



PARECER SEI Nº 2977/2019/ME

Ato preparatório. Ofício SEI nº 43819/2019/ME, de 18 de outubro de 2019, do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal. Consulta acerca da possibilidade de compensação dos efeitos financeiros decorrentes da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal por meio de revisão de contratos. Art. 8º, III, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Art. 27 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017.

Processo SEI nº 12105.100059/2019-26.

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF, por intermédio do Ofício SEI nº 43819/2019/ME, de 18 de outubro de 2019 (SEI nº 4581572), solicita a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a elaboração de parecer jurídico acerca da possibilidade de compensação dos efeitos financeiros decorrentes da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal por meio de revisão de contratos.

2. Em linhas gerais, o CSRRF relata que, em razão da não observância do inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, pelo Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a edição da Lei Estadual nº 8.267, de 27 de dezembro de 2018, a qual "altera as Leis nº 5.343, de 08 de dezembro de 2008, e 6.328, de 02 de outubro de 2012, para aperfeiçoar a carreira docente e o regime de trabalho de tempo integral com dedicação exclusiva da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e dá outras providências", representou ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 26 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017, solicitando providências que viabilizassem o retorno do status quo ante à promulgação do ato legislativo. Em sequência, considerando a manutenção da não observância do inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, bem como a ausência de medidas que visassem restaurar a conformidade às regras do Regime de Recuperação Fiscal, o CSRRF instou, na forma do art. 27 do Decreto nº 9.109, de 2017, o Governador do Estado do Rio de Janeiro a compensar os efeitos financeiros provocados pelo art. 4º da Lei Estadual em referência.

3. Como medida de compensação, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou ação de renovação de todos os contratos de alimentação de apenados do sistema penitenciário estadual, nos termos do Ofício SEFAZ/SUPOF SEI nº 13, de 3 de outubro de 2019 (SEI nº 4326899), do qual se extrai, *in verbis*:

"Tendo tais direcionamentos como norteadores, o Estado do Rio de Janeiro oferece como medida compensatória a ação de renovação de todos os contratos de alimentação de apenados do sistema penitenciário. No entanto, como nem todas as licitações ainda foram homologadas, para fins de compensação só foram considerados aqueles já homologados, conforme Nota Técnica SEAP/DGAF nº 001/2019, constante do SEI-04/076/003914/2019 (Protocolo SEI nº 1452418). Neste ponto, comprova-se que não houve apenas uma renovação de contrato, mas uma ação deliberada do Estado com vista à redução de despesas de caráter continuado, uma vez que foram relicitados todos estes contratos. Além disso, foram incorporados aos novos contratos inovações que propiciaram sua redução de custos, conforme a supracitada Nota Técnica:

a.) Realização de Licitação através da Modalidade de Pregão Eletrônico, que possibilitou disputa ampla, isonomia e por fim, possibilitando disputa de agressiva de preços e tendo como resultado um valor de arremate bem abaixo do estimado;

b.) Alteração de especificações consideradas restritivas, possibilitando maior competitividade, que reflete, naturalmente, na disputa dos preços;

c.) Redistribuição dos fornecimentos de alimentação considerando-se as facilidades logísticas geográficas do transporte;

d.) Recontagem do valor estimado de efetivo carcerário trazendo a estimativa orçamentária para um valor mais próximo da realidade, portanto, ensejando na possibilidade de readequação desta previsão;

e.) Readequação dos percentuais de tolerância para valores mais condizentes com a realidade dos grupamentos (lotes) de forma a identificar, aqueles com maior necessidade de moldura de manobra face aos de menor; e

f.) Ampliação da capacidade de controle, através da definição de uma comissão de fiscalização com o fito de monitorar eventuais desperdícios e a qualidade do serviço prestado.

Como resultado, a Nota Técnica SEAP/DGAF nº 001/2019 prevê uma redução de despesas que pode variar de R\$ 312 milhões à R\$ 389 milhões para o período de junho de 2019 à dezembro de 2023 valor superior ao impacto financeiro resultante da implementação da Lei nº 8.267/2018 que é de R\$ 217 milhões, para o mesmo período, que considera que todos os servidores elegíveis ao benefício se aposentem.

Assim, solicitamos ao CSRRF a apreciação da medida compensatória para fins de manutenção do Estado do Rio de Janeiro no RRF."

4. Diante de tal proposta, o CSRRF, ao analisar a legislação vigente, deparou-se com as seguintes dúvidas quanto à possibilidade de compensação dos efeitos financeiros decorrentes da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal por meio de revisão de contratos públicos, *in verbis*:

"43. Dado o exposto solicitamos pronunciamento desta Procuradoria Geral da Fazenda Nacional acerca da possibilidade de aceitação da revisão contratual como medida compensatória à violação de vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, de acordo com as seguintes perguntas:

a) É possível vedar a compensação, de forma geral, por revisão de contratos por ser dever do agente público a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública nas licitações e contratos?

b) É possível vedar a compensação por revisão de contratos especificamente no caso do término do prazo disposto em lei para licitação? O caso concreto seria a proposta do estado de revisão de contratos de fornecimento de alimentação aos apenados que já ultrapassou o prazo limite de 60 meses para prorrogação em decorrência da última licitação ter ocorrido há aproximadamente 10 anos. Sendo assim, o Estado está obrigado a realizar licitação e buscar a proposta mais vantajosa, independente de fazer parte do Regime de Recuperação Fiscal.

c) Caso seja possível aceitar a revisão de contratos como medida compensatória, é possível a utilização de apenas uma amostra de contratos como medida compensatória sem que as instituições do Estado e o Conselho de Supervisão tenha conhecimento do total contratado no Estado? Ou seja, sem conhecimento do total contratado pelo Estado quando da assinatura do Plano de Recuperação Fiscal e o total contratado hoje, para o cálculo da real redução de valores contratados."

5. Preliminarmente, torna-se importante ressaltar que esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, ao interpretar o alcance da aplicação dos arts. 26 e 27 do Decreto nº 9.109, de 2017, à luz das vedações impostas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, firmou, por meio do Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF (SEI nº 1058684), as seguintes conclusões:

(i) "é possível que sejam realizadas as compensações financeiras mencionadas no art. 26 do ato normativo regulamentador. Todavia, é de se reconhecer que o Decreto nº 9.109, de 2017, é silente sobre a natureza e as balizas da referida compensação. Portanto, entende-se que a análise deverá ser realizada caso a caso à luz dos princípios que regem o Regime de Recuperação Fiscal, bem como os princípios que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como ponto norteador o cumprimento das metas do Plano de Recuperação e a trajetória ascendente de melhoria da situação fiscal do ente subnacional. Isso significa que a compensação financeira não pode desnaturalizar o Plano de Recuperação, nem infirmar o cumprimento das metas já estabelecido";

(ii) a compensação não precisa observar a mesma natureza do gasto/despesa que resultou no descumprimento da vedação;

(iii) a competência para avaliar a compensação é o CSRRF, por ser o órgão responsável "por acompanhar a execução do Plano de Recuperação e notificar o Governador e as demais autoridades em caso de verificação da ocorrência de uma vedação (art. 26 do Decreto), bem como de representar ao Ministro de Estado da Fazenda pela exclusão do Plano, no caso de não cumprimento da compensação (art. 28 do Decreto)";

(iv) os desvios positivos, das projeções do Plano de Recuperação Fiscal ou das medidas de ajuste previstas no Plano de Recuperação Fiscal, não podem ser considerados medidas de compensação; e

(v) "a compensação deverá ser analisada e decidida caso a caso à luz da própria LRF, mas também, e principalmente, levando em conta a finalidade e os objetivos do RRF, bem como as metas traçadas no Plano de Recuperação do ente subnacional, para que reste certo que os atos que serão compensados financeiramente não afetarão as metas e os resultados do Plano de Recuperação".

6. Fixadas tais premissas, passa-se ao exame dos questionamentos formulados pelo CSRRF.

7. Quanto aos questionamentos constantes das alíneas "a" e "b" do item do item 43 do Ofício SEI nº 43819/2019/ME (SEI nº 4581572), verifica-se que a sua análise envolve aspectos relacionados à legalidade dos atos administrativos praticados na esfera estadual, os quais devem ser submetidos ao exame da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro ou aferidos, em sede de controle externo, pelo Tribunal de Contas do Estado. Com efeito, não obstante o fato de o Estado do Rio de Janeiro se encontrar inserido no Regime de Recuperação Fiscal, não compete a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional realizar qualquer juízo sobre a legalidade da revisão contratual pretendida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de afronta ao princípio federativo, o qual impõe o respeito à capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração dos entes estaduais, conforme assegurado pelo art. 18 da Constituição Federal.

8. Com relação à dúvida exposta na alínea "c" do item do item 43 do Ofício SEI nº 43819/2019/ME (SEI nº 4581572), entende-se que não há questões de natureza jurídica a serem dirimidas por esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Isso porque o referido questionamento diz respeito ao método de verificação/auditoria do impacto de eventual compensação dos efeitos financeiros decorrentes da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal por meio de revisão de contratos, consubstanciando-se em matéria de natureza eminentemente técnica, a qual se insere na competência do CSRRF de proferir juízo de mérito acerca da proposta de compensação apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro. Sob tal perspectiva, nota-se que o próprio CSRRF, quando da elaboração do Parecer SEI nº 2150/2019/ME (SEI nº 4398003), cujo objeto foi a análise preliminar da proposta de compensação financeira apresentada pelo ente estadual, destacou o seguinte, *in verbis*:

"36. Outro obstáculo para aceitação da proposta é que não há no Estado do Rio de Janeiro um Sistema de Gestão de Contratos para que seja possível acompanhar a economia global resultante das revisões contratuais ocorridas na administração pública direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro.

37. Há que se destacar que o RRF foi instituído em face de grave crise fiscal do Estado sendo assim a análise da compensação precisa estar vinculada ao resultado real de seus efeitos financeiros de forma a não prejudicar as metas de equilíbrio pactuadas no âmbito do Plano de Recuperação homologado em setembro de 2017 para o Estado do Rio de Janeiro.
38. Sem a análise do impacto total dos contratos, o Estado poderia gerar despesas em decorrência de violação de vedações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e apresentar como compensações a revisão parcial de contratos sem que ocorra, de fato, uma redução global em relação aos valores contratados quando da assinatura do Plano.
39. Sem o controle do valor total contratado em setembro de 2017, início do Plano de Recuperação Fiscal, e o valor total contratado no decorrer dos meses, ou seja, com uma visão parcial dos contratos, corre-se o risco de o Regime de Recuperação Fiscal servir tão somente para a postergação da situação de crise fiscal, com prejuízos à economia do ente e do país.
40. Sendo assim, para realizar a avaliação do impacto da revisão de contratos na redução das despesas do Estado far-se-ia necessário uma relação completa de todos os contratos do Estado com a informação, por contrato, da redução ou majoração do valor contratado porque, ao mesmo tempo que o Estado projeta redução da despesa com a revisão dos contratos de alimentação dos apenados, podem ocorrer atualmente no Estado reajustes de contratos com aumento de despesas pagas pela administração pública, seja direta ou indireta.
41. Dessa forma, atualmente não haveria informações suficientes para afirmar que há no Estado a redução de despesa de caráter continuado, por meio de revisão de contratos, no mesmo montante do aumento de despesa que será gerado pela Lei Estadual nº 8.267, de 27/12/2018 que altera a estrutura de carreiras da UERJ."

9. Nesse contexto, caso o CSRRF entenda ser inviável, de fato, a aferição da avaliação do impacto da revisão contratual na redução das despesas do Estado do Rio de Janeiro, cabe-lhe, dentro do seu juízo de valor, rejeitar a proposta de compensação apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro.

10. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento da presente manifestação ao CSRRF.

À consideração superior.
Brasília, 29 de outubro de 2019.

Documento assinado eletronicamente
FERNANDA RIBEIRO GANEM LAEBER
Procuradora da Fazenda Nacional

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - CSRRF.
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente
VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA
Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária Substituto(a)**, em 31/10/2019, às 06:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Ribeiro Ganem Laeber, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 31/10/2019, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_externo=0, informando o código verificador **4732402** e o código CRC **51920C3A**.