



PARECER SEI N° 3131/2019/ME

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

Manifestação sobre possibilidade de compensação de violação a vedação prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 por meio de revisão de contratos públicos.

Processo SEI nº 12105.100059/2019-26

I

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), solicitou a 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. De acordo como **PARECER SEI N° 2977/2019/ME (4732402)**

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."

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 desnaturar 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".

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

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.

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

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.

3. De acordo com a análise da PGFN, cabe ao Conselho definir tecnicamente sobre as medidas de compensação a serem aceitas diante de violação da vedação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

4. Sendo assim, no intuito de dar transparência e segurança jurídica nas decisões sobre a aceitação das medidas de compensação, este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) encaminhou para análise da PGFN minuta de Resolução que regulamenta todos os tipos de compensações a serem aceitas em decorrência de violação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 e todos os tipos de medidas que não serão aceitas como compensação financeira.

5. Após análise da PGFN, a minuta em questão será submetida a Consulta Pública para que toda a sociedade possa se pronunciar sobre a questão.

6. Há que se destacar que enquanto a Resolução regulamentadora das medidas de compensação financeira não for editada, o Conselho continuará analisando os casos de violação ao Regime de Recuperação Fiscal a partir dos casos concretos que surgirem, ou seja, uma análise caso a caso.

7. Nesse sentido, no caso da revisão dos contratos de alimentação dos apenados apresentada pelo Estado como compensação financeira pela geração estimada de despesa da ordem de R\$ 217 milhões até 2023 como decorrência da Lei Estadual nº 8.627/2018, o Conselho decide que as propostas de compensação financeira mediante revisão de contratos somente serão analisadas se o Estado apresentar sistema de gestão de contratos com, no mínimo, as seguintes informações:

- I - Número do contrato
- II - Objeto do contrato
- III - Valor da despesa mensal e anual
- IV - Vigência
- V - Data inicial da assinatura do contrato
- VI - Informações sobre a natureza da despesa contratada
- VII - Contratada
- VIII - Relatório resumido de gestão com a despesa global dos contratos
- IX - Informações se houve prorrogação e por quanto tempo o contrato foi prorrogado
- X - Informações de contratos para todos os órgãos e poderes
- XI - Acompanhamento da execução orçamentária dos contratos

8. De outra parte, enquanto a Resolução sobre compensação não é editada, o Conselho de Supervisão sugere as seguintes formas de compensação financeira:

I – extinção ou bloqueio de cargos efetivos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal;

II – extinção ou redução de bonificações na forma de auxílios e benefícios para servidores e empregados públicos que sejam pagos por meio de contratos de gestão;

- III – extinção de empresas estatais dependentes, fundações e autarquias;
- IV – privatização de empresas estatais;
- V – concessão de serviços públicos;
- VI – redução de incentivos e benefícios fiscais;
- VII – aumento de alíquota ou de base de cálculo tributária;
- VIII – redução de gratificações, auxílios e benefícios;
- IX – redução de cargos em comissão;
- X - venda da folha de pagamento;
- XI - aumento da idade mínima ou extinção da isenção de IPVA;
- XII - venda de ativos.

9. O bloqueio de cargos, conforme disposto no inciso I, deverá ser realizado por meio de Decreto do Governador do Estado, que listará os cargos a serem bloqueados, identificados por seus respectivos códigos unitários.

10. A medida somente poderá ser considerada como medida de compensação caso não conste simultaneamente como parte integrante de Medida de Ajuste fiscal no Plano de Recuperação Fiscal vigente homologado.

11. Além disso, despesa de caráter continuado deverá ser compensada com redução de outra despesa de caráter continuado ou de aumento permanente de receita.

12. Adicionalmente, enquanto não houver a edição da Resolução que regulamente a compensação financeira, este Conselho não irá considerar como medida compensatória:

I – receita realizada acima ou despesa executada abaixo do previsto pelo Plano de Recuperação Fiscal, caso não haja equilíbrio global orçamentário;

II – impacto superior de medidas de ajuste estabelecidas no Plano vigente homologado;

III – poupança decorrente de medida executada anteriormente ao ato que deu origem à violação da vedação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e

IV – realização de despesa abaixo da despesa aprovada no orçamento estadual aprovado.

13. Destarte, considerando que restou evidenciada a não observância do inciso III do art. 8º da LC 159/2017 pela Lei estadual nº 8.267, de 27 de dezembro de 2018 que alterou a estrutura de carreira da UERJ gerando despesas não previstas no Plano de Recuperação da ordem de R\$ 217 milhões, o Conselho de Supervisão insta o Estado do Rio de Janeiro e suas autoridades competentes, nos termos do art. 27 do Decreto presidencial nº 9.109/2017, a compensar os efeitos financeiros decorrentes da vigência da aludida norma estadual, **no prazo não prorrogável de 30 (trinta) dias.**

14. Por fim, diante da relevância do tema ora tratado, informamos que na hipótese de não compensação dos efeitos financeiros da não observância das vedações do RRF dentro do prazo indicado neste ofício, caberá a este CSRRF elaborar e encaminhar ao Ministério da Economia parecer técnico, devendo opinar pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal no prazo de 15 (quinze) dias.

Brasília, 01 de novembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araujo Andreozzi

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 01/11/2019, às 12:20, 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 01/11/2019, às 12:21, 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 **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 01/11/2019, às 12:29, 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_acesso_externo=0, informando o código verificador **4796647** e o código CRC **005BF728**.