



**PARECER SEI Nº 2617/2024/MF**

**DOCUMENTO PÚBLICO. Competência do órgão de origem para classificação do processo. Art. 21, §§ 1º e 2º, da Portaria MF nº 233, de 26 de junho de 2012. Art. 20, § 3º, da Portaria PGFN nº 503, de 29 de junho de 2012. Ausência de classificação do presente processo em grau de sigilo pelo órgão de origem.**

I – Consulta jurídica. Direito Financeiro. Regime de Recuperação Fiscal. Compensação. Arts. 7º, 7º-B e 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Arts. 31 e 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021. Parecer SEI Nº 745/2023/ME.

II - Na hipótese de o ente recuperando incorrer em condutas vedadas pelo [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), o fato de a configuração da inobservância ao referido artigo ocorrer mediante edição de uma mesma lei que veicula mais de uma conduta vedada prevista no caput do aludido art. 8º, não é óbice à compensação da vedação descumprida em relação à qual não tenha havido reconhecimento da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, por meio da edição de parecer conclusivo pelo CSRRF nos termos do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

III - Em relação a uma mesma medida elencada em um dos incisos do *caput* do art. 8º, a compensação de parte de seus efeitos financeiros não afasta a caracterização da inadimplência em relação à ação vedada.

IV - O início da execução orçamentária de medida que corresponda às hipóteses elencadas no *caput* do multicitado art. 8º representa óbice à aceitação da proposta de compensação financeira.

V - À luz do caso concreto apresentado pelo consultante, a extensão de verba remuneratória a novos servidores é uma ação diversa prevista no inciso I do art. 8º da citada Lei Complementar, sendo adequada a

proposta de compensação financeira desde que apresentada anteriormente ao início dos efeitos financeiros para os novos contemplados e desde que não tenha sido concluído, em relação a essa ação, o processo destinado à avaliação de descumprimento do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, de que trata o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

VI - Noutro giro, o pedido de compensação financeira apresentado em relação a novas parcelas de uma mesma medida vedada, cuja primeira parcela já foi implementada, não atende ao disposto no § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, atinente à apresentação anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato.

VII - Exarado o parecer conclusivo do Conselho acerca da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, não é mais possível a apreciação de eventual pleito de compensação apresentado pelo ente ainda que anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato de violação, a fim de que a aprovação pelo Conselho da compensação seja prévia em atendimento ao § 3º do art. 8º da mesma Lei.

VIII - A ressalva de que trata o inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se destina ao afastamento parcial de efeitos financeiros e sim ao afastamento da conduta vedada.

## **I - RELATÓRIO E PREMISSAS QUANTO AO EXAME**

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), por intermédio do Ofício SEI Nº 39492/2024/MF subscrito pelo Conselheiro Guilherme Laux, formula questionamentos a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN atinentes à compensação financeira de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

2. Em relação ao aspecto fático que ensejou as dúvidas, aduz o consultante que recebeu pleito de compensação financeira da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (SEAP) do Estado do Rio de Janeiro referente à extensão da Gratificação de Valorização Profissional (GVP) a servidores inativos, tendo referida gratificação sido prevista nas Leis Estaduais nº 9.628, de 04 de abril de 2022, e nº 9.632, de 04 de abril de 2022, para profissionais ativos de dois quadros dessa Secretaria relacionados à carreira de Inspetor de Segurança da Administração Penitenciária.

3. O consultante afirma que a Lei Estadual nº 9.632, de 2022, “já fora objeto de análise por este Conselho, culminando na declaração da irregularidade da norma (processo 19953.100236/2022-28), em razão de concessão de aumento remuneratório, bem como de Adicional de Qualificação, aos servidores do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro”, o que ocasionou a inadimplência do Estado do Rio de Janeiro com suas obrigações do Plano do Regime de Recuperação Fiscal relativas às avaliações semestrais realizadas em abril e outubro de 2023,

nos termos do Parecer SEI nº 956 (33561769), de 02 de maio de 2023, e do Parecer SEI nº 4094 (37918055), de 26 de outubro de 2023, respectivamente, sendo tal posição mantida pelo Sr. Ministro da Fazenda quando da análise do pedido de revisão apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, conforme Parecer SEI nº 5017 (38996804), de 18 de dezembro de 2023 e Despacho de 29 de dezembro de 2023 (39381952), DOU de 29 de dezembro de 2023 – Seção 1 – Edição Extra.

4. Ressalta, no entanto, que o Conselho ainda não analisou a Lei nº 9.628, de 2022, no que toca à GVP aos ativos de um dos quadros da Secretaria Estadual de Administração Penitenciária.

5. Por fim, o consulente expõe outra situação fática relacionada à concessão de recomposição salarial e reajuste anual para os servidores de todos os Poderes do Estado do Rio de Janeiro, prevista na Lei Estadual nº 9.436, de 14/10/2021, cuja regulamentação posterior previu que a recomposição seria paga de forma parcelada, com percentuais variáveis entre 2% a 4%, desde que fosse verificado o crescimento real da receita tributária superior a 2% no exercício anterior, até que fosse recomposta a inflação acumulada pelo IPCA.

6. Diante da supramencionada hipótese fática, o consulente aduz que, à exceção do Poder Executivo, todos os demais Poderes e órgãos autônomos concederam a segunda parcela de recomposição, de modo que tais atos foram analisados no âmbito do processo nº 12105.100286/2023-38, tendo sido declarada a irregularidade dos atos da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Assembleia Legislativa e do Poder Judiciário que concederam a segunda parcela da recomposição pelo IPCA acumulado.

7. Nessa perspectiva, exsurge a dúvida acerca da possibilidade de compensação para nova parcela de execução orçamentária da recomposição salarial.

8. Diante de todo o exposto, o consulente formula os seguintes questionamentos:

Após já declarada a irregularidade de um ato é cabível compensação financeira em relação a implementação de outra parcela da mesma forma? O entendimento é alterado caso o ato tenha conduzido à declaração de inadimplência do ente na avaliação semestral ou após a não concessão de revisão ministerial?

Não analisado ainda o ato normativo indício de violação, é possível aceitar compensação financeira referente a parcela de seus efeitos financeiros?

Se o pedido de compensação financeira para nova parcela de execução orçamentária for aceito para exame, e não havendo o afastamento da vedação já concretizada, é possível que o conselho aprove a compensação financeira?

Pode-se considerar como anterior ao início dos efeitos financeiros a apresentação de pedido de compensação financeira antes de extensão dos seus efeitos a novos contemplados ou a novas parcelas, mesmo já havendo efeitos financeiros outros e parciais da Lei, como, exemplificativamente, em relação aos servidores ativos de uma categoria ou a uma primeira parcela já implementada?

No ensejo, sendo um ato considerado irregular, mas ainda não implementado, é possível a compensação financeira antes de iniciados seus efeitos financeiros?

Por fim, nestas mesmas situações, seria possível utilização de ressalva ao Plano de Recuperação Fiscal para afastar o impacto financeiro parcial de um ato irregular? Ou somente contemplando a integralidade de seus efeitos financeiros de forma a afastar a violação ao artigo 8º?

9. Na medida em que alguns questionamentos não refletiam as situações fáticas expostas pelo consulente, realizou-se reunião no dia 09 de julho de 2024, às 14:30, a fim de obter-se uma melhor compreensão das dúvidas do consulente.

10. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação restringe-se às questões estritamente jurídicas, nos termos do art. 11, incisos V e VI, alínea “a”, cominado com art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do Enunciado de Boa Prática Consultiva CGU/AGU nº 07 [1], de modo que não alcança aspectos de natureza técnica e os ligados à

conveniência e oportunidade dos gestores.

11. Nos termos do art. 24 do Decreto-lei nº 147/1967, cabe à consultoria jurídica análise somente "sob os aspectos de constitucionalidade, legalidade e técnica jurídica", e, no caso desta Coordenação-Geral, atinente ao direito financeiro e econômico (art. 14, RIPGFN).

## II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

12. No âmbito do Regime de Recuperação Fiscal - RRF, ao tempo em que fica suspenso para o ente beneficiário o cumprimento de determinadas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 10 e 10-A da LC nº 159/17), bem como é legalmente autorizado o recebimento de benesses da União nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 159, de 2017, além de autorizada, por força do art. 9º-A da mesma Lei, a repactuação da dívida com a União para pagamento em 360 meses, é vedada ao ente recuperando a realização de condutas dispostas no art. 8º da citada Lei, por ter o legislador complementar as considerado como incompatíveis de serem adotadas por um Estado que almeja reequilibrar-se do ponto de vista fiscal.

13. A autorização para compensação das vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, está inserta no inciso I do § 2º desse artigo e, no parágrafo subsequente, o legislador complementar estabeleceu as balizas para que a compensação ocorra, nos seguintes termos:

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

§1 O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o **caput** deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado. (Renumerado do parágrafo único pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser: (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

I - objeto de compensação; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (Grifou-se)

14. Os parâmetros da compensação das vedações prevista no artigo supracitado foram legalmente definidos. Desse modo, para que se opere a referida compensação, o legislador complementar definiu como pressupostos necessários i) a aprovação prévia pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal; ii) que a ação compensatória tenha impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida iii) que essa ação seja adotada no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública a que possa ser atribuído o descumprimento; bem como iv) que não se dê mediante receitas não recorrentes ou extraordinárias na hipótese de ação para compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado.

15. O ato normativo que consubstancia a regulamentação da Lei Complementar nº 159, de 2017, modificada pela Lei Complementar nº 178, de 2021, minudencia a previsão legal atinente à compensação nos seguintes termos:

Art. 31. As vedações a que se refere o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, poderão ser compensadas na forma do disposto no § 2º do referido artigo, desde que a compensação

financeira:

I - seja previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal;

II - acarrete impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

III - seja adotada no mesmo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo.

§ 1º Fica vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 2º Considera-se aumento de despesa a prorrogação de despesa criada por prazo determinado.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica à violação com impacto financeiro considerado irrelevante, observadas as disposições do Plano de Recuperação Fiscal.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica aos atos praticados entre a data de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e a data do ato de homologação do Plano de Recuperação Fiscal.

(Incluído pelo Decreto nº 10.928, de 2022)

16. Por sua vez, ao disciplinar o procedimento atinente à compensação, a Portaria ME 10.123, de 2021, assim dispõe:

Art. 10 O Estado deverá encaminhar os pleitos de compensação financeira de eventual descumprimento ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal contendo, no mínimo:

I - em relação ao ato que o Estado pretende implementar e que incorra em violação às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

a) breve descrição do pleito;

b) proposta de ato a ser implementado que violará o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

c) início dos efeitos financeiros;

d) inciso do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 que seria violado;

e) vigência dos efeitos financeiros em número de exercícios, limitado ao prazo máximo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

f) a projeção do impacto financeiro para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal do ato que poderá ensejar violação às vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, até a data de encerramento do Regime de Recuperação Fiscal; e

II - em relação à proposta de compensação financeira:

a) breve descrição;

b) proposta de ato a ser implementado para a compensação financeira;

c) início dos efeitos financeiros;

d) vigência dos efeitos financeiros da compensação em número de exercício, limitado ao prazo máximo da vigência do Regime de Recuperação Fiscal; e

e) projeção do impacto financeiro, para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, das medidas de compensação financeira.

§ 1º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal deverá deliberar sobre o pleito de compensação financeira no prazo de até vinte dias, contado da data de recebimento do pleito.

§ 2º O prazo de análise será interrompido caso o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal:

I - entenda que faltam informações necessárias para a deliberação e será reiniciado quando o pleito estiver completo; ou

II - não tenha os três Conselheiros para deliberar.

§ 3º O Estado será considerado inadimplente para fins da avaliação de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, caso não implemente a compensação financeira na forma e no prazo previamente autorizados pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 4º A proposta de compensação financeira deve ser apresentada antes do início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 5º Considera-se como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa.

17. Uma vez que o escopo do pedido de compensação é o afastamento de inadimplência em face de o ente incorrer nas vedações dispostas no *caput* do retro referido artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a aprovação da compensação pelo Conselho deve ocorrer anteriormente ao reconhecimento da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, atinente à vedação

descumprida que se pretende compensar, haja vista que, reconhecida mediante parecer conclusivo a inadimplência do ente recuperando, o único mecanismo legalmente previsto para afastamento dessa inadimplência é a revisão pelo Ministro de Estado da Fazenda de que trata o § 2º do apontado art. 7º-B.

18. Tendo presente a premissa supra exposta, no tocante ao caso concreto trazido pelo consulente, atinente a uma lei estadual em que o CSRRF já exarou parecer conclusivo referente à inadimplência do ente recuperando atinente a uma das medidas previstas na lei de aumento para um dos quadros de pessoal de órgão do Poder Executivo, não tendo examinado a outra medida prevista na mesma lei que concede aumento para outro quadro de pessoal, tem-se que, como o supramencionado art. 8º compreende vedações a diversas ações do ente recuperando, algumas demandantes de lei autorizativa específica, como, por exemplo, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (inciso II), outras consistentes em atos administrativos, como, por exemplo, a 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, entende-se que, sendo possível a separação das ações vedadas elencadas no art. 8º, ainda que tenham fundamento em uma mesma lei, não se verifica óbice à compensação da vedação descumprida em relação à qual não tenha havido reconhecimento da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, mediante parecer conclusivo pelo Conselho nos termos do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

19. Não obstante, em relação a uma mesma medida elencada em um dos incisos do *caput* do art. 8º, a compensação de parte de seus efeitos financeiros não afasta a caracterização da inadimplência em relação à ação vedada, uma vez que, ainda que permanecesse somente parte de seus efeitos financeiros, o ente continuaria incorrendo na mencionada ação. Não à toa que o Parecer SEI Nº 13100/2022/ME (28036035) registrou o seguinte entendimento:

Observe-se que a edição de lei que prevê medida correspondente às hipóteses dos incisos I, II, III, IV e VI do multicitado art. 8º não se confunde com despesa realizada e é suficiente para a configuração da inadimplência. Não afeta ainda a aludida configuração que tenha ou não sido implementado o direito previsto em lei, bastando a autorização legal.

Com efeito, entendimento segundo o qual a edição de lei não configuraria inadimplência desde que ausente regulamentação ou efetivo pagamento, deixando o Estado em recuperação ao alvedrio do acionamento pelos beneficiários dos direitos previstos na referida lei, não se harmoniza com o princípio da sustentabilidade econômico-financeira tampouco com o escopo do RRF de equilíbrio das contas públicas.

No tocante à compensação das vedações previstas no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, [...] tem-se que o § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021, previu que a proposta de compensação financeira deve ser apresentada antes do início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

20. Nessa medida, o art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, prevê que o Estado recuperando, ao encaminhar os pleitos de compensação financeira de eventual descumprimento ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para aprovação prévia do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, deve apresentar, em relação ao ato que o Estado pretende implementar que incorra em violação ao referido art. 8º, a vigência dos efeitos financeiros em número de exercícios, limitado ao prazo máximo de vigência do Regime de Recuperação Fiscal, acompanhado de proposta de compensação financeira que contemple a vigência dos efeitos financeiros da compensação em número de exercício, observado o prazo da vigência do RRF, e a projeção do impacto financeiro, para cada ano de vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

21. Nessa perspectiva, as medidas de compensação financeira devem abarcar os efeitos financeiros do prazo máximo de vigência do RRF.

22. No tocante ao questionamento do consulente referente à possibilidade de compensação financeira de nova parcela de execução orçamentária de um ato que não observe o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, tem-se que, por força do § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, o início da execução orçamentária de medida que corresponda às hipóteses elencadas no *caput* do multicitado art. 8º representa óbice à aceitação da proposta de compensação financeira.

23. Relativamente ao questionamento acerca da possibilidade de aceitação do pedido de compensação financeira apresentado antes da extensão dos seus efeitos a novos contemplados ou a novas parcelas, tem-se que, à luz do caso concreto apresentado pelo consulente, a extensão de verba remuneratória a novos servidores é uma ação diversa prevista no inciso I do art. 8º da citada Lei Complementar, sendo adequada a proposta de compensação financeira desde que apresentada anteriormente ao início dos efeitos financeiros para os novos contemplados e desde que não tenha sido concluído, em relação a essa ação, o processo destinado à avaliação de descumprimento do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, de que trata o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

24. Noutro giro, o pedido de compensação financeira apresentado em relação a novas parcelas de uma mesma medida vedada, cuja primeira parcela já foi implementada, não atende ao disposto no § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, atinente à apresentação anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato.

25. No que concerne ao questionamento referente à possibilidade de compensação financeira de um ato cuja irregularidade já foi reconhecida, mas que não tenha tido seus efeitos financeiros iniciados, referido questionamento já foi respondido por intermédio do Parecer SEI Nº 745/2023/ME (31102691), do qual se destacam os seguintes excertos:

Observe-se que, desde o Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF, com esteio em interpretação à luz da principiologia do Regime de Recuperação Fiscal, esta PGFN registrou, no artigo 24.1 do referido opinativo, conclusão no sentido de que "a compensação não pode, de forma alguma, infirmar o cumprimento das metas ou desnaturar o Plano de Recuperação do ente, devendo estar em linha com a principiologia do RRF".

Tendo presente o supra exposto, no que tange ao primeiro questionamento da consulente, acerca da dependência entre a análise de pleito de compensação financeira e o processo de apuração de indícios de irregularidade atinente aos descumprimentos versados no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, tem-se que a conclusão da apreciação do pedido de compensação financeira apresentado pelo ente recuperando deve dar-se previamente ao parecer conclusivo acerca da inadimplência referente à vedação cuja compensação é pretendida, parecer esse de que trata o inciso II do § 1º do art. 7º da Portaria ME nº 10.123, de 20 de agosto de 2021, desde que o ente recuperando tenha apresentado a proposta de compensação financeira anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação e desde que não tenha sido concluído o processo destinado à avaliação de descumprimento do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, de que trata o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, uma vez que o abaixo transcrito § 3º do art. 8º da mencionada lei complementar dispõe que a compensação deve ser **previamente** aprovada pelo Conselho.

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

§1 O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o **caput** deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

**§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser:**

**I - objeto de compensação; ou**

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

**§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações:**

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública.

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Deveras, a exegese do § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, não pode contrariar o pressuposto legalmente estabelecido para a compensação atinente à aprovação prévia prevista no § 3º art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, tendo em vista a hierarquia normativa no ordenamento jurídico brasileiro, em face da qual as normas infralegais devem ser interpretadas em conformidade com as leis das quais extraem seu fundamento de validade, aliada ao entendimento decorrente da Constituição da República [2] de que as normas regulamentares não

podem levar à inutilização total ou parcial dos dispositivos legais que regulamentam. Nessa perspectiva, o ato normativo infralegal não pode ampliar, restringir ou contrariar a lei, devendo a ela se amoldar, bem como, com esteio no princípio da compatibilidade vertical, deve observar as normas que lhe são superiores, conformando-se à disciplina legal [3], existindo inclusive julgado do Supremo Tribunal Federal acerca da crise de legalidade gerada por disposições regulamentares que não observam tal pressuposto [4].

À guisa de consideração adicional, vale salientar, nesse sentido, manifestação exarada pela Advocacia-Geral da União e consubstanciada no Despacho nº 03013/2021/PFE-ANM/PGF/AGU, encaminhada a esse Ministério da Economia para conhecimento por meio do OFÍCIO nº 00326/2021/PFE-ANM/PGF/AGU, de 31 de maio de 2021, na qual resta consignado, no item 48 do aludido despacho, que é inadequado e incabível juridicamente o entendimento da superação de uma disposição expressa em lei por uma norma infralegal.

Nessa medida, editada lei pelo ente recuperando em desacordo com o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, esse ato deverá ser objeto da avaliação de que trata o inciso II do § 2º do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 2021, atinente ao semestre em que tiver ocorrido a edição da lei, mediante processo no âmbito do qual será observado o contraditório e a ampla defesa [5]. Exarado o parecer conclusivo do Conselho acerca da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, não é mais possível a apreciação de eventual pleito de compensação apresentado pelo ente ainda que anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato de violação, a fim de que a aprovação pelo Conselho da compensação seja prévia em atendimento ao § 3º do multicitado art. 8º.

26. Acerca da temática relacionada à consulta respondida pelo presente parecer, registram-se as seguintes conclusões do Parecer SEI Nº 745/2023/ME:

i. A compensação não é um direito absoluto do ente recuperando, de modo que eventual compensação pretendida deve dar-se nos moldes estabelecidos pelos §§ 2º a 4º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 [...].

(...)

iv. [...] **Exarado o parecer conclusivo do Conselho acerca da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, não é mais possível a apreciação de eventual pleito de compensação apresentado pelo ente ainda que anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato de violação, a fim de que a aprovação pelo Conselho da compensação seja prévia em atendimento ao § 3º do multicitado art. 8º.** Com efeito, reconhecida mediante parecer conclusivo a inadimplência do ente, o único mecanismo legalmente previsto para afastamento dessa inadimplência é a revisão pelo Ministro de Estado da Economia de que trata o § 2º do apontado art. 7º-B. (Grifou-se)

27. Por fim, no que concerne ao derradeiro questionamento, acerca da possibilidade de utilização de ressalva ao Plano de Recuperação Fiscal para afastar o impacto financeiro parcial de um ato vedado, tem-se que o objeto do afastamento de que trata o inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, são as medidas previstas em seu *caput*, de modo que o afastamento parcial de efeitos financeiros não impede a inadimplência em relação à ação praticada pelo ente recuperando correspondente às hipóteses arroladas no *caput* do referido art. 8º.

28. Nessa perspectiva, o § 4º do art. 5º do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, prevê que, no Plano de Recuperação Fiscal, os supramencionados afastamentos de vedações poderão ser feitos de forma individualizada ou agrupada **por conduta vedada**.

29. Em face das acima referidas previsões normativas, o art. 4º, inciso II, alínea "e", da Portaria ME nº 10.123, de 2021, ao minudenciar o conteúdo do relatório bimestral de monitoramento do Regime de Recuperação Fiscal de ente federativo que deve ser apresentado pelo CSRRF, nos termos do inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, prevê que será reportada a lista de violações ao art. 8º que se encontram ressalvadas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor.

### III - CONCLUSÃO

30. Ante todo o exposto, em arremate, é possível concluir que:

- i. na hipótese de o ente recuperando incorrer em condutas vedadas pelo [art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#), o fato de a configuração da inobservância ao referido artigo ocorrer mediante edição de uma mesma lei que veicula mais de uma conduta vedada prevista no caput do aludido art. 8º, não é óbice à compensação da vedação descumprida em relação à qual não tenha havido reconhecimento da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, por meio da edição de parecer conclusivo pelo CSRRF nos termos do art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021;
- ii. em relação a uma mesma medida elencada em um dos incisos do *caput* do art. 8º, a compensação de parte de seus efeitos financeiros não afasta a caracterização da inadimplência em relação à ação vedada;
- iii. o início da execução orçamentária de medida que corresponda às hipóteses elencadas no *caput* do multicitado art. 8º representa óbice à aceitação da proposta de compensação financeira;
- iv. à luz do caso concreto apresentado pelo consulente, a extensão de verba remuneratória a novos servidores é uma ação diversa prevista no inciso I do art. 8º da citada Lei Complementar, sendo adequada a proposta de compensação financeira desde que apresentada anteriormente ao início dos efeitos financeiros para os novos contemplados e desde que não tenha sido concluído, em relação a essa ação, o processo destinado à avaliação de descumprimento do inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, de que trata o art. 32 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.
- v. noutro giro, o pedido de compensação financeira apresentado em relação a novas parcelas de uma mesma medida vedada, cuja primeira parcela já foi implementada, não atende ao disposto no § 4º do art. 10 da Portaria ME nº 10.123, de 2021, atinente à apresentação anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato.
- vi. exarado o parecer conclusivo do Conselho acerca da inadimplência de que trata o inciso IV do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, não é mais possível a apreciação de eventual pleito de compensação apresentado pelo ente ainda que anteriormente ao início dos efeitos financeiros do ato de violação, a fim de que a aprovação pelo Conselho da compensação seja prévia em atendimento ao § 3º do art. 8º da mesma Lei;
- vii. a ressalva de que trata o inciso II do § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se destina ao afastamento parcial de efeitos financeiros e sim ao afastamento da conduta vedada.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS

Documento assinado eletronicamente

**SOPHIA DIAS LOPES**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS,

Documento assinado eletronicamente

**CLÓVIS MONTEIRO FERREIRA DA SILVA NETO**

Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros Substituto

(Portaria PGAFF/PGFN/MF nº 685, de 20 de abril de 2023)

Aprovo. Encaminhe-se ao consulente.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL,

Documento assinado eletronicamente

**MARCO AURÉLIO ZORTEA MARQUES**

Procurador-Geral Adjunto Fiscal e Financeiro Substituto

(Portaria PGFN/MF nº 1.319, de 27 de junho de 2024)

[1] TEMAS NÃO JURÍDICOS. MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA PELO ÓRGÃO CONSULTIVO. IMPOSSIBILIDADE. EMISSÃO DE OPINATIVO DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

[2] Art. 10 [...]

4º A proposta de compensação financeira deve ser apresentada antes do início dos efeitos financeiros do ato que incorra em violação às vedações dispostas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

§ 5º Considera-se como início dos efeitos financeiros, nos casos das violações que incorram em aumento de despesa, a liquidação da despesa.



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurélio Zortea Marques, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) Substituto(a)**, em 12/07/2024, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clóvis Monteiro Ferreira da Silva Neto, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 12/07/2024, às 15:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sophia Dias Lopes, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 12/07/2024, às 16:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **43478712** e o código CRC **402C7147**.

Referência: Processo nº 12105.000149/2024-85

SEI nº 43478712