



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal

PARECER SEI Nº 2150/2019/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 - Introdução

1. Trata-se de análise de proposta de compensação financeira apresentada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Ofício SEFAZ/SUPOF SEI nº 13 (SEI 4326899), de 3/10/2019, em atenção ao Ofício SEI nº 163/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, de 3/9/2019, reiteração do Ofício SEI nº 135/2019/CSRRF-ME, de 1/7/2019, por meio do qual o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) instou o Governo Estadual a compensar os efeitos financeiros provocados pelo art. 4º da Lei Estadual nº 8.267, de 27/12/2018, considerando a não observância do inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 (LC nº 159/2017) e o disposto no art. 27 do Decreto federal nº 9.109/2017, após a não adoção de medidas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), assim como pela Governança Estadual para reverter os citados efeitos financeiros depois de representação deste CSRRF realizada por meio do Ofício SEI nº 57/2019/CSRRF-ME, de 21/2/2019, reiterado pelo Ofício SEI nº 107/2019/CSRRF-ME, de 9/5/2019, nos termos do disposto no art. 26 do Decreto federal nº 9.109/2017.

2. Como referido acima, mesmo antes da remessa da proposta de compensação financeira em exame, o CSRRF já havia constatado que a edição da Lei nº 8.267/2018, que “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”, provocaria impactos previdenciários e, portanto, violaria o disposto no inciso III do art. 8º da LC nº 159/2017, uma vez que a parcela remuneratória atinente ao Regime de Dedicação Exclusiva, por força da nova lei, passaria a ter natureza de verba salarial, e incidiria no cálculo da remuneração previdenciária do docente que viesse a se aposentar sob as regras do novo regime.

3. Deste modo, este Conselho, por meio do ofício SEI nº 57/2019/CSRRF-ME, reiterado pelo Ofício SEI nº 107/2019/CSRRF-ME, representou ao Exmo. Sr. Governador do Estado, nos termos do art. 26 do Decreto federal nº 9.109/2017, solicitando providências que viabilizassem o retorno ao *status quo ante* à promulgação do ato legislativo.

4. Na sequência, considerando a manutenção da não observância do inciso III do art. 8º da LC nº 159/2017, bem como ausência de medidas que visassem restaurar a conformidade às regras do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por meio do Ofício SEI nº 135/2019/CSRRF-ME, reiterado pelo Ofício SEI nº 163/2019/CSRRF-FAZENDA-ME, o Conselho instou o Exmo. Sr. Governador a compensar os efeitos financeiros decorrentes da vigência da aludida lei estadual, consoante determinação do art. 27 do Decreto federal nº 9.109/2017, fixando o último Ofício um prazo derradeiro de 30 (trinta) dias para que o governo

fluminense procedesse à compensação dos efeitos financeiros da aludida alteração legislativa, após o qual este Colegiado deveria expedir parecer ao Ministério da Economia, opinando pela exclusão do Estado do RRF, em observância ao art. 28 do referido Decreto federal.

5. Em 1/10/2019 o Exmo. Sr. Governador protocolou ação de Representação de Inconstitucionalidade perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual, com pedido de suspensão liminar dos efeitos da Lei estadual nº 8.267/2018, que não obteve o efeito pretendido, pois o Exmo. Sr. Desembargador Relator da ação, em decisão proferida em 2/10/2019, indeferiu o pedido de liminar, por considerar ter havido tempo hábil suficiente para que as medidas necessárias à resolução da questão tivessem sido adotadas anteriormente, restando ainda a via da compensação, concluindo, deste modo, que não poderia prosperar alegação de *periculum in mora*.

6. Como já dito anteriormente, a referida proposta de compensação foi apresentada por meio do Ofício SEFAZ/SUPOF SEI nº 13, de 3/10/2019, que apresentou inicialmente ao CSRRF as informações obtidas junto à Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUBGEP) e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RioPrevidência) a respeito de eventual impacto da aplicação da Lei estadual nº 8.267/2018 sobre a remuneração de servidores ativos e inativos, respectivamente, durante o restante da vigência do RRF (2019-2023).

7. A SUBGEP, por meio de Nota Técnica (SEI nº 4327123), informou que não identificou impactos financeiros decorrentes da aplicação da Lei estadual nº 8.267 sobre a remuneração dos servidores ativos durante o restante da vigência do RRF, observando-se que a referida nota técnica foi preparada em 5/9/2018, como resposta ao Ofício SEI nº 158/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, de 27/8/2019, que solicitou da mesma SUBGEP informações que possibilitassem o cálculo do impacto financeiro porventura já ocorrido desde o início da vigência da Lei nº 8.267/2018, bem como a estimativa dos impactos vindouros até o final do RRF, com a finalidade de estimar o montante da compensação financeira devida.

8. O RioPrevidência, por sua vez, por meio do Ofício RIOPREV/DSE nº 85 (SEI nº 4327187), de 12/9/2019, expedido em resposta à CI SEFAZ/SUPOF SEI nº 36, enviou o Ofício RIOPREV/GPA SEI Nº1 (SEI nº 4327035), de 12/9/2019, que reconheceu a possibilidade de impactos financeiros sobre a despesa com inativos no montante acumulado de R\$ 217.161.745,14 até o final do RRF, conforme Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Impacto Financeiro da Lei nº 8.267/2018		
Ano	Nº de elegíveis (acumulado)	Despesa no Exercício (R\$)
Atuais aposentados	72	337.040,50
2019	595	36.208.447,73
2020	658	40.042.283,37
2021	714	43.450.137,28
2022	772	46.979.700,25
2023	824	50.144.136,02
	Total	217.161.745,15

9. A respeito desse cálculo, o RioPrevidência ressaltou que foi considerada a base de dados dos ativos em dezembro/2018, projetando-se a partir dela a elegibilidade dos servidores para receber o benefício de aposentadoria. Como essa entidade estadual não possui informações sobre a remuneração de cada servidor ainda na ativa, estimou-se os valores de remuneração de inatividade a partir de um vencimento de R\$

7.201.72 (maior valor encontrado) e triênio de 60% a partir de 2024 (pós RRF), encontrando-se o total de 3.635 servidores elegíveis para aposentadoria até o fim do RRF.

10. Em complemento, o RioPrevidência informou por meio do Ofício RIOPREV/PRE SEI nº 111, de 6/9/2019, que foi expedido em 25/1/2019, o Parecer RIOPREV/DJU nº 02/2019 - DFSM, que concluiu que a referida Lei possui vício de inconstitucionalidade formal, diante de emenda parlamentar que gerou aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Ato contínuo, dada a complexidade do tema, o Parecer RIOPREV/DJU nº 02/2019 - DFSM foi submetido à apreciação da douta Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, que até o presente momento ainda não se manifestou. Como decorrência, considerando que a situação ainda não foi juridicamente pacificada o Rioprevidência não aplicou, até o presente momento, a legislação em tela.

11. Contudo, antecipe-se nesse ponto a conclusão de que, não obstante a não aplicação da Lei nº 8.267/2018 pelo RioPrevidência, restou evidenciado pelo próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro que a edição da Lei Estadual nº 8.267/2018, que “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” viola o disposto no inciso III do art. 8º da LC nº 159/2017, que veda durante a vigência do regime a alteração de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, e considerando que nenhuma medida efetiva foi adotada para sanear a irregularidade, torna-se exigível pelo CSRRF a prestação de compensação financeira pelo Governo do Estado para sanear os efeitos financeiros decorrentes da Lei estadual nº 8.267.

12. Nessa linha, o Estado do Rio de Janeiro argumenta, por meio do Ofício SEFAZ/SUPOF SEI nº 13 que, de acordo com o Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF “*é de se reconhecer que o Decreto nº 9.109, de 2017, é silente sobre a natureza e as balizas da referida compensação*”, concluindo que a análise do CSRRF deverá ser realizada frente ao caso concreto e à luz dos princípios que regem o RRF e os que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101, de 4/5/2000, apontando que, de toda forma, o parecer em apreço traz alguns direcionamentos, quais sejam:

- a) A compensação não precisa observar a mesma natureza do gasto/despesa que resultou no descumprimento da vedação;
- b) O órgão competente para avaliar a compensação é o CSRRF;
- c) Os desvios positivos sejam das projeções do plano sejam das medidas previstas no Plano de Recuperação Fiscal – PRF não são considerados medidas de compensação. Por decorrência, conclui-se que a compensação deve ser resultado de ação deliberada do Estado.

13. Isso posto, o Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou medida compensatória baseada na ação de renovação de todos os contratos de alimentação de apenados do sistema penitenciário, nos seguintes termos:

"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."

14. Por relevante, informe-se que essa proposta vem acompanhada de documentação anexa, contendo a Nota Técnica SEAP/DGAF nº 001/2019 (SEI nº 4327253), alusiva a "*relatório parcial sobre os impactos financeiros resultantes da renovação dos contratos relativos à alimentação de apenados e servidores no sistema penitenciário*".

15. É o relatório.

II - Análise das medidas de compensação apresentadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em relação ao impacto financeiro provocado pela Lei Estadual nº 8.267/2018 à luz das Disposições da Lei Complementar nº 159/2017, do Decreto nº 9.109/2017, do Plano de Recuperação Fiscal e de Princípios de Responsabilidade Fiscal.

16. Previamente ao exame de mérito da questão, diga-se que a avaliação empreendida neste Parecer é composta pela análise das informações encaminhadas ao CSRRF por meio dos referidos ofícios, bem como por documentos e informações contidas em seus anexos, ressalvando-se que a análise empreendida se encontra subsumida aos termos acordados no PRF/RJ e às disposições gerais do RRF.

17. Dando início ao exame de mérito da questão, destaca-se que o art. 7º, inciso I, da LC nº 159/2017, atribui ao CSRRF fiscalizar o cumprimento de regras do RRF, especialmente no que concerne às vedações impostas durante a sua vigência e que, dada a importância conferida ao cumprimento de tais vedações, sobretudo as dispostas no art. 8º da LC nº 159/2017, a própria Lei instituidora do RRF prevê, em seu art. 13, inciso I, que o descumprimento de tais vedações se configura como uma das possíveis causas de extinção do RRF.

18. Uma vez tendo sido aferido descumprimento de vedação imposta pelo RRF, e diante da possibilidade de vir a se excluir o ente deste Regime, o Decreto federal nº 9.109/2017, em seu art. 27, dispõe sobre hipótese de compensação dos efeitos deletérios da referida violação nas finanças públicas, nos seguintes termos:

"Art. 27. Na hipótese de não adoção das providências necessárias à observância ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017, o Governador do Estado será instado a compensar os efeitos financeiros da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal, no prazo de trinta dias."

19. Contudo, embora o referido Decreto federal anteveja a possibilidade de compensação financeira de ato que viole as vedações dispostas pelo RRF, nada mais específica acerca de sua natureza e dos parâmetros balizadores quanto a mesma.

20. Tendo em vista essa lacuna, em resposta a questionamentos apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) acerca de tais quesitos, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (órgão consultivo de assessoramento jurídico deste Conselho) aponta em seu Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF que a análise do CSRRF "*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 as 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*".

21. Por relevante à compreensão da matéria em exame colecionam-se abaixo excertos do referido Parecer SEI nº 334/2018-CAF-PGACFFS-PGFN-MF, que tratam em especial dos artigos 26 e 27 do Decreto federal nº 9.109/2017, nos seguintes termos:

5. O Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, tem por objetivo equilibrar as contas públicas estaduais, por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais prevista no Plano de Recuperação elaborado pelo ente como requisito para adesão ao regime. O RRF está fundado nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública, previstos no § 1º do art. 1º da mencionada lei.

6. Toda a estrutura do RRF envolve a ação planejada, coordenada e transparente dos Poderes, órgãos, entidades e fundos do ente federado para que o ente recupere sua solvência em face dos níveis elevados de endividamento e de descontrole nas contas públicas.

7. No Parecer no 2/2017/GAB/CGU/AGU, a Consultoria-Geral da União bem esclarece sobre os objetivos que orientaram a edição da LC nº 159, de 2017, nestes termos:

10. O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito federal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, tem como objetivo principal corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas de entes estaduais em situação de grave crise de liquidez e insolvência.

11. Durante o período de recuperação fiscal, são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime, para que possam reorganizar suas finanças de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrada.

12. Entre os benefícios previstos na Lei Complementar nº 159/2017 merecem destaque a redução integral e extraordinária do pagamento da dívida com a União e a suspensão temporária do cumprimento de dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente aqueles que tratam do limite de despesa com pessoal, das condições para recebimento de transferência voluntária, das sanções por extrapolação do limite de endividamento, da contratação de operação de crédito e da concessão de garantia pela União, nos moldes definidos na referida lei.

13. Como ressaltado na Exposição de Motivos no 16/2017, do ponto de vista fiscal esses benefícios visam a "dar ao Estado espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar as exigências da Lei", pois "Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento.

8. A adesão ao Regime pressupõe a elaboração de um Plano de Recuperação que deverá trazer o conjunto de leis Estaduais que implicarão na realização de reformas importantes, como a adoção de um Regime Próprio de Previdência, além de impor restrições severas na linha da proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais. O Plano deve, também, reconhecer "a situação de desequilíbrio financeiro" e propor, de forma detalhada, as medidas de ajuste, indicando os impactos esperados e os prazos necessários.

9. O RRF foi construído a partir de uma lógica de colaboração mútua entre os Poderes, órgãos e instituições estaduais e, também, entre União e ente subnacional, para que as contas públicas sejam regularizadas e o Estado possa cumprir efetivamente suas competências em benefício da população local. Nesse sentido, o Estado elabora o Plano, inclusive com a comprovação de vigência da legislação estadual, o Ministério da Fazenda, por sua vez, analisa os requisitos e, se entender que as medidas são adequadas para o equilíbrio das contas estaduais, emite parecer favorável, o qual será remetido à homologação do Presidente da República, que, também nomeará um Conselho de Supervisão, formado por representante da União, do Estado e do Tribunal de Contas da União. Com esse procedimento, todas as instâncias e esferas comprometem-se para o melhor resultado do Plano de Recuperação e, por consequência, do próprio RRF.

10. Assim, as regras descritas e as restrições impostas ao Estado são rigorosas o bastante para que cada parte relacionada no RRF cumpra as suas obrigações e para que todos os Poderes, órgãos e instituições estaduais, que participam desse delicado equilíbrio de forças políticas, possam responsabilizar-se pelo sucesso do RRF, e não apenas o Executivo estadual.

11. A homologação do Plano de Recuperação, que dá início à vigência do RRF, representa um compromisso firmado de que o Estado fará todo o acerto para o cumprimento das metas definidas. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não dá margens a alterações infundadas ou desarrazoadas do Plano de Recuperação.
12. No Parecer PGFN/CAF no 1678/2017, já foi dito que *"não faz qualquer sentido alterações oportunistas do Plano de Recuperação para que sejam incluídas situações pré-existentes e que não foram previstas na redação original do Plano sem qualquer motivo aparente e, principalmente, que não estejam vinculadas ao correto cumprimento das metas definidas"*. Esse opinativo concluiu que:
30. *Por outro lado, não se pode perder de vista o objetivo da LC nº 159/2017 e sua função de "corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas de entes estaduais em situação de grave crise de liquidez e insolvência" e que "durante o período de recuperação fiscal, são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime, para que possam reorganizar suas finanças de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrada"*. (Parecer nº 2/2017 /GAB/CGU/ AGU)
31. *Assim, entende-se que o Conselho de Supervisão pode sugerir ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério da Fazenda a alteração do Plano de Recuperação Fiscal para inclusão de operações de crédito que não foram abarcadas pela redação original, desde que fique justificado e comprovado que essa alteração tem a finalidade de colaborar para que o Estado cumpra as metas previstas e aprovadas no RRF. Indispensável a justificativa robusta e segura da necessidade de inclusão e da razão de tais operações não terem sido previstas inicialmente."*
13. A partir da análise das exigências de elaboração do Plano de Recuperação e de seu conteúdo, tem-se que a finalidade maior é a instituição de uma trajetória contínua de melhora da situação do Estado. Por isso, qualquer alteração no Plano deve ser intrinsecamente relacionada a colaborar com esse curso ascendente.
14. Na mesma direção inserem-se as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. As condutas previstas implicam em aumento de despesa pública ou redução de receita pública e, por essa razão, estão vedadas durante a vigência do RRF. Veja que a lei elenca proibições relacionadas ao funcionalismo público do Estado, desde a concessão de vantagens e aumentos até a proibição de novas contratações, além de vedar a criação de despesa obrigatória de caráter continuado e conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, por exemplo.
15. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não tergiversa sobre as vedações, não abre espaço para justificativas. A disposição do art. 13 é categórica ao afirmar que o Regime de Recuperação Fiscal será extinto se o Estado descumprir as vedações de que trata o art. 8º ou a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais (art. 2º, inc. VI) ou a não desistências das ações judiciais que discutam as dívidas ou contratos inseridos no RRF, com renúncia do direito no qual se funda a ação (art. 3º, § 3º).
16. Analisando as vedações do art. 8º, é possível separá-las em duas espécies: i) aquelas que refletem ações que demandam uma lei autorizativa, como a previsão do inciso 11- criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; ou ii) aquelas oriundas de atos administrativos, como no caso do inc. XI - celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil. Isso significa que as vedações não são direcionadas apenas à administração do Estado pelo Poder Executivo, mas também impactam no exercício das funções legislativas, limitando a edição de leis que impliquem, repita-se, aumento de despesa ou renúncia de receita.
17. A limitação do exercício dos poderes pelo Estado é possível a partir da interpretação das referidas vedações à luz do sistema criado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, ou seja, a partir do próprio Regime de Recuperação Fiscal. O Estado voluntariamente adere ao RRF, recebe vantagens e prerrogativas por parte da União, mas, por outro lado, compromete-se rigidamente com a melhora das contas públicas estaduais, a partir de um sistema rigoroso de metas e supervisão.
18. Nessa perspectiva, insere-se a competência do Conselho de Supervisão prevista no art. 7º, inciso I de *"monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º"*.

19. Ao regulamentar a Lei Complementar nº 159, de 2017, nesse ponto, o Decreto nº 9.109, de 2017, previu, no art. 26, a possibilidade de o Conselho de Supervisão representar junto ao Governador do Estado e às autoridades chefes dos Poderes ou Instituições do Estado quando verificar a não observância às vedações previstas nos citados art. 8º ou art. 2º, § 1º, incisos VI e VII da Lei Complementar.

20. Por sua vez, o art. 27 do citado Decreto no 9.109, de 2017, determina que o Governador do Estado será instado a compensar os efeitos financeiros da não observância das vedações do RRF, no prazo de 30 dias, na hipótese de não adoção das providências necessárias à observância ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017. E no art. 28, há a previsão de que se as mencionadas providências não forem adotadas, no prazo do art. 27, o Conselho de Supervisão opinará pela extinção do Estado do RRF, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017.

21. Diante do extenso conteúdo principiológico do RRF, que visa o cumprimento das formalidades do Plano de Recuperação com a saúde das contas públicas estaduais e, em última análise, o benefício e proteção de toda a sociedade estadual, não é possível que se interprete um dispositivo regimental dissociado dessas finalidades. Não há dúvidas que os artigos do Decreto nº 9.109, de 2017, devem ser interpretados à luz da principiológica e das regras postas do Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar nº 159, de 2017.

22. Interpretando os arts. 26, 27 e 28 do Decreto em face da sistemática criada pelo RRF, pode-se compreender que o alcance da representação às autoridades relacionadas visa evitar o descumprimento das metas e finalidade do Plano de Recuperação, seja por um ato do Poder Legislativo, seja por um ato de qualquer dos outros Poderes, órgãos, entidades ou fundos do Estado.

23. Assim, para a completa integração das normas ora em discussão deve se buscar conceitos na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, cuja teleologia vai ao encontro da lógica do Regime de Recuperação Fiscal, uma vez que a LRF traz regras gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.”

22. Deduz-se da leitura dos excertos do Parecer acima que a violação do inciso III do art. 8º da LC nº 159/2017 exsurge com a aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) da Lei estadual nº 8.267/2018, que foi analisada durante o processo legislativo como uma norma sem impacto fiscal, a se considerar a manifestação do então Governador em Exercício, Francisco Dornelles, que encaminhou o projeto de Lei nº 4.546/2018 nos seguintes termos: *"A presente proposta visa corrigir a forma de remuneração do Regime de Trabalho de Tempo Integral com Dedicção Exclusiva dos docentes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, cuja previsão consta no Plano de Carreira Docente, instituído pela Lei nº 5.343/2008, alterada pela Lei nº 7.423/2016 (..) A medida não provoca impacto financeiro, na medida em que não incidirão sobre tal percentual, que já é pago aos docentes nessa situação, os percentuais referentes a triênios e adicionais, conforme expressamente prevê o art. 5º, § 1º, do Projeto ora encaminhado a essa Egrégia Assembleia Legislativa."*

23. Contudo, examinada a Lei estadual nº 8.267/2018 com maior percuciência, verifica-se que a não existência de impacto fiscal decorrente da alteração do 5º da Lei Estadual nº 6.328/2012 pelo art. 4º da Lei Estadual nº 8.267/2018, não elimina o impacto fiscal desta norma que é provocado pelo seu art. 3º.

24. Nesse linha, reafirma-se a conclusão apresentada anteriormente de que restou evidenciado o descumprimento de vedação contida no inciso III do art. 8º da LC nº 159/2017, que dispõe no sentido de que não se pode alterar *"estrutura de carreira que implique aumento de despesa"*, uma vez que a alteração legislativa na natureza da dedicação exclusiva da carreira de docência da UERJ incorrerá necessariamente em aumento de gastos previdenciários e que a não adoção de medidas saneadoras seja pela UERJ, seja pela Governança Estadual, enseja a cobrança pelo CSRRF de compensação financeira para os potenciais efeitos financeiros da Lei estadual nº 8.267/2018.

25. Passando à avaliação da aceitabilidade da compensação financeira oferecida pelo Estado do Rio de Janeiro em atenção ao disposto no art. 27 do Decreto federal nº 9.109/2017 pelo CSRRF, verifica-se preliminarmente que, dada a natureza do ato que instituiu tal acréscimo de despesa, tem-se que o mesmo está subsumido ao que a LRF, em seu artigo 17, define como despesa de natureza obrigatória de caráter continuado, implicando assim que a sua compensação se dê consoante os termos definidos em seu parágrafo 2º:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

(...)

§2º Para efeito do atendimento do §1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

26. Em relação aos dispositivos anteriores, insta mencionar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar, em sede de medida cautelar na ADI 2.238, a sua constitucionalidade, entendeu que tais dispositivos deveriam ser cautelarmente mantidos, consoante o seguinte entendimento:

(...) que o aumento de despesa de caráter continuado esteja condicionado à redução de despesa ou aumento de receita, também em caráter continuado, é proposição que, por achar-se em sintonia com a lógica, não pode ser obviamente considerada responsável pelo engessamento de qualquer dos Poderes de Estado ou órgãos da Administração e, portanto, ofensiva ao princípio da separação dos Poderes. Pela mesma razão, não se pode ver como atentatória ao princípio da autonomia dos entes federados. (...) (DJe nº 172, publicação em 12/09/2008).

27. Nesse sentido, se analisarmos somente se a despesa é de caráter continuado, o Conselho de Supervisão poderia aceitar como medida compensatória a revisão contratual do fornecimento de alimentação aos apenados: i. por também se tratar de despesa de caráter continuado; ii. e por poder ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos limitado a 60 meses, conforme o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, com impacto de redução de despesa até o exercício de 2023, conforme segue:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

28. De acordo com a Nota Técnica SEAP/DGAF nº 001/2019, de 3 de outubro de 2019, encaminhada ao Conselho, o Estado estima um valor de economicidade no que montante de R\$ 99.893.675,19 (noventa e nove milhões, oitocentos e noventa e três mil, seiscentos e setenta e cinco reais e dezenove centavos), que representa uma redução de 51,14% no impacto ao longo de 12 meses da prestação.

29. A projeção de redução de despesa, encaminhada pelo Estado, até 2023, no valor de R\$ 350 milhões, considerou como premissa para a prorrogação contratual por iguais períodos por até 60 meses a média entre a flutuação média da população carcerária e a maior variação histórica da população carcerária somado ao reajuste de contratos pelo IPCA, considerando o maior valor na série de 12 meses – maio/2019, de 4,93%.

30. Contudo, existem outros aspectos a serem analisados, como o que dispõe o art. 37 da Constituição federal de 1988 de que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao disposto no seu inciso XXI, que afirma:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

31. Destarte, deduz-se que a Administração Pública tem o dever de selecionar a proposta mais vantajosa e garantir que aqueles interessados em ofertar seus bens e serviços ao poder público possam fazê-lo.

32. Em adição, de acordo com o inciso I, § 1º, art. 3º da Lei nº 8.666/93, a qual subordinam-se a União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#);

33. Nessa linha, conclui-se que, independente do Estado estar submetido ao RRF, é dever precípua do agente público observar os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e, conseqüentemente, do resultado em um processo licitatório vantajoso para a administração pública.

34. Ora, conforme informado na Nota Técnica SEAP/DGAF nº 001/2019, de 3 de outubro de 2019, o Estado do Rio de Janeiro não realiza licitação para fornecimento de alimentação dos apenados a aproximadamente 10 anos sendo que o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666 de 1993 é claro quando permite a prorrogação sucessiva por até 60 meses sendo assim obrigação do Estado em realizar nova licitação para os contratos em questão.

35. Logo, a redução de despesas mediante a revisão de contratos, principalmente por contratos que já deveriam ter sido licitados há 5 anos, como é o caso em questão, é um dever funcional do gestor público, e não seria possível, por decorrência, a compensação da não observância de vedação disposta no art. 8º da LC nº 159/2017 por esse meio.

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.

42. Após a análise dos argumentos apresentados, este Conselho de Supervisão ainda não chegou a conclusão definitiva sobre a possibilidade de aceitação da compensação de violações às vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 por meio da redução de despesas geradas por revisão de contratos.

43. Sendo assim, este Conselho encaminhou o OFÍCIO SEI Nº 43819/2019/ME à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional com questionamentos sobre a possibilidade de apresentação de medidas compensatórias por meio de revisão contratual de forma a trazer mais informações ao debate em questão para que assim seja possível uma decisão a luz dos dispositivos Constitucionais Federais, da Lei Complementar nº 101, de 2000, da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei Complementar nº 159, de 2017 e de outros normativos vigentes.

III. Conclusão

44. Dado o exposto e considerando que o Estado do Rio de Janeiro apresentou proposta de compensação financeira no tempo fixado pelo Conselho, ou seja, até o dia 03 de outubro de 2019, e consciente da lacuna existente na legislação vigente sobre o que pode ser aceito como medida compensatória, o Conselho encaminhou questionamentos à Procuradoria da Fazenda Nacional de forma a ter mais subsídios para a análise da possibilidade de aceitação da revisão de contratos como medida de compensação para violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

45. Dessa forma, **até que o Conselho de Supervisão emita parecer definitivo** sobre a possibilidade de compensação por revisão de contrato:

- a) O prazo para análise da violação da vedação em decorrência da Lei Estadual nº 8.627, de 2018, que altera a estrutura de carreira da UERJ, está **suspense**;
- b) O Conselho não aceitará novas propostas de compensação que tenham como base a revisão de contrato;

46. Adicionalmente, o Conselho de Supervisão sugere que:

- a) Independente do parecer definitivo acerca da possibilidade de aceitação da compensação por revisão de contratos, o Estado do Rio de Janeiro não incorra em novas violações às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;
- b) O Estado implemente Sistema de Gestão de Contratos;
- c) O Estado revogue a Lei Estadual nº 8.267, de 2018 ou proceda a extinção de cargos que entraram em vacância após a homologação do Regime de Recuperação Fiscal para compensação da violação gerada pela lei em questão.

47. Em complemento, o CSRRF recomenda à ALERJ que as proposições legislativas e as suas emendas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa do Estado do Rio de Janeiro, estejam acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, em respeito aos princípios e diretrizes do Regime de Recuperação Fiscal ao qual o Estado do Rio de Janeiro se submeteu em 6/9/017 e da responsabilidade fiscal.

Brasília, 18 de outubro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araujo Andreozzi

Conselheira

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 18/10/2019, às 15:49, 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 18/10/2019, às 15:53, 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 **4398003** e o código CRC **58CB070C**.

Referência: Processo nº 12105.100059/2019-26

SEI nº 4398003