



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

PARECER SEI Nº 10054/2020/ME

Análise das compensações financeiras oferecidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em atenção ao Ofício SEI nº 131580/2020/ME, de 2/6/2020, do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, que instou a governança estadual a compensar financeiramente as violações ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19/5/2017, acumuladas até a publicação da Resolução CSRRF nº 30, de 15/5/2020, nos termos do art. 27 do Decreto federal nº 9.109, de 27/7/2017.

Processo SEI nº 12105.101114/2019-03

Assunto: **Compensação financeira.**

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 12105.101114/2019-03.

1. Trata-se de análise das compensações financeiras oferecidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) em atenção ao Ofício SEI nº 131580/2020/ME, de 2/6/2020, do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ), que instou a governança estadual a compensar financeiramente as violações ao art. 8º da Lei Complementar federal nº 159, de 19/5/2017, acumuladas até a publicação da Resolução CSRRF nº 30, de 15/5/2020, nos termos do art. 27 do Decreto federal nº 9.109, de 27/7/2017.

2. No decorrer dos últimos dois anos e nove meses de vigência do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), ao qual o ERJ aderiu no dia 6/9/2017, o Governo do ERJ vem incorrendo em violações ao Regime, como restou evidenciado pelos 105 (cento e cinco) processos de monitoramento instaurados pelo CSRRF-RJ para apuração de indícios de violação ao art. 8º da LC nº 159/2017. Atualmente, o Conselho insta a governança estadual a compensar os efeitos financeiros de 25 (vinte e cinco) violações ao citado artigo, destacando-se dentre essas as seguintes:

- a) Aumento no valor da GEE (Gratificação de Encargos Especiais) no valor de R\$ 186 milhões;
- b) Alteração no Plano de carreira dos professores da UERJ no valor de R\$ 24 milhões;
- c) Nomeação de 166 papiloscopistas no valor de R\$ 24 milhões;
- d) Aumento de gratificação da RAS para Agentes Penitenciários no valor de R\$ 13 milhões;
- e) Aumento de gratificação no âmbito do Programa de Estímulo Operacional no valor de R\$ 37 milhões.
- f) Aumento no piso salarial regional de 2018 no valor de R\$ 165 milhões

3. A soma dos efeitos financeiros das 25 violações desde o ato de cada violação até o dia encerramento do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, 05 de setembro de 2020 é de **R\$ 599.713.371,07** (quinhentos e noventa e nove milhões, setecentos e treze mil, trezentos e setenta e um reais e sete centavos).

4. Das 25 (vinte e cinco) violações assinaladas, dezoito se referem ao aumento de despesa com pessoal, que é vedado pela LC nº 159/2017, nos seguintes termos:

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

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no [inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal](#);

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

5. Nesse contexto, em atenção ao Ofício SEI nº 131580/2020/ME o Governo do ERJ encaminhou o Ofício GG nº 120/2020, de 15/6/2020, por meio do qual apresentou como compensações financeiras para as 25 (vinte e cinco) violações incorridas pelo Estado as seguintes medidas:

a) Aumento da alíquota do imposto destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECF e criação do Fundo Orçamentário Temporário - FOT

Em dezembro de 2019, o ERJ sancionou duas leis majorando tributos: (i) a Lei nº 8.643, de 04 de dezembro de 2019, que aumentou em 2% a alíquota do imposto destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECF incidente na prestação de serviços de comunicação e de fornecimento de energia elétrica na faixa acima de 450 KW/hora; e (ii) a Lei nº 8.645, de 09 de dezembro de 2019, que instituiu o novo Fundo Orçamentário Temporário - FOT, conforme detalhado na Nota Técnica CARRF nº 05/2020, que se fundamenta na Nota Técnica AEET nº 06/2020, de 10 de junho de 2020, e na Nota Técnica CEET nº 02/2020, 09 de janeiro de 2020.

Considerando a compensação financeira a ser feita até 05 de setembro de 2020, a Nota Técnica CARRF nº 05/2020 projeta os seguintes incrementos de arrecadação: R\$ 166 milhões da Lei nº 8.643/2019 - FECP e R\$ 4 milhões da Lei nº 8.645/2019 – FOT. Total de R\$ 171 milhões em compensação financeira até 05 de setembro de 2020.

Considerando o horizonte de 05 de setembro de 2023, que se ampara no Parecer AJUFAZ/VHPS nº. 62/2020, a Nota Técnica CARRF nº 05/2020 projeta compensação financeira de R\$ 1,81 bilhão advinda da Lei nº 8.643/2019 - FECP e de R\$ 55 milhões da Lei nº 8.645/2019 - FOT, totalizando uma compensação financeira de R\$ 1,87 bilhão.

b) Internalização do Convênio Confaz 220/2019

O modelo anterior de Repetro, regime unicamente aduaneiro, foi estendido para os Estados, no que toca ao ICMS, pela celebração do Convênio ICMS 03/2018. E foi internalizado no ERJ pelo Decreto nº 46.233/18, atendendo, assim, a uma das medidas de ajuste fiscal constantes do Plano de Recuperação Fiscal homologado em setembro de 2017. As empresas limitavam-se à aplicação dos regimes aduaneiros especiais de admissão temporária e de exportação ficta, operações que, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 540.829/SP, não geram incidência de ICMS, eis que não é caracterizada a transferência do domínio dos bens. Observava-se também, no que toca às relações comerciais, que foram realizadas inúmeras operações de arrendamento mercantil (leasing), em que, igualmente, não há a incidência de ICMS, eis que não há a ocorrência da circulação econômica do bem.

O Convênio ICMS 220/19, que passou a ser denominado de Repetro Industrialização, configura nova norma legal, instituída dois anos após a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. De fato, não é parte integrante do rol de medidas de ajuste fiscal pactuadas no Plano de Recuperação Fiscal

No caso do Repetro-Industrialização, quando da aquisição de bens, aplica-se redução da base de cálculo, de forma que a carga tributária seja equivalente a 3% (três por cento), sem apropriação do crédito correspondente. Este imposto é devido à unidade federada em que ocorrer a utilização econômica dos bens ou mercadorias. Em outras palavras, para todos os bens destinados aos campos de produção localizados no Estado do Rio de Janeiro, haverá, quando do fornecimento de bens ou importação permanente, a incidência de 3% (três por cento) a título de ICMS.

Isso significa que a incorporação do Convênio ICMS 220/19 resultará em incremento de arrecadação não previsto anteriormente no RRF. Logo, se encaixa perfeitamente no inciso VI do artigo 1º da Resolução CSRRF Nº 30, de 15 de maio de 2020. De fato, aliada à realização de novos leilões, que trarão investimentos da iniciativa privada, abre-se um novo horizonte às finanças do Estado, na medida em que, prevalecendo a modalidade antiga do Repetro, não havia a expectativa de incremento na arrecadação para este tipo de atividade.

A Nota Técnica SEFAZ/GABSEFAZ/Nº 001/2020 apresenta a metodologia aplicada para mensuração dos impactos dessa medida. A estimativa é da ordem de R\$ 70 milhões até 05 de setembro de 2020. Considerando o horizonte de 05 de setembro de 2023, que se ampara no Parecer AJUFAZ/VHPS nº. 62/2020, a Nota Técnica SEFAZ/GABSEFAZ/Nº 001/2020 projeta compensação financeira adicional R\$ 1,76 bilhão.

Tal Convênio está em fase de internalização no Estado, após ter sido sancionado o Projeto de Lei nº 1771/2019, em 15 de junho de 2020. Portanto, basta a regulamentação por parte da Secretaria de Fazenda para que o Rio de Janeiro seja o primeiro Estado da federação a internalizar o referido convênio.

Além de resultar em aumento da arrecadação de ICMS, o Convênio 03/2018 previu também que, para aderir ao tratamento tributário especial, os contribuintes que ainda discutiam a incidência de ICMS nas operações aduaneiras supramencionadas deveriam desistir dos recursos e ações judiciais, como condição precedente, bem como renunciar de forma expressa e irrevogável a qualquer direito em sede administrativa ou judicial relacionado à questão da incidência do ICMS sobre a importação dos bens ou mercadorias sem transferência da propriedade.

c) Extinção ou o bloqueio de cargos efetivos, vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal

De acordo com artigo 1º da Resolução CSRRF nº 30, de 15 de maio de 2020, o bloqueio de cargos deverá ser realizado por meio de Decreto do Governador do Estado ou ato congênere dos chefes dos demais Poderes, sendo imprescindível identificar os cargos a serem bloqueados por seus respectivos códigos unitários.

Em consonância com a referida exigência, o Governo do Estado do Rio de Janeiro publicou o Decreto nº 47.114, de 08 de junho de 2020, que estabelece normas e diretrizes no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro no sentido de garantir o cumprimento das vedações relacionadas às despesas com pessoal durante o Regime de Recuperação Fiscal determinadas pelo art. 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017. Ato contínuo, no dia 15 de junho de 2020, foi publicado o Decreto nº 47.117 que lista os cargos vagos e que estão bloqueados desde o início da vigência do RRF, com seus respectivos códigos unitários. Tal medida de compensação atende exatamente ao previsto no § 5º do art. 1º da Resolução CSRRF nº 30/2020.

A Nota Técnica SEFAZ/SUBFIN/Nº 16/2020 apresenta a metodologia aplicada para mensuração dos impactos dessa medida, alicerçando-se no Parecer AJUFAZ/VHPS nº. 60/2020 e na CI SECCG/SUPDP SEI Nº4. O impacto apurado dessa medida é de R\$ 775 milhões até 05 de setembro de 2020, decorrente da despesa evitada por não terem sido ocupados 9.493 mil cargos vagos desde o início da vigência do RRF até a citada data.

d) Receitas de Recuperações Tributárias

Desde 2019, a SEFAZ-RJ e as empresas do setor de óleo e gás estão em tratativas com vista a otimizar a cobrança de contencioso tributário e garantir o ingresso de recursos aos cofres do ERJ. Tal negociação culminou na Manifestação de Intenções - CONTRIB/RET/SSCO 0006/2020, de 14 de junho de 2020, por meio da qual a empresa se comprometeu a, mediante contrapartidas por parte do Estado, efetuar pagamento aos cofres públicos de R\$ 1,2 bilhão, sendo 60%, R\$ 720 milhões, até 30 de agosto de 2020, e mais 04 parcelas subsequentes de igual valor.

De forma a garantir esse processo, o Estado elaborou um cronograma de ações, com etapas e prazos definidos, que é objeto do Termo de Compensação apresentado na Nota Técnica SEFAZ/SUBFIN/Nº 15/2020. O referido Termo de Compensação se faz possível em função do exposto no artigo 4º da Resolução CSRRF nº 30, de 2020. Nesse sentido, vale destacar que os ganhos de eficiência atrelados a essa atuação proativa e deliberada do Estado são manifestos. A um só tempo, a iniciativa: (i) elimina os custos inerentes aos litígios tributários nos âmbitos administrativo e judicial, os quais, como se sabe, costumam desdobrar-se por longos períodos; e (ii) assegura a percepção de valores líquidos e certos pelo ente público, em um cenário no qual não havia garantia de que o ERJ faria jus ao recebimento dos recursos. Por evidente, trata-se de medida sujeita aos princípios da vantajosidade e da legalidade administrativa, razão pela qual todas as cautelas jurídicas necessárias à sua legitimidade vêm sendo e serão rigorosamente observadas.

Considerando o horizonte de 05 de setembro de 2023, que se ampara no Parecer AJUFAZ/VHPS nº. 62/2020, a Nota Técnica SEFAZ/SUBFIN/Nº 15/2020 indica a compensação adicional de quatro parcelas iguais e sucessivas de R\$ 120 milhões, perfazendo um total de R\$ 1,2 bilhão de recursos garantidos ao Estado.

6. Passando à análise das compensações financeiras ofertadas pelo ERJ, ressalta-se, preliminarmente, o disposto no PARECER SEI N° 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, de 30/8/2018, mediante o qual a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão de assessoria jurídica do Ministério da Economia, responde questionamentos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre a possibilidade de compensações financeiras no âmbito do RRF:

24.1 É possível adotar medida compensatória no caso de descumprimento das vedações a que se refere o art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017? De Se sim, quais são os tipos de compensações dos efeitos financeiros da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal que poderiam ser realizadas pelo estado?

Esta Procuradoria entende, a partir da análise da presunção de legalidade do Decreto nº 9.109, de 2017, que 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.**

7. No que trata da medida de "Aumento da alíquota do imposto destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECP e criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT", acolhe-se essa medida considerando que a mesma se encontra em consonância com o disposto no inciso VI do art. 1º da Resolução CSRRF nº 30.

8. Como consequência, conclui-se que o aumento da alíquota do imposto destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECP e a criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT, poderão compensar financeiramente o montante de R\$ 171 milhões até o encerramento do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, 5/9/2020.

9. Já em relação a medida proposta de "Internalização do Convênio Confaz 220/2019" cabe a apresentação de quadro comparativo sobre a situação anterior e posterior à internalização do Convênio Confaz:

REPETRO- REPERCUSSÃO FINANCEIRA

QUADRO COMPARATIVO

SITUAÇÃO ATUAL – CV ICMS 130.2007		REPERCUSSÃO NA RECEITA DO ICMS	SITUAÇÃO FUTURA CV – 03/2018
NAT. OPERAÇÃO	FASE: PESQUISA/EXPLORAÇÃO		A proposta consolida as fases de pesquisa/exploração e produção de petróleo e gás natural. No entanto, o quadro comparativo se faz necessário para entender as diferenças propostas.
IMPORTAÇÃO	0% ou 1,5%	AUMENTO DE RECEITA	0% (se for temporária) ou 3% (se a importação for definitiva/permanente)
INTERNAS	Alíquota interna de cada estado (o CV 130 não prevê tais operações)	REDUÇÃO DE RECEITA(MAS QUASE NEUTRO, EM RAZÃO DA GLOSA DOS CREDITOS)	3% bens ou mercadorias permanentes
ANTECEDENTES À IMPORTAÇÃO (INCLUINDO EXPORTAÇÃO FICTA)	0%, 3% (s/ crédito) ou 7,5% (não cumulativo). Apenas às operações antecedentes	AUMENTO DE RECEITA (CONSIDERANDO A COMPRA SEM CRÉDITO)	0% (estende-se, inclusive, às operações antecedentes às antecedentes, dentro e fora do estado, ou seja, inclusive nas interestaduais).
INTERESTADUAL		AUMENTO DE RECEITA	3% para as aquisições no mercado interno, observando-se que nas importações definitiva de bens o imposto é devido ao estado onde ocorrer a utilização econômica
NAT. OPERAÇÃO	FASE: PRODUÇÃO/LAVRA		
IMPORTAÇÃO	3% (s/ crédito) ou 7,5% (não cumulativo)	REDUÇÃO DE RECEITA	0% (se for temporária) ou 3% (se a importação for definitiva/permanente)
INTERNAS	Alíquota interna de cada estado (o CV 130 não prevê tais operações)	REDUÇÃO DE RECEITA(MAS QUASE NEUTRO, EM RAZÃO DA GLOSA DOS CREDITOS)	3% bens ou mercadorias permanentes adquiridas no mercado interno

INTERESTADUAL		AUMENTO DE RECEITA	3% bens ou mercadorias permanentes, observando-se que nas importações definitiva de bens o imposto é devido ao estado onde ocorrer a utilização econômica
EXPORTAÇÃO FICTA	0% Vide isenção para operações antecedentes com fins específico de exportação.	EFEITO NEUTRO	0% (estende-se, inclusive, às operações antecedentes às antecedentes, dentro e forra do estado, ou seja, inclusive nas interestaduais).

10. Analisado o quadro acima, entende o CSRRF-RJ que essa medida de compensação financeira promoverá incremento de arrecadação não previsto anteriormente no RRF, concluindo-se que essa proposta se encaixa perfeitamente no inciso VI do artigo 1º da Resolução CSRRF Nº 30, o que permitirá a compensação financeira de um montante de R\$ 70 milhões até o encerramento do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, 5/9/2020.

11. Quanto à medida "Extinção ou bloqueio de cargos efetivos vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal", cabe destacar que, conforme a Lei Complementar nº 159, de 2017 está vedada a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, **ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício.**

12. Em específico sobre a medida compensatória relacionada à "Extinção ou bloqueio de cargos efetivos vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal", fixada no inciso I do artigo 1º da Resolução CSRRF nº 30, importa destacar, preliminarmente, que de acordo com o Anexo 6 do PRF-RJ, que trata das projeções de despesa de pessoal do ERJ durante a vigência do RRF, o cenário base adotado neste Plano considerou os reajustes de carreiras já contratados, crescimento vegetativo da folha, reposição de servidores estaduais e impacto da concessão de revisão anual geral a partir de 2020, conforme segue :

"A presente análise versa sobre a estimativa de crescimento da despesa com pessoal ativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, tendo como base os valores executados no exercício 2016, através da análise histórica de valores da folha (período 2014 a 2016), bem como das características de composição das tabelas remuneratórias e a distribuição das parcelas pecuniárias de acordo com sua natureza e sua proporção em relação ao valor bruto total mensal, considerando-se ainda os valores já contratados – reajustes concedidos por Lei com efeitos programados para os exercícios 2017/2018/2019 e **uma reposição de servidores a partir do ano de 2020.**"

13. Adicionalmente, informe-se que esse Anexo, apresenta uma ressalva à regra geral da reposição de servidores somente após o ano de 2020, nos seguintes termos:

"Quanto a entrada de servidores, é importante ressaltar o disposto no inciso IV do artigo 22 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 - LRF - o qual determina que, após o alcance do limite prudencial, fica vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, **ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Dessa forma, foi estimado o custo anual caso todos os cargos que apresentaram saídas por aposentadoria ou falecimento das áreas de educação, saúde e segurança fossem repostos, conforme quadra abaixo:**

14. Sendo assim, o estado do Rio de Janeiro editou o Decreto nº 47.114, de 08 de junho de 2020, dispondo sobre os procedimentos relativos ao controle da despesa de pessoal no âmbito do RRF e instituindo o bloqueio de cargos no âmbito do ERJ.

15. Como já dito anteriormente, o ERJ editou o Decreto nº 47.114/2020, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao controle da despesa de pessoal no âmbito do RRF e institui o bloqueio de cargos no âmbito do ERJ. Posteriormente, por meio do Decreto nº 47.117/2020, procedeu o ERJ ao bloqueio propriamente dito de 9.493 cargos vagos, conforme o disposto no § 6º do art. 1º da Resolução CSRRF nº 30.

16. De outra parte, o Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, de 30/8/2018, dispôs que a análise de compensação financeira deverá ser realizada, caso a caso, à luz dos princípios que regem o RRF, 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, pois a compensação financeira não pode desnaturar o Plano de Recuperação, nem infirmar o cumprimento das metas já estabelecido.

17. Dessa forma, para uma análise mais ampla da medida proposta de bloqueio de cargos faz-se necessário verificar o disposto no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) acerca da despesa com pessoal, isto é, qualquer compensação de despesa deve levar em consideração se essa despesa está pactuada nas projeções que integram o referido Plano, pois não há sentido em ofertar compensação de despesa que não afetaria o equilíbrio fiscal projetado.

18. O contrário vale para as receitas que somente podem ser consideradas aquelas que não integram o PRF. Essa lógica de sempre mirar o equilíbrio fiscal acordado no Plano encontra paralelo nas regras de equilíbrio orçamentário quando da abertura de créditos adicionais.

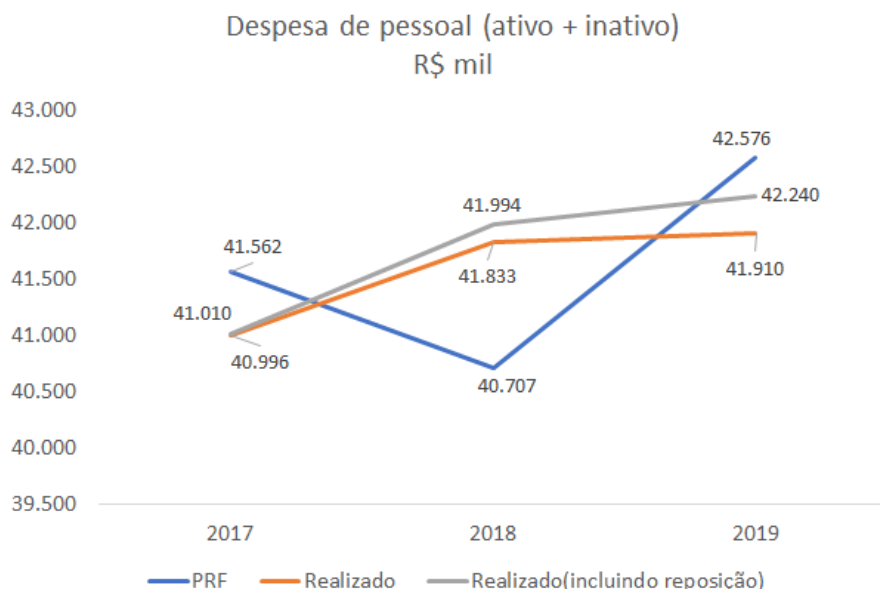
19. Na lei orçamentária, para se ampliar despesa deve-se oferecer em contrapartida uma anulação de dotação que integra o orçamento ou uma receita não prevista no orçamento com o objetivo de equilibrar orçamentariamente o aumento de despesa. Sob a ótica do Regime de Recuperação Fiscal, entende-se que o PRF faz o papel do orçamento e qualquer aumento de despesa que não esteja prevista no PRF deve ser compensada com nova receita ou anulação de despesa que esteja prevista no Plano com objetivo de cumprir as metas anuais de forma a se atingir o equilíbrio.

20. Considerando a lógica do referencial de equilíbrio fiscal pactuado no PRF e a análise do comportamento da despesa de pessoal do estado do Rio de Janeiro constata-se, no gráfico abaixo, que o apesar de ter incorrido em seguidas violações ao Plano de Recuperação Fiscal, ao mesmo tempo manteve a despesa de pessoal total, ou seja, a soma da despesa com ativos e inativos, em linha com o projetado pelo Plano de Recuperação Fiscal.

21. Sendo mais preciso pode-se verificar no gráfico a seguir que a execução da despesa com pessoal em 2017 ficou R\$ 566 milhões abaixo do projetado, em 2018 ficou R\$ 1, 1 bilhão acima do projetado e em 2019 ficou R\$ 666 milhões abaixo do projetado no PRF, ou seja, no acumulado de 2017 a 2019 a despesa de pessoal ficou R\$ 105 milhões abaixo do projetado, Dessa forma, houve, de fato, uma economia de R\$ 105 milhões com ações do governo estadual para contenção da despesa de pessoal para o período em questão:



22. Contudo, para analisar se, de fato houve economia de R\$ 774,6 milhões por não reposição de cargos entre 2017 e 2020 de forma que esse valor possa ser utilizado de forma retroativa faz-se necessário incluir os valores que teriam sido gastos com os salários dos servidores repostos para a comparação com o projetado pelo Plano de Recuperação Fiscal, conforme o gráfico abaixo:



23. Examinado o quadro acima, percebe-se que a reposição dos servidores tivesse ocorrido na medida em que as vagas fossem surgindo a despesa com pessoal no acumulado de 2017 até 2019 teria sido de R\$ 125,2 bilhões, enquanto o projetado para o PRF-RJ seria de R\$ 124,8 bilhões. Ou seja, a opção do Estado por não repor vacâncias não foi capaz de compensar os efeitos do aumento na despesa com pessoal que não estavam previstas no PRF-RJ

24. De outra parte, corroborando o fato de que não se deve falar em economia pretérita, verifica-se que o ERJ tem demonstrado deterioração no seu Resultado Nominal, chegando a um déficit nominal de R\$ 13 bilhões em 2019, conforme quadro abaixo:

Resultado Nominal (acima da linha)			
	2017	2018	2019
Previsto	-14.204,67	-17.950,20	-10.265,12
Realizado	-9.789,93	-10.397,98	-13.761,76

25. Além disso, o estado inscreveu R\$ 7 bilhões em RP em 2018 e R\$ 4 bilhões em 2019 sendo que Restos a Pagar são obrigações não honradas pelo Estado, isto é, produtos e serviços recebidos pelo governo e ainda não honrados, tendo natureza distinta das operações de crédito contratadas. Portanto, o atual estoque de Restos a Pagar afeta o relacionamento do Estado com seus fornecedores e, por conseguinte, o custo das compras governamentais, tendo sido estabelecido como um dos indicadores de equilíbrio do RRF.

26. Por outro lado, se, conforme visto, é fato que os efeitos financeiros do bloqueio de cargos reverberam desde a vacância propriamente dita, posto que se trata de um "direito de realizar a reposição da vaga" conforme Parecer SEI nº 272/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, de 14/9/2018, e esse direito não foi exercido pelo o ERJ, infere-se que tal medida permitiu economia financeira efetiva nas contas públicas ao longo do período 2017 a 2019.

27. Contudo, também é fato que, no mesmo período de 2017 a 2019, essa economia não foi suficiente para compensar os efeitos pretérito da opção do Estado por não realizar o seu PRF conforme homologado. O descumprimento das metas de Resultado Nominal e de Restos a Pagar, que

conta com um estoque atual de R\$ 18 bilhões, demonstram isso, o que, a princípio, impossibilitaria a utilização de pretensas economias pretéritas para compensação financeira de violações ao RRF.

28. Ainda sobre o tema, pode-se citar o PARECER SEI Nº 1105/2019/ME da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional:

O pressuposto da concessão do Regime de Recuperação Fiscal é a existência de grave crise fiscal no ente federado subnacional (arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017). Em face de tal crise, são feitas concessões de natureza financeira ao ente, com destaque para a moratória no pagamento das dívidas do ente para com a União, por até 36 meses (art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017), cuja contrapartida principal é a elaboração pelo ente de um Plano de Recuperação Fiscal, bem como a adesão aos demais requisitos dispostos na Lei, tais como a submissão à monitoração por parte de um Conselho de Supervisão e a submissão às vedações do Capítulo V, objeto do presente parecer.

Embora haja o compromisso, tanto do ente quanto da União, de aprovarem um Plano de Recuperação que realisticamente preveja a recuperação fiscal do ente no prazo assinalado para o Regime de Recuperação Fiscal, pode ocorrer que fatores fora do controle dessas autoridades impeçam a concretização das metas acordadas, o que eventualmente justificaria a prorrogação do Regime.

Tal circunstância, porém, deve ser distinguida daquela em que os gestores do ente favorecido pelo Regime de Recuperação Fiscal deixem de cumprir quaisquer das ações a que se comprometeram, inclusive no tocante ao cumprimento das vedações do Capítulo V da Lei Complementar nº 159, de 2017. Isto porque, embora o não atingimento das metas realisticamente acordadas, em decorrência de fatores alheios à vontade das autoridades do ente e da União, não seja de per si contrário à teleologia da norma, o descumprimento por parte dos gestores do ente incluído no Regime das vedações mencionadas, **sem que seja tempestivamente feita a devida compensação dos efeitos financeiros** de tal descumprimento, vai totalmente de encontro ao objetivo da norma que é o de promover a sustentabilidade das contas públicas (art. 1º da Lei Complementar nº 159, de 2017).

29. Quanto ao arcabouço normativo da compensação financeira, cabe colecionar o disposto no já citado Parecer AJUFAZ/VHPS nº 62/2020 da Assessoria Jurídica da Secretaria de Fazenda do ERJ:

Como se viu, apenas com a edição da Resolução CSRRF nº. 30/2020, publicada em 15 de maio de 2020, adviera o rol de medidas compensatórias a que faz alusão o indigitado decreto. O ato normativo em tela dispõe acerca dos critérios para aprovação de medidas de compensação dos efeitos financeiros oriundos da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal, na hipótese prevista pelo artigo 27 do Decreto nº. 9.109/2017.

Imperioso não se perder de vista que, da data da publicação do **Decreto nº. 9.109/2017 até o dia 15 de maio de 2020, havia um vácuo legislativo no que concerne às espécies de medidas de compensação de que poderia valer-se o Estado do Rio de Janeiro para contrabalançar as violações perpetradas ao Regime de Recuperação Fiscal.**

Ocorre que, de sorte a minorar o latente quadro de profunda insegurança jurídica, o **Conselho Supervisor, no Parecer SEI nº. 3131/2019/ME, oferta, a título de sugestão, dentre outras medidas compensatórias, a extinção ou bloqueio de cargos efetivos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal.**

Neste momento, sob pena de impingirmos irreversíveis prejuízos à higidez do Plano de Recuperação Fiscal abraçado pelo Estado do Rio de Janeiro, faz-se não apenas necessário, mas providencial, pausar a presente narrativa de molde a que se desfira olhar mais detido sobre o quadro circunstancial em que, na tentativa de permanecer no Regime de Recuperação Fiscal, via-se o ente respectivo: **o Conselho Supervisor, postergando a materialização dos termos do Decreto nº. 9.109/2017 – o qual ao mesmo delegou a tarefa de dispor acerca das medidas compensatórias destinadas a suprir as violações ao RRF –, a par de oportunamente ter se eximido de proceder à correlata regulamentação, sugeriu fossem adotadas determinadas proposições a título de compensação.**

Ora, maiores elucbrações afiguram-se despidiendas a que emergiam na conclusão segundo a qual a adoção das sugestões arroladas no parecer poderia culminar no defenestramento do Estado do Rio de Janeiro do Regime de Recuperação Fiscal, porquanto, além de encontrarmos-nos em terreno não habitado por segurança jurídica mínima, tais medidas foram contrapostas, repise-se, a título de meras sugestões.

Eis a razão pela qual o Estado do Rio de Janeiro não as implementou. conduta que, convém ressaltar, mostrou-se absolutamente acertada, mormente porque o Conselho Supervisor deixou de acatar todas as sugestões por ele próprio apresentadas anteriormente à tardia edição da Resolução CSRRF nº. 30/2020.

Com efeito, o Conselho Supervisor, em indesculpável inércia, furtou-se a regulamentar o decreto, apresentando sugestões destinadas a suprir a sua inexplicável inação e, ato contínuo, adverte – com possibilidade de punir – o Estado do Rio de Janeiro em virtude de não haver este ente orquestrado medida alguma voltada à compensação dos efeitos financeiros decorrentes das vedações.

Frise-se que, observando-se o arquétipo legislativo regedor do Regime de Recuperação Fiscal, o descumprimento de vedações é factível, contanto que o ente respectivo demonstre que compensará os efeitos consecutórios do correlato descumprimento.

Sob este específico prisma, não havendo sido explicitadas, ao arrepio do que preconiza o arcabouço normativo, as medidas destinadas à respectiva compensação, não é difícil concluir que o Estado se via impossibilitado de descumprir qualquer vedação, ainda que a lei sobejamente lhe franqueasse essa possibilidade.

Curial não perdermos a perspectiva acerca do que se está a discutir: trata-se de debate travado na seara de um Regime de Recuperação Fiscal, aprovado pela Lei Complementar nº. 159/2017, cuja criação sobreviera de molde a fornecer aos Estados acometidos por grave desequilíbrio financeiro os instrumentos necessários ao ajuste de suas contas, ocasião em que não podemos nos desonerar de aquilatar as nefastas consequências oriundas da expelição de um ente subnacional do Regime de Recuperação Fiscal, circunstância passível de comprometer-lhe a própria autonomia, colocando em xeque a higidez do Pacto Federativo, cláusula pétrea da Constituição da República Federativa do Brasil.

Novamente, fundamental lançarmos luzes sobre os contornos que margeiam o episódio ora sob exame: o Estado não pôde valer-se de qualquer medida compensatória pelo fato de o Conselho Supervisor não ter oportunamente emitido o comando que a este fora delegado e, em função desta clara omissão, pretende o mesmo punir este ente político.

Nesta toada, a toda evidência, o órgão incumbido da supervisão da higidez do Regime de Recuperação Fiscal, ao sorrateiramente despir-se do comando impositivo de regulamentar as cláusulas de compensação, embaraça-lhe o funcionamento. E não é só: como se não bastasse, **arvora-se em reservar a este já combalido ente político medidas punitivas decorrentes da adoção de condutas de cuja materialização não poderia o Estado se esquivar, sobretudo porque não dispunha do instrumental que pudesse lhe propiciar o cabedal a que agisse diferentemente.**

Atente-se que o Conselho de Supervisão submetera a Minuta de Resolução para regulamentação da compensação financeira no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal à Consulta Pública; e, decorridos sete meses, somente devido à edição de mais um Parecer da PGFN1, o CSRRF publicou a Resolução CSRRF n.º 30, em 15 de maio de 2020, apenas então delimitando as medidas compensatórias que poderiam ser apresentadas pelo Estado aderente ao Regime.

30. Conforme o Parecer acima, no entendimento da AJUFAZ/SEFAZ o CSRRF-RJ seguiu inerte quanto as compensações financeiras de violações ao Regime de Recuperação Fiscal durante 32 (trinta e dois) meses porque esse Conselho não havia regulamentado o Decreto federal n.º 9.109/2017, cabendo ressaltar que, de acordo com o Parecer SEI n.º 272/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF:

A Lei Complementar n.º 159, de 2017, a qual institui o Regime de Recuperação Fiscal, é uma norma extremamente recente e inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, não havendo, por isso, uma experiência jurídica prévia, lastreada em pacífica jurisprudência e doutrina, que norteie, com segurança, a sua aplicação, principalmente no que tange a dúvidas e fatos novos que, naturalmente, surgem à medida que avança o tempo.

31. De fato, o Decreto federal n.º 9.109/2017 é silente quanto à necessidade de regulamentação e, de acordo com a orientação recebida no Parecer SEI n.º 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF "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". (grifo nosso)

32. Nesse contexto, o CSRRF-RJ, com base no Parecer SEI n.º 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, orientou o ERJ de que não seria possível utilizar economias pretéritas de desvios positivos das projeções como compensação financeira, conforme segue:

24.4 Os desvios positivos das projeções do Plano de Recuperação Fiscal podem ser considerados como medidas de compensação pela não observância das vedações?

Diante do que foi exposto acerca da extensão do conteúdo principiológico do RRF, bem como da profundidade e seriedade com que o Plano de Recuperação 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, não é possível entender que desvios positivos das projeções ou performance acima do previsto nas medidas de ajuste podem representar fonte para a compensação financeira ora tratada. 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 suas todas suas metas. Essa é a teleologia do art. 12, inc. I da Lei Complementar n.º 159, de 2017, que indica que o RRF será encerrado quando o estado atingir 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. 9.º da Lei Complementar n.º 159, de 2017, durante a vigência do RRF."

33. Tais orientações ao ERJ ocorreram em diversos documentos desde agosto de 2018, dentre os quais podem ser citados:

a) OFÍCIO SEI N.º 124/2019/CSRRF-ME de 03 de junho de 2019:

Sendo assim, temos alguns balizadores que devem nortear a compensação financeira quais sejam:

1. Não é possível utilizar desvios positivos dos incrementos de receitas e diminuição de despesas como possibilidade de compensação;
2. Não é possível utilizar melhoria no impacto de medidas do Plano de Recuperação Fiscal como possibilidade de compensação;
3. As compensações não podem afetar as metas e os resultados do Plano de Recuperação Fiscal;
4. Apenas podem ser realizadas compensações em eventos futuros a partir da publicação do ato, não podendo haver compensação com suposta "economia" de despesas pretéritas ou "incremento" de receitas antes da data do ato que motivou a compensação financeira;
5. Se o ato praticado for de caráter permanente, a compensação também deve prever valores da mesma hipótese; e
6. As compensações não podem ser feitas com supostas "economias" orçamentárias.

b) OFÍCIO SEI N.º 108/2019/CSRRF-ME de 14 de maio de 2019:

Em complemento, concluiu a PGFN que a competência para se manifestar sobre a validade das compensações financeiras tratadas no art. 27 do Decreto n.º 9.109/2017 é do CSRRF, competindo-lhe 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, não sendo ainda admissível que os desvios positivos relacionados às projeções e às medidas contidas no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (PRF), possam ser consideradas na compensação da não observância das vedações inscritas no art. 8.º da LC n.º 159/2017.

Nesse linha, infere-se que qualquer redução de despesa pretérita não pode ser utilizada como compensação financeira para um aumento futuro de despesa na medida em que, 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 toda as suas metas."

Considerando que o Conselho é o órgão competente para analisar as compensações dispostas no art. 27 do Decreto n.º 9.109/2017, é importante tecer algumas considerações sobre a proposta apresentada no mencionado documento oriundo da SETRANS.

Primeiramente, entende-se que para se concretizar uma análise pormenorizada de hipótese de compensação financeira, não se pode perder de vista a importância de se verificar a performance das medidas do Plano de Recuperação Fiscal do Estado.

De acordo com o Ofício SEI n.º 32/2018/CSRRF-MF, desde junho/2018 o CSRRF solicita ao Estado do Rio de Janeiro a atualização das projeções de seu Plano de Recuperação Fiscal para que possa concluir se as medidas pactuadas são aptas a recuperar a saúde financeira do estado em recuperação, ao final da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, visto que várias das medidas pactuadas no Plano original não se realizaram e que as projeções prescindem de atualização. Contudo, até o presente momento ainda não foram encaminhadas ao Conselho as planilhas atualizadas para que se possa comprovar o solicitado.

34. Ademais, importa destacar que o próprio ERJ reconheceu a orientação de que não poderiam ser aceitos como medidas de compensação os desvios positivos, sejam das projeções do Plano, sejam das medidas previstas no PRF, como dito no Of. SEFAZ/SUPOF SEI n.º 13, conforme segue:

Como bem aponta o Parecer SEI n.º 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF "é de se reconhecer que o Decreto n.º 9.109, de 2017, é silente sobre a natureza e as balizas da referida compensação". Dessa forma, conclui 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 – LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. De toda forma, o parecer em apreço traz alguns direcionamentos:

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.

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:

35. Na mesma linha, pode-se perceber o respeito ao entendimento do CSRRF-RJ na compensação financeira ofertada no âmbito do Ofício SEI nº 114289/2020/ME, que apurou a violação ao RRF decorrente da aprovação da Lei Estadual nº 8.626/2019, que alterou o regime de progressão dos servidores do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ).

36. Nesse caso, o estado do Rio de Janeiro extinguiu 309 cargos de Analista Judiciário na própria lei que alterou o regime de progressão dos servidores do TJ-RJ. Ocorre que, de acordo com o OFÍCIO SEI Nº 94886/2019/ME de 12 de dezembro de 2019, o Conselho de Supervisão informou ao estado que a compensação não seria suficiente:

Inicialmente, cumpre ressaltar que a metodologia e memória de cálculo encaminhadas no ofício supra destacaram de modo simples, claro e coerente os valores a serem considerados a título de majoração e compensação fiscais, alinhados aos entendimentos desse Conselho, aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e às boas práticas da gestão fiscal.

Apesar disso, os cálculos apresentados não se enquadram no atual entendimento deste Conselho quanto à demonstração dos valores da compensação financeira, documento '(4) Compensação', que considerou os valores economizados com vacâncias do cargo de Analista Judiciário durante todo o RRF, sejam essas vacâncias passadas ou futuras. Ocorre que de acordo com o atual entendimento deste Conselho exarado por meio do Parecer SEI nº 3131/2019/ME, embasado no Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, ambos em anexo, **valores de economias passadas não podem ser utilizados para efeito de compensação**. Assim, os valores economizados com as vacâncias de cargos observadas entre setembro de 2017 e outubro de 2019, anteriores à sanção da Lei Estadual nº 8.626/2019, no total de R\$ 48,6 milhões, não podem ser utilizados para efeito de compensação financeira.

37. Em atenção a esse entendimento do CSRRF-RJ, o TJ-RJ procedeu ao contingenciamento de mais 59 cargos de Analista Judiciário, conforme o Ofício PRES nº 90, de 14/5/2020:

Em atenção ao Ofício SEI nº 47776/2020/ME, datado de 21 de fevereiro de 2020, concernente ao processo em epígrafe, venho apresentar a Vossas Senhorias cópia da decisão administrativa desta Presidência, na qual foi determinado o contingenciamento de 59 (cinquenta e nove) cargos de provimento efetivo da carreira de Analista Judiciário. Outrossim informo terem sido adotadas as providências necessárias ao cumprimento da decisão, procedendo-se às anotações correspondentes nos sistemas de tecnologia e informação da área de pessoal desta Corte, conforme se vê da informação prestada pelo Departamento de Administração de Pessoal, cuja cópia igualmente segue anexa.

38. Sobre a regulamentação das compensações financeiras por meio da Resolução CSRRF nº 30, cabe uma breve digressão sobre os acontecimentos afins no segundo semestre de 2019.

39. Em outubro de 2019, o ERJ apresentou por meio do Of. SEFAZ/SUPOF SEI nº 13 proposta de redução de contratos de alimentação de apenados como proposta para compensação financeira para a alteração de carreira da UERJ que ensejou violação ao RRF com aumento da despesa com pessoal.

40. Em resposta, o CSRRF-RJ informou que não havia aceitado a proposta formulada, conforme explicitado no Parecer SEI nº 3131/2019/ME, podendo, inclusive, como consequência da não realização de compensação financeira almejada, ter prosseguido com o processo em questão, encaminhando no dia 18/10/2020 parecer opinando pela extinção do RRF, nos termos do artigo 28 do Decreto federal nº 9.109/2017.

41. Contudo, de forma a garantir uma maior segurança jurídica ao tema e dar mais clareza às possibilidades de compensação financeira do RRF, o CSRRF-RJ optou por elaborar uma Consulta Pública a respeito de uma minuta de Resolução que regulamentaria as compensações financeiras, interrompendo todos os prazos de processos do ERJ, que estavam na fase de compensação, de forma a não prejudicar o ERJ, sendo que um dos processos sobrestados foi justamente o processo 12105.100059/2019-26, que apurou a violação ao RRF em decorrência da lei que alterou a estrutura de carreira da UERJ, ofertando, assim, uma nova chance para que o ERJ pudesse apresentar medidas compensatórias.

42. Concluída a retro referida Consulta Pública em janeiro de 2020, o CSRRF-RJ submeteu a mesma à apreciação da PGFN, vindo a publicar em 15/5/2020 a Resolução CSRRF nº 30.

43. Cabe destacar que, no período entre o início da Consulta Pública e a publicação da Resolução CSRRF nº 30, não houve vácuo de orientação a respeito das compensações financeiras, pois o CSRRF-RJ, por meio do Parecer SEI nº 3131/2019/ME, deixou claro quais medidas seriam aceitas se adotadas antes da edição desta Resolução, nos seguintes termos:

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.

44. Cabe observar que, desde o Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, de agosto de 2018, o CSRRF-RJ sempre deixou claro seu posicionamento sobre não aceitar desvios positivos no desempenho do Plano de Recuperação Fiscal sendo este ratificado na Resolução CSRRF nº 30, conforme segue:

Art. 1º.....

§ 3º Desvios positivos de medidas de ajuste acordadas no Plano de Recuperação Fiscal, de receitas realizadas a maior, ou de despesas a menor, em relação ao Plano homologado, não serão considerados para efeito de compensação.

45. Adicionalmente, cabe ressaltar que quando o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal analisa proposta de compensação financeira há uma presunção de que o Estado, a partir daí, irá cumprir o Plano de Recuperação Fiscal, adotar as medidas de ajuste homologadas ou propor outras medidas com impacto semelhante. Além disso, presume-se que o Estado cessará as violações ao Regime e buscará o cumprimento das metas fiscais e de equilíbrio fiscal.

46. Dessa forma, é possível fazer uma projeção em que o estado cumprirá o acordo e a compensação servirá tão somente para sanar os efeitos financeiros futuros da violação ocorrida em determinado momento.

47. Então mesmo que não houvesse parecer da PGFN, ofícios recorrentes e uma Resolução do Conselho vedando a utilização de economias pretéritas realizadas com desvios positivos do Plano, a análise da proposta de economia pretérita deveria incluir também a análise de todo o desempenho do estado quanto ao Plano de Recuperação Fiscal e, ao se fazer isso, como pode ser visto anteriormente, verificar-se-ia que não houve economia suficiente para o estado pudesse cumprir as metas fiscais de forma a atingir o equilíbrio.

48. Por fim, se é fato que o estado optou por não repor as vacâncias permitidas por lei, contudo, também foi uma opção do estado ignorar as solicitações reiteradas para que o estado editasse norma legal ou infralegal bloqueando ou extinguindo os cargos vagos quando da ocorrência das violações que imputaram despesas adicionais ao Regime de Recuperação Fiscal de forma que pudessem ser contados os efeitos financeiros a partir da norma editada.

49. Ora, a compensação por bloqueio de cargos com efeitos retroativos desde 2017 significaria a não necessidade de qualquer prestação de contas ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal sobre despesas e receitas do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, sem qualquer transparência e *accountability* não permitindo que o Conselho e a sociedade como um todo pudesse avaliar o desempenho do Estado no Regime, conhecer as escolhas do gestor público sobre o andamento das despesas no Estado.

50. Assim, considerando que:

- a) não houve, de fato, economia suficiente com a não reposição de vacâncias para recompor os aumentos da despesa do estado do Rio de Janeiro;
- b) o Conselho vem explicando, reiteradamente, desde agosto de 2018 que não serão aceitos desvios positivos, nem economias pretéritas;
- c) há um parecer da PGFN explicitando que não se deve aceitar desvios positivos, nem economias pretéritas de agosto de 2018;
- d) o estado reconheceu, por meio do Of.SEFAZ/SUPOF SEI Nº13 que não seria possível compensação financeira com desvios positivos do PRF;
- e) o Conselho já aplicou a regra no processo 12105.101156/2019-36 em que o TJ-RJ alterou as regras para progressão de servidores e compensou com a extinção de 309 (trezentos e nove) cargos de Analista Judiciário e o bloqueio de mais 59 (cinquenta e nove) cargos.

51. Entende o CSRRF-RJ que medidas que ensejem em desvios positivos de medidas de ajuste acordadas no Plano de Recuperação Fiscal, de receitas realizadas a maior, ou de despesas a menor, em relação ao Plano homologado, não serão considerados para efeito de compensação.

52. Contudo, não obstante o posicionamento reiterado do Conselho de não acolher compensações financeiras pretéritas, como sobejamente demonstrado anteriormente, não se pode desconsiderar o fato de que do início da Consulta Pública promovida pelo Conselho com o objetivo de regulamentar as medidas de compensação financeira, tornada pública por meio do Aviso de Consulta Pública nº 1/2019 do CSRRF-RJ (DOU nº 218, Seção 3, página 40, de 11/11/2019), até a publicação da norma regulamentadora oriunda dessa Consulta, o Conselho considerou que a apresentação das propostas de compensações financeiras já exigidas, mas pendentes de liquidação, ou que passaram a ser exigidas nesse período estavam com os seus prazos de contagem interrompidos até a publicação do que viria a ser a Resolução CSRRF nº 30, de 15/5/2020.

53. De fato, durante o período entre o início dessa consulta pública e a publicação dessa Resolução, o Conselho passou a informar em suas comunicações de exigibilidade de compensação financeira que os órgãos e entidades destinatários somente deveriam apresentar as propostas de compensações financeiras exigidas por força do disposto no art. 27 do Decreto federal nº 9.109, de 2017, em até 30 (trinta) dias da edição do supra citado normativo regulamentador.

54. Como consequência, infere-se que o Conselho possibilitou durante esse período que o ERJ examinasse a conveniência e oportunidade de liquidar as compensações financeiras exigidas, segundo as orientações do Parecer SEI nº 3131/2019/ME, ou aguardasse a publicação da norma regulamentadora oriunda da consulta pública em andamento à época.

55. Como já informado anteriormente, segundo transcrição de excertos do Parecer AJUFAZ/VHPS nº. 62/2020, o ERJ optou por não acolher as sugestões apresentadas por meio do Parecer SEI nº 3131/2019/ME, aguardando, assim, a publicação da Resolução CSRRF nº 30, de 2020, o que terminaria por vir em seu prejuízo se não for admitida, com base no art. 5º da Resolução nº 30, de 2020, nesse caso concreto e excepcional, a

retroatividade dos efeitos financeiros do Decreto estadual nº 47.114, de 2020, a partir de novembro de 2019, mês no qual foi iniciada a consulta pública com o objetivo de regulamentar as medidas de compensação financeira e interrompida a contagem do prazo associado ao art. 27 do Decreto federal nº 9.109, de 2017.

56. Nesse sentido, acolhida a hipótese da retroatividade da compensação financeira como medida excepcional e considerando o disposto no Anexo 6 do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ, deduz-se que:

- a) a retroatividade dos efeitos do Decreto estadual nº 47.114, de 2020 deverá limitar-se as vacâncias ocorridas a partir da data de publicação da Consulta Pública CSRRF nº 01 no Diário Oficial da União, 11 de novembro de 2029 até a publicação da Resolução CSRRF nº 30, de 15 de maio de 2020;
- b) serão consideradas as vacâncias para as áreas de saúde, segurança e educação entre 11 de novembro de 2019 até 31 de dezembro de 2019, restrito aos cargos relacionados no citado Decreto estadual nº 47.114, de 2020.; e
- c) serão consideradas todas as vacâncias ocorridas entre 1 de janeiro de 2020 até 15 de maio de 2020, restrito aos cargos relacionados no citado Decreto estadual nº 47.114, de 2020.

57. Por relevante, destaca-se que a retroatividade aqui admitida, como medida excepcional, não poderá mais ser pretendida no futuro, pois com a publicação da Resolução CSRRF nº 30 deixa de existir a dúvida objetiva e a possibilidade fática de o CSRRF-RJ interromper prazos processuais com o objetivo de editar norma regulamentadora para as compensações financeiras ofertadas em cumprimento ao disposto no art. 27 do Decreto federal nº 9.109/2017.

58. Tudo isso posto, conclui-se que a compensação financeira decorrente do Decreto estadual nº 47.114/2020 somente poderá ser aceita, excepcionalmente, no montante de **R\$ 327,7 milhões**.

59. Por outro lado, a respeito da medida proposta de "Receitas de Recuperações Tributárias" mediante a qual o ERJ alega que há manifestação de Intenções segundo a qual um determinada empresa do setor de óleo e gás teria se comprometido a, mediante contrapartidas por parte do Estado, efetuar pagamento aos cofres públicos de R\$ 1,2 bilhão, sendo 60%, R\$ 720 milhões, até 30/8/2020 de 2020, coleciona-se para exame excerto do documento CONTRIB/RET/SSCO 0006/2020 retro referido:

"Nesse sentido, tem a presente a finalidade de apresentar uma intenção de composição, por meio de proposta não vinculante, que considera um pagamento de R\$ 1,2 bilhão, nos termos e condições constantes do documento em anexo, e que também estará condicionada às aprovações internas da Diretoria Executiva e Conselho de Administração da Companhia, bem como ao atendimento pelo Estado de todos os pleitos indicados no anexo.

A (empresa) esclarece ainda que a presente manifestação não deve ser interpretada como qualquer desistência ou renúncia às teses veiculadas nos processos e ressalta que as razões que nos levam à apresentação dessa proposta não vinculante é o alto custo do contencioso tributária e relação 'custo x benefício' esperada para os respectivos processos."

60. De acordo com a Resolução CSRRF nº 30, para conhecer a proposta acima apresentada como Termo de Compensação, far-se-ia necessário que o ERJ comprovasse a implementação de medida de compensação financeira, nos seguintes termos:

Art. 1º.....

§ 6º O Estado deverá comprovar a implementação de medida de compensação financeira mediante a publicação de norma legal ou infralegal ou ato administrativo específico em até 30 dias, contados da solicitação de compensação financeira pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

61. Contudo, como pode ser visto acima, o comunicado CONTRIB/RET/SSCO 0006/2020, traduz unicamente uma intenção de negociação, não sendo, assim, capaz de comprovar a sua efetiva implementação, conforme disposto no normativo acima transcrito.

62. Considerando todo exposto, o CSRRF-RJ conclui que o montante total de compensações financeiras apresentadas pelo ERJ que atendem as normas do RRF é de R\$ 568,7 milhões, sendo, portanto, inferior aos R\$ 599,7 milhões necessários para compensar os efeitos das 25 violações ao RRF, conforme segue:

- a) Integralmente - Aumento da alíquota do imposto destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECP e criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT no valor de R\$ 171 milhões até o encerramento do Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, 05 de setembro de 2020 por estar de acordo com o inciso IV do art. 1º da Resolução CSRRF nº 30, de 2020 no valor de R\$ 171 milhões.
- b) Parcialmente - Extinção ou o bloqueio de cargos efetivos, vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal em decorrência de excepcionalidade aceita pelo Conselho de Supervisão em relação ao inciso I do art. 1º da Resolução CSRRF nº 30, de 2020 no valor de R\$ 327,7 milhões.
- c) Integralmente - Internalização do Convênio Confaz 220/2019 em decorrência da geração de incremento de arrecadação não previsto anteriormente no Plano de Recuperação fiscal, conforme o inciso VI do artigo 1º da Resolução CSRRF Nº 30, de 15 de maio de 2020 no valor de R\$ 70 milhões.

63. Por fim, de acordo com o art. 28 do Decreto nº 9.109, de 2017, "na hipótese de inobservância ao prazo estabelecido no art. 27, o Conselho de Supervisão elaborará e encaminhará ao Ministério da Fazenda parecer técnico, no qual opinará pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal nos termos do [art. 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), no prazo de quinze dias", ou seja, **caso não ocorra fato superveniente, o Conselho de Supervisão deverá encaminhar parecer opinando pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal até o dia 1º de julho de 2020**.

Brasília, 22 de junho de 2020.

Documento assinado eletronicamente

SARAH TARSILA ARAÚJO 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 22/06/2020, às 16:07, 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 22/06/2020, às 16:14, 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 22/06/2020, às 16:30, 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 **8736497** e o código CRC **E922A420**.