



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal

PARECER SEI Nº 22/2019/CSRRF-ME

Análise das informações apresentadas pela SETRANS por meio dos Ofícios SETRANS/GABSET nºs 453/2019 e 645/2019 com vistas à compensação financeira da violação da LC nº 159/2017 perpetrada pela Lei Estadual nº 8.297/2019 por meio de medidas a serem adotadas pela SETRANS.

Processo SEI nº 12105.100148/2019-72

I – Introdução

1. Trata-se de análise do Ofício SETRANS/GABSET nº 645/2019 (SEI 2643600), de 7/6/2019, recebido em resposta ao Ofício SEI nº 108/2019/CSRRF-ME (SEI 2316964), de 23/5/2019, que solicitou informações complementares ao Ofício SETRANS/GABSET nº 453/2019 (SEI 2192307), de 16/4/2019, enviado a esta Comissão de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF) em resposta ao Ofício SEI Nº 30/2019/CSRRF-ME (SEI 1771277), de 13/2/2019, reiterado pelo Ofício SEI Nº 69/2019/CSRRF-ME (SEI 1966707), de 22/3/2019, que solicitou esclarecimentos quanto à alteração da faixa de renda auferida pelos usuários beneficiados pelo Programa do Bilhete Único Intermunicipal (BUI), decorrente da publicação da Lei Estadual nº 8.297, de 22/1/2019, considerando a possibilidade de descumprimento da vedação fixada no inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

2. De acordo com as informações contidas no Ofício SETRANS/GABSET nº 453/2019, o BUI foi implantado no início de 2010, passando por muitas mudanças ao longo dos anos. Entre essas, destaca-se a promovida pela Lei Estadual nº 7.506, de 29/12/2016, que alterou a estrutura do programa, ao estabelecer um teto remuneratório de até R\$ 3.000 para a fruição do benefício, assim como a supracitada Lei nº 8.297/2019, que alterou novamente o teto remuneratório para a fruição do benefício para o valor estabelecido pelo INSS como teto para pagamento de benefícios de aposentadoria, atualmente no montante de R\$ 5.839,45.

3. A par dessas alterações no BUI, explanou ainda a SETRANS que diversas medidas foram adotadas ao longo dos últimos anos para melhorar o controle do programa, como a regulamentação advinda do Decreto Estadual nº 45.749, de 2/9/2016, que implementou o controle de usuários mediante Biometria Facial para combater possíveis fraudes no programa, provocando a diminuição das despesas com o BUI em 36% e 16% nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, após sucessivos aumentos nos exercícios anteriores.

4. Ademais, estudos preliminares realizados por essa Secretaria estimam que o impacto da Lei nº 8.297/2019 seria de R\$ 8,2 milhões no exercício de 2019, o que já teria sido quase que totalmente absorvido pela redução de R\$ 6,5 milhões observada no primeiro semestre deste exercício em comparação com igual período do exercício de 2018, ressaltando a SETRANS que o orçamento do BUI para o exercício de 2019 foi estimado em R\$ 447.319.000,00, mas foi contingenciado em 50%, passando, assim, a ser de R\$ 223.659.500,00.

5. Em complemento, informou a SETRANS que uma série de medidas adicionais estariam em andamento, no presente exercício, com a finalidade de reduzir mais ainda a despesa com o BUI, a saber:

- a) Cruzamento de dados da folha do Estado do Rio de Janeiro com a base de dados do BUI, para conferência das declarações de renda, conforme a Lei nº 8.297/2019;
- b) Compatibilização da base de dados do BUI com o SISOB (Sistema de Óbitos), para saneamento da base com cadastros em óbito;
- c) Compatibilização com a RAIS (Relação Anual de Informação Sociais), e CAGED (Cadastro Geral Empregados e Desempregados) para verificação da veracidade das declarações de renda;
- d) Compatibilização com a base de CPF e dados da Receita Federal, visando verificar CPF não regulares;
- e) Estudos para otimização de uso e redução do Subsídio, visando privilegiar modos de alta capacidade e de menor tarifa;
- f) Estudos para implantação de segundo transbordo;
- g) Tratativas com o PRODERJ, para que essa autarquia assuma o processamento da Bilhetagem Eletrônica, extraindo os dados diretamente dos validadores, garantindo mais transparência e auditoria mais qualificada das transações;
- h) Especificação técnica visando à padronização dos componentes da Bilhetagem Eletrônica para que qualquer cartão possa ser lido no validador de qualquer outro operador, materializando assim a Interoperabilidade.

6. Por fim, ressaltou a SETRANS que, em paralelo às medidas acima relacionadas, essa Secretaria junto com a Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ) vem realizando estudos visando à proposição de alterações na legislação, sempre à luz da redução do valor da despesa com o BUI.

7. Analisando as informações prestadas pela SETRANS e ponderando sobre a possibilidade de o aumento de despesas do BUI provocado pela Lei nº 8.297/2019, que a princípio violaria o disposto no inciso VIII do art. 8º da LC nº 159/2017, ser compensado financeiramente, conforme autorização contida no art. 27 do Decreto nº 9.109, de 27/7/2017, que regulamentou a LC nº 159/2017, colecionou o CSRRF como suporte para análise o Parecer SEI nº 334-2018-CAF-PGACFFS-PGFN-MF, de 30/8/2018, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

8. De acordo com esse parecer, admitida presunção de legalidade do Decreto nº 9.109/2017, entende a PGFN que seria possível a realização das compensações financeiras mencionadas no seu art. 27, sendo o citado Decreto, contudo, silente sobre a natureza e balizas destas compensações. Ressalva a PGFN que a análise de compensações deverá ser feita caso a caso à luz dos princípios que regem o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), bem como dos princípios que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como ponto norteador o cumprimento das metas do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) e a trajetória ascendente de melhoria da situação fiscal do ente subnacional, significando isso que a compensação financeira não pode desnaturar o PRF, nem infirmar o cumprimento das metas estabelecidas.

9. Ademais, firmou a PGFN o entendimento de que a competência para se manifestar sobre a validade das compensações financeiras mencionadas no art. 27 do Decreto nº 9.109/2017 é do CSRRF, uma vez que este órgão é o responsável por acompanhar a execução do PRF do estado signatário do RRF e notificar o respectivo Governador e as demais autoridades em caso de violação de uma vedação fixada no art. 8º da LC nº 159/2017, conforme o disposto no art. 26 desse Decreto, bem como representar ao Ministro de Estado da Economia pela exclusão do estado signatário do RRF, no caso de não cumprimento da compensação financeira mencionada no art. 27, nos termos do art. 28 desse mesmo Decreto.

10. Em complemento, entende a PGFN que não é admissível que os desvios positivos das projeções ou *performance* acima do previsto das medidas contidas no PRF possam ser consideradas na compensação da violação das vedações inscritas no art. 8º da LC nº 159/2017, considerando a profundidade e seriedade com que o PRF deve ser construído, aprovado, implementado e monitorado, com a finalidade de equilibrar as contas públicas do Estado, para que este atenda a sua função institucional em prol da população.

11. Nas palavras da PGFN:

“O bom resultado do plano, com o atingimento das metas acordadas, e sua eventual superação, não representa um ‘extra’ a disposição do Estado para que utilize como melhor lhe aprouver, ou até mesmo para compensar uma vedação. Esse eventual resultado superavitário das ações do Plano de Recuperação deverá ser reintegrado ao próprio Plano para que o Estado, o quanto antes, possa cumprir todas as suas metas. Essa é a teleologia do art. 12, inciso I da Lei Complementar nº 159, de 2017, que indica que o RRF será encerrado quando o Estado atingir as suas metas. Quanto mais cedo o Estado recuperar suas contas e sua saúde financeira, melhor para todos os envolvidos, desde a sociedade local, até a própria União, que concedeu redução extraordinária de suas dívidas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017, durante a vigência do RRF.”

12. Acompanhando os entendimentos da PGFN, estabeleceu o CSSRF como premissa para análise do presente caso, a impossibilidade de utilização de poupanças pretéritas ao fato que se quereria compensar financeiramente, isto é, a diminuição de despesas ocorridas antes da publicação da Lei nº 8.297/2019 não poderia ser utilizada como fonte de compensação financeira para o aumento de despesas do BUI que ocorrerá até o encerramento do RRF em 2023, como decorrência dessa lei estadual.

13. Por outro lado, admitiu o CSRRF, por hipótese, que se as medidas adicionais informadas no Ofício SETRANS/GABSET nº 453/2019 não se relacionassem com as contempladas no PRF, seria, a princípio, possível a utilização dos desvios positivos provocados por essas medidas como fonte de compensação financeira estabelecida no art. 27 do Decreto nº 9.109/207, devendo o CSRRF analisar e decidir caso a caso à luz da finalidade e dos objetivos do RRF, bem como das metas traçadas para o PRF do ente subnacional, para que reste certo que os atos que serão compensados financeiramente não afetarão as metas e os resultados do PRF do ente signatário do RRF.

14. Isso posto e admitindo-se que o BUI não está contemplado como medida específica no PRF do Estado do Rio de Janeiro, infere-se que a diminuição sistemática das suas despesas por iniciativas administrativas e operacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro poderia, s.m.j., ser utilizada para compensar financeiramente os efeitos da Lei nº 8.297/2019, ressalvando-se que, como a fixação do teto de benefícios previdenciários fixado pelo INSS não está sob o controle do Estado do Rio de Janeiro e que o mesmo pode variar ao longo da vigência do RRF, seria imprescindível que o CSRRF pudesse acompanhar sistematicamente os efeitos produzidos pelas medidas adicionais em andamento no presente exercício e outras que se façam necessárias no futuro de modo a se garantir que as despesas com o BUI se mantenham em trajetória estável ou descendente até o encerramento do RRF a que se submeteu o Estado do Rio de Janeiro.

15. Seguindo essa linha de raciocínio, solicitou o CSRRF, por meio do Ofício SEI nº 108/2019/CSRRF-ME, informações complementares sobre a situação atual do desenvolvimento de cada medida adicional anteriormente relacionada para reduzir as despesas do BUI, contemplando: o plano geral de desenvolvimento da medida, discriminando os estágios de seu desenvolvimento; o estágio em que se encontra; os atores envolvidos na sua implementação, a data prevista de finalização de cada estágio da medida, bem como a data prevista de sua implementação final; e os óbices existentes à sua implementação.

16. De acordo com o Ofício SETRANS/GABSET nº 645/2019, recebido em resposta ao Ofício SEI nº 108/2019/CSRRF-ME, a situação das medidas adicionais adotadas pela SETRANS com a finalidade de reduzir as despesas com o BUI é a seguinte:

“Cumprimentando cordialmente Vossas Senhorias, vimos em atenção à solicitação constante do Ofício em referência, de 14 de maio de 2019, prestar os seguintes esclarecimentos:

No que tange aos itens 1 e 2, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, da Casa Civil, junto ao PRODERJ, estão sendo criados os Layouts de arquivos para segunda compatibilização da base do BUI com cadastros de óbitos. Em relação a folha de pagamento do Estado do Rio de Janeiro, também está sendo preparado o layout para sua primeira compatibilização, a fim de verificar se todos os usuários declarados fazem jus ao benefício estipulado pela Lei 8.297/19.

Em relação ao item 3, a Secretaria de Estado de Transportes SETRANS, junto ao PRODERJ estão trabalhando com a maior brevidade para realizar o cruzamento de dados do CAGED com a base do BUI considerando tratar-se de arquivos complexos e c enviados pelo Ministério do Trabalho.

Quanto ao item 4, está sendo objeto de celebração do Aditivo do Termo de Cooperação celebrado entre a SETRANS, PRODERJ e a Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ.

Referente aos itens 5 e 6, a nova gestão, nomeada em 10/05/2019, com o intuito de dar prosseguimento aos estudos propostos anteriormente, está em tratativas com o Banco Mundial, por meio de contrato de empréstimo N° 8117BR, visando a possibilidade de incluir tal matéria.

No tocante ao item 7, a nova gestão vem desenvolvendo junto a Casa Civil e com apoio do PRODERJ, um novo modelo para contratação de entidade privada que implantará a câmara de compensação tarifária com o sistema de bilhetagem eletrônica, referente à parcela dos usuários que recebe subsídios do Estado.

A interoperabilidade é um atributo do sistema de bilhetagem eletrônica que será implantado. Por isso o item 8 é tratado junto ao conteúdo do item anterior.

Cumpra ressaltar que, em paralelo a essas medidas, a nova gestão desta Secretaria, junto com a SEFAZ, também vem realizando estudos visando propor as alterações necessárias na legislação do BUI, com foco na redução do valor da despesa e, de acordo com a realidade fiscal do Estado, sempre em observância do Regime de Recuperação Fiscal.”

17. Depreende-se das informações apresentadas pela SETRANS acima transcritas que todas as medidas estão em fase inicial de desenvolvimento, deixando de ser informado, como solicitado pelo CSRRF, o plano geral de desenvolvimento de cada medida, discriminando os estágios de seu desenvolvimento, a data prevista de finalização de cada estágio da medida, a data prevista de sua implementação final e os óbices existentes à sua implementação.

É o relatório.

II – Análise das informações apresentadas pela SETRANS por meio dos Ofícios SETRANS/GABSET n°s 453/2019 e 645/2019.

18. Um Plano de Recuperação Fiscal (PRF) é composto, basicamente, por um conjunto de medidas adicionais além daquelas já previstas na LC n° 159/2017 e pelo estabelecimento de um Cenário Base Ajustado que fixa uma estimativa para o comportamento da receita e da despesa estadual, de modo que reste demonstrado a possibilidade de o estado signatário do RRF alcançar a estabilidade fiscal dentro do período de vigência do RRF.

19. No PRF do Estado do Rio de Janeiro as medidas adicionais a serem realizadas são as seguintes: Aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS e adicional ICMS relativo ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP; Alteração da Faixa de Isenção e Alíquotas do Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis e Doações de Quaisquer Bens e Direitos – ITD; Modernização da Administração Fazendária; Revisão de Incentivos Fiscais; Revisão do Repetro; Royalties do Campo de Libra; Preço Mínimo – repasse de R&PE no preço mínimo do petróleo (PMP) e Participações Especiais do Gás Natural; Nova Operação com Receita de Royalties e Participações Especiais; Alienação de Imóveis; Alienação das ações representativas do Capital Social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae; Aumento da Contribuição Previdenciária; Auditoria da Folha de Pagamento; Venda da Folha; Reestruturação Administrativa; Antecipação da Concessão da Companhia Distribuidora de Gás Natural do Rio de Janeiro – CEG; Concessão das Linhas de Ônibus Intermunicipais.

20. Como se verifica nas medidas adicionais acima, não existe nenhuma que envolva diretamente o BUI, depreendendo-se que as limitações impostas pelo PRF ao BUI decorrem do Cenário Base Ajustado estabelecido para as despesas correntes, em específico das demais despesas correntes, que foram fixadas em R\$ 21.742,56 milhões no exercício de início do RRF a que se submeteu o Estado do Rio de Janeiro em 2017 e em R\$ 18.959,96 milhões até o encerramento do RRF em 2023, o que representa uma redução de cerca de 12,80% em despesas desse grupo ao longo do período máximo de vigência do RRF, que é menor que a redução de despesas já alcançada pela SETRANS no exercício de 2018, no montante de 16% sobre as despesas do BUI realizadas no exercício de 2017, como explanado anteriormente.

21. Isso posto e considerando que a poupança pretérita não poderia ser utilizada, poder-se-ia admitir, por hipótese, que, uma vez implementadas as medidas adicionais para redução de despesas do BUI, seria possível que ao longo da vigência restante do PRF a redução de despesa efetivada fosse suficiente para enfrentar o aumento de despesas decorrente da Lei n° 8.297/2019. Contudo, tendo em vista a incompletude das informações enviadas ao CSRRF por meio do Ofício SETRANS/GABSET n° 645/2019, resta concluir que persiste um grau de incerteza muito acentuado sobre a real efetividade dessas medidas para cobrir o aumento de despesas provocado pela citada Lei estadual.

22. Por outro lado, examinando a matéria em maior profundidade, mesmo considerando a possibilidade de o CSRRF obter novas informações junto à SETRANS para diminuir o grau de incerteza associado à implementação das medidas adicionais, ao se examinar mais detidamente as medidas adicionais adotadas pela SETRANS, conclui-se que aquelas que podem provocar a redução de despesas do BUI (itens “a” a “e” da relação anterior), servem mais à implementação de meios de controle que tem por finalidade precípua garantir a confiabilidade do cadastro de beneficiários do BUI do que à redução de despesas do BUI.

23. Nessa linha de raciocínio deve-se considerar que a redução de despesas da ordem de 36% em 2017 e de 16% em 2018, assim como a redução de R\$ 6,5 milhões observada no primeiro semestre deste exercício em comparação com igual período do exercício de 2018, compreendeu a retirada do cadastro de beneficiários do BUI de pessoas físicas que não contemplavam as condições estabelecidas em lei para serem beneficiárias desse programa de governo, sendo a diminuição de despesas daí decorrente um efeito indireto do acerto do cadastro de beneficiários do BUI.

24. Nesse sentido, deduz-se que as despesas atribuídas ao BUI no âmbito do Cenário Base Ajustado do PRF estavam e ainda estão superdimensionadas, bem que a implementação de novas medidas de controle para garantir a correção do cadastro de beneficiários do BUI é um objetivo a ser perseguido pela SETRANS, dentro das suas atribuições funcionais, não objetivando essas ações, senão indiretamente, a redução de despesas do BUI, que viriam em benefício do PRF como um todo.

25. Nesse sentido, cabe concluir pela não possibilidade de o CSRRF admitir a utilização das medidas adicionais informadas pelo Ofício SETRANS/GABSET nº 645/2019 como fonte para compensação financeira da violação do inciso VIII do art. 8º da LC nº 159/2017 perpetrada pela Lei nº 8.297/2019, o que implica em representar à SETRANS e a Governança Estadual para que adotem as providências necessárias à observância do disposto na LC nº 159/2017, conforme o disposto no art. 26 do Decreto 9.109/2017.

26. De outra parte, caberia sugerir que as medidas complementares apresentadas pela SETRANS passem a compor uma nova Medida a ser examinada na revisão do PRF, que se encontra em estudo pelo CSRRF.

III – Conclusão

27. Considerando todo o exposto, conclui-se que as medidas adicionais informadas pelo Ofício SETRANS/GABSET nº 645/2019 não podem ser utilizadas como fonte para compensação financeira da violação do inciso VIII do art. 8º da LC nº 159/2017 perpetrada pela Lei nº 8.297/2019, considerando que a implementação de medidas de controle para garantir a correção do cadastro de beneficiários do BUI é um objetivo a ser perseguido pela SETRANS, dentro das suas atribuições funcionais.

28. Assim, propõe-se que o CSRRF apresente representação à SETRANS e a Governança Estadual para que adotem as providências necessárias à observância do disposto na LC nº 159/2017, conforme o disposto no art. 26 do Decreto 9.109/2017, bem que seja dada ciência do presente Parecer ao Secretário da SEFAZ para que este, junto com o Secretário da SETRANS, verifiquem a oportunidade e conveniência de vincularem as medidas complementares referidas no Ofício SETRANS/GABSET nº 645/2019 a uma nova Medida a ser examinada no âmbito da Revisão do PRF.

Brasília, 24 de julho de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Meneses

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 25/07/2019, às 13:45, 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 **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 25/07/2019, às 13:58, 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 **3104602** e o código CRC **46732966**.

Referência: Processo nº 12105.100148/2019-72

SEI nº 3104602