaliar o cumprimento das obrigações a que se refere o [art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 1º A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia encaminhará ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, até 31 de julho de cada ano, subsídios para a avaliação acerca do cumprimento das metas e compromissos fiscais estipulados no Plano de Recuperação Fiscal em vigor para o exercício anterior, nos termos do disposto no [art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 2021](#).

§ 2º As avaliações quanto ao cumprimento das obrigações serão realizadas:

I - no mês de agosto, para a hipótese de que trata o no [inciso III do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#);

II - nos meses de janeiro e julho, com informações referentes aos inadimplementos registrados nos meses do segundo semestre do exercício anterior e do primeiro semestre do exercício corrente, respectivamente, nas hipóteses de que tratam os [incisos II e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#); e

III - bimestralmente, no mês imediatamente subsequente ao bimestre encerrado, com o objetivo de compor o relatório bimestral previsto no [inciso I do caput do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), na hipótese de que trata o [inciso I do caput do art. 7º-B da referida Lei Complementar](#).

§ 3º O direito ao contraditório e à ampla defesa no processo de verificação de descumprimento das obrigações a que se refere o [art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), será assegurado aos Estados por meio:

I - da provocação pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, até o quinto dia do mês previsto para realização das avaliações, para que se manifestem acerca dos fatos levantados que poderiam caracterizar descumprimento das obrigações do Plano; e

II - da faculdade de, até o décimo quinto dia do mês previsto para realização das avaliações, apresentar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias e aduzir alegações referentes à matéria objeto de avaliação.

§ 4º Não configurará descumprimento das obrigações do [inciso IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), se, durante o processo de avaliação, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal concluir que foram revogados leis ou atos vedados pelo [art. 8º da referida Lei Complementar](#) ou que tenha sido suspensa a sua eficácia.

§ 5º Na hipótese de as avaliações de que tratam os incisos I e II do § 2º concluírem pela inadimplência das obrigações, o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal encaminhará o resultado ao Estado, que poderá apresentar o pedido de revisão de que trata o [§ 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).

§ 6º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, recebido o pedido de revisão de que trata o [§ 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), no prazo de até de quinze dias, contado da data do recebimento, encaminhará o pedido à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para posterior envio ao Ministro de Estado da Economia acompanhado:

I - das respectivas avaliações que concluíram pela inadimplência das obrigações do Plano de Recuperação Fiscal;

II - da classificação de desempenho do Estado quanto ao cumprimento do Regime de Recuperação Fiscal; e

III - de manifestação acerca da justificativa fundamentada apresentada pelo Estado.

§ 7º Configura inadimplência com o Plano de Recuperação Fiscal o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal ou

pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia nos prazos estabelecidos.

22. Com efeito, no tocante à diferenciação entre a inobservância formal do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não traga efeitos financeiros que venham de encontro ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme questionado pelo Conselho, e a inobservância substancial, o legislador complementar apenas previu, no § 6º do aludido artigo, a possibilidade de ressalvar das vedações elencadas no art. 8º "a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal".

23. Nessa medida, haja vista que a ressalva atinente à violação com impacto financeiro considerado irrelevante deve obedecer ao disposto no Plano de Recuperação Fiscal, na fase prévia à homologação desse plano, é inaplicável essa ressalva, não sendo possível, portanto, a diferenciação onde o legislador complementar não diferenciou, de maneira que tanto o descumprimento pelo ente estadual das vedações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que tenha efeitos financeiros que vão de encontro ao RRF, quanto as violações que não tenham esses efeitos, deverão ser objeto de consideração pelo Conselho no parecer que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia, com fundamento no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021.

24. Por derradeiro, no que tange ao questionamento da Conselheira Sarah, tem-se que cabe ao Conselho, no supracitado parecer, nos termos do § 2º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, manifestar favoravelmente ou desfavoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado, não cabendo a esta PGFN, em sua análise jurídica, imiscuir-se na questão meritória atinente a essa manifestação, conforme exposto.

25. Não obstante, conforme explanado, repise-se, o objeto da manifestação do Conselho, com fulcro no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é a avaliação da observância pelo ente estadual ao disposto nos [incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), não sendo cabível a avaliação de outros aspectos não elencados pela Lei Complementar nº 159, de 2017, e decreto regulamentar, como o fato de o ente ter aderido ao RRF sob a égide da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017, que não encontra amparo legal como fator de discriminação e concessão de tratamento diferenciado ao Rio de Janeiro frente aos demais estados fora daquelas hipóteses normativas valoradas pelo legislador em que foi legalmente diferenciado o ente que havia aderido ao RRF, hipóteses essas insertas no § 3º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no art. 21 da Lei Complementar nº 178, de 2021, sob pena de ilegalidade e malferimento ao princípio da isonomia.

III

26. Em arremate, respondendo-se objetivamente aos questionamentos da consulente, forçoso é concluir que:

i. A compensação financeira realizada em desconformidade com o § 3º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e com o disposto na Portaria nº 10.123, de 2021, ante a ausência de aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, não está sujeita à convalidação;

ii. a implementação pelo ente estadual de ato normativo que incorra nas vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, com suposta compensação destituída de aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal não está em conformidade com o previsto no § 3º do apontado artigo, nem com o disposto no inciso I do art.

31 do Decreto nº 10.681, de 2021, razão pela qual não há que se falar na sua regularidade;

iii. o objeto do parecer do Conselho previsto no inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e no inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, é constituído da avaliação quanto à observância pelo ente estadual da obrigação de envio das informações solicitadas nos termos do art. 7º-D da aludida lei complementar e das vedações elencadas no art. 8º da mesma lei, de modo que os atos do ente estadual que incorram nas vedações do art. 8º e tenham sido compensados sem autorização prévia do Conselho estão abrangidos pelo aludido parecer, não obstante, a conclusão do referido parecer está inserida na avaliação meritória desse Conselho, em relação à qual não se imiscui o presente opinativo desta PGFN, o qual se limita à explicitação das balizas jurídicas a serem observadas naquela manifestação;

iv. o processo de inadimplência que decorre do disposto no *caput* cominado com §§ 1º e 2º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, é aplicável após homologação do Plano de Recuperação Fiscal, portanto, na fase prévia à homologação e após a adesão ao RRF, o descumprimento pelo ente estadual das vedações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que tenha efeitos financeiros que vão de encontro ao RRF, bem como o descumprimento formal que não tenha esses efeitos deverão ser objeto de consideração pelo Conselho no parecer que acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia e antecede o ato do Presidente da República que homologará ou não o Plano, sem prejuízo do exercício pelo Conselho da competência prevista na alínea "b" do inciso VII do art. 7º da referida lei;

v. com esteio no § 2º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, compete ao Conselho manifestar favoravelmente ou desfavoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal do Estado tendo em conta o objeto da sua manifestação atinente à avaliação da observância pelo ente estadual ao disposto nos [incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), não sendo cabível a avaliação de outros aspectos não elencados pela Lei Complementar nº 159, de 2017, e decreto regulamentar, como o fato de o ente estadual ter aderido ao RRF sob a égide da redação original da Lei Complementar nº 159, de 2017.

[1] Na medida em que o inciso VI do art. 7º da LC nº 159, de 2017, apontado pelo Conselho, não se desdobra em alíneas, o questionamento será respondido tomando-se a premissa de que o consulente pretendeu referir-se ao inciso VII do mencionado artigo, que é o único do dispositivo que possui desmembramento em alíneas, permanecendo esta CAF à disposição para eventual nova consulta caso o dispositivo legal em torno do qual circunda a dúvida seja outro.

[2] TEMAS NÃO JURÍDICOS. MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA PELO ÓRGÃO CONSULTIVO. IMPOSSIBILIDADE. EMISSÃO DE OPINATIVO DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013, p.166.

[4] Essa temática foi elucidada por intermédio do Parecer SEI Nº 12620/2021/ME, nos seguintes termos:

Conforme se verifica do dispositivo legal supra transcrito, os pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que acompanham a manifestação do Ministro de Estado da Economia, tem seus objetos legalmente definidos, de modo que àquela Secretaria compete tratar

do reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime; à PGFN, da adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e ao Conselho compete dispor sobre o consubstanciado no art. 7º-B da aludida lei complementar.

Coube ao Decreto nº 10.681, de 2021, visando a fiel execução da supramencionada lei complementar, a regulamentação do artigo de lei transcrito no item 11 supra e, no tocante ao dispositivo legal objeto de questionamento pelo consulente, inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, esse foi regulamentado pelo inciso III do § 1º do art. 22 do referido decreto, *in verbis*:

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.

Por sua vez, o supracitado art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, estatui o seguinte:

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

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

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

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

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

Conforme se verifica, no cumprimento do seu mister de particularizar as disposições legais, no âmbito da ampla referência ao art. 7º-B como objeto da manifestação do Conselho a que se refere o inciso III do § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017, **o dispositivo regulamentar especificou os incisos I e IV do art. 7º-B da mesma lei como objeto do parecer do Conselho exatamente porque são as obrigações exigíveis do Estado desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal**, com fundamento no art. 4º-A, inciso I, alínea "c", da multicitada lei complementar, cominado com arts. 7º-D e 8º da mesma lei, uma vez que o Conselho só pode dispor sobre a observância ou não de dispositivos legais cujo cumprimento é exigível do Estado quando da elaboração do parecer, exigibilidade essa não configurada nessa fase prévia em relação à implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano em vigor e ao cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados nesse mesmo Plano.

[5] O termo processo é aqui empregado em sua definição desenvolvida por Couture de que o *“el proceso es una institución: un complejo de actos, un método, un modo de acción, unitario, que ha sido reglado por el derecho para obtener un fin”*. “O processo é uma instituição: um complexo de atos, um método, um modo de ação, unitário, que tem sido reglado pelo direito para obter um fim”. (tradução livre) Ver ASSIS, Jacy. *Couture e a teoria institucional do processo*. Minas Gerais: Faculdade de Direito de Uberlândia, 1961. p. 39.

Brasília, 15 de outubro de 2021.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

SOPHIA DIAS LOPES

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

MAÍRA SOUZA GOMES

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 26/10/2021, às 15:09, 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 26/10/2021, às 15:29, 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 26/10/2021, às 18:23, 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 **19271458** e o código CRC **B2549501**.

Referência: Processo nº 12105.100727/2021-30

SEI nº 19271458