

ENDIVIDAMENTO E RECUPERAÇÃO FISCAL

Donato Volkens Moutinho

8.1 Introdução

Conquanto a palavra “dívida” tenha uma conotação geral negativa, o endividamento público é um importante instrumento de financiamento de políticas públicas e de desenvolvimento.

Quando usado de forma responsável e sustentável, por exemplo para propiciar investimentos em infraestrutura, que podem gerar crescimento econômico e aumentar a arrecadação futura, o endividamento público gera eficiência alocativa a longo prazo e se constitui em instrumento de justiça intertemporal, pois, na medida em que os benefícios desse tipo de despesas se prolongam no tempo, a dívida é uma ferramenta de distribuição de seus custos entre as diversas gerações que deles usufruem, como ensinam Amaury Patrick Gremaud e Rudinei Toneto Junior¹.

Por outro lado, mal utilizado, em excesso ou sem planejamento adequado, tal instrumento pode se converter em injustiça social e intergeracional e em ruína financeira.

Quando os recursos auferidos por meio de endividamento são utilizados em despesas que não trazem benefícios prolongados no tempo, “a dívida

1 GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JR., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 109-130, jul./dez. 2002. p. 112.

pública faz o futuro sustentar o presente, por determinado preço”², nas palavras de Alessandro Octaviani. Assim, o passar dos anos e uma sequência de más escolhas levam a uma situação na qual a presente geração suporta uma carga excessiva do passado, representada em juros da dívida, sem auferir benefícios a ela proporcionais.

Tal situação, que em regra leva a cortes em investimento e serviços públicos demandados no tempo atual acompanhados por aumento de tributos, pode conduzir a sociedade à sensação de que o peso da dívida pública é injusto, gerar oposição e, em consequência, criar ainda mais obstáculos para que o Estado mantenha as condições fiscais necessárias para que tenha capacidade financeira de custear o serviço da dívida. No limite, a dívida pode se tornar insustentável, de modo que não seja mais viável ao Poder Público honrá-la sem interromper a prestação de serviços públicos considerados essenciais.

Um cenário de precariedade fiscal de determinado ente subnacional é indesejado por múltiplos fatores. O primeiro é o evidente prejuízo aos serviços públicos regionais e locais e, conseqüentemente, à parcela da população que vive em seu território. Mas não para por aí. Como explica Luís Gustavo Faria Guimarães³, na medida em que promovem políticas públicas, realizam investimentos em setores estratégicos e geram riquezas, estados e municípios atuam e interferem na economia. Nesse cenário, caso os pagamentos do serviço da dívida sejam interrompidos, via de regra, completa-se o trajeto de um círculo vicioso de perda de confiança dos prestamistas, ausência de crédito público, falta de recursos financeiros para a realização de investimentos públicos, interrupção e precarização de políticas públicas, crescimento da dívida e incapacidade de pagá-la, com impactos relevantes sobre toda a economia.

Assim, apesar da política econômica nacional ser conduzida pela União, o comportamento fiscal dos governos estaduais e municipais interfere no alcance dos objetivos por ela estabelecidos, como observa Rodrigo Oliveira de Faria⁴. Em consequência, como destaca Cesar Augusto Seijas de

2 OCTAVIANI, Alessandro. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1193.

3 GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. Federalismo fiscal e endividamento público: as rodadas de negociação entre a União e os entes subnacionais. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2019. p. 423.

4 FARIA, Rodrigo Oliveira de. Reflexões do endividamento nas relações federativas brasileiras. *In*: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 445.

Andrade⁵, o alto endividamento dos entes subnacionais se torna questão de relevância nacional.

Ocorre que, embora o indesejado cenário descrito acima seja hipotético, ele representa relativamente bem a realidade vivida por municípios e, principalmente, estados brasileiros em diversos momentos desde a década de 1980, com crises fiscais sucessivas, resultantes de uma combinação de fatores, incluindo o alto endividamento perante a União e instituições financeiras nacionais e internacionais, a má gestão financeira, a dependência de transferências federais e a rigidez das despesas obrigatórias. O impacto relevante na economia dessas crises fiscais recorrentes ajuda a explicar os ciclos de endividamento subnacional e os sucessivos socorros federais por meio de refinanciamento de suas dívidas⁶.

Além dos resgates financeiros, a União adotou diversas medidas destinadas tanto a conduzir os estados à responsabilidade e ao equilíbrio fiscal quanto a impor-lhes tais condições.

Em 1997, o refinanciamento da dívida pública dos estados e do Distrito Federal (DF) autorizado pela Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, veio acompanhado da instituição – e adesão forçada – do programa de apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados. Segundo Francisco Luiz Cazeiro

5 ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da federação**. 2012. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 65.

6 Para um panorama histórico sobre o endividamento dos estados brasileiros, cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2003; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. (Texto para discussão n. 1889, out. 2013); LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira**. São Paulo: Instituto de Economia, Unicamp, 2018. (Texto para discussão n. 338, maio 2018); GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Federalismo fiscal e endividamento público: as rodadas de negociação entre a União e os entes subnacionais**. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Dívida pública**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 424-431; e MARTINS, Andrea Siqueira. **O endividamento dos estados-membros em face da União: uma distorção grave e suas consequências para o federalismo fiscal brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 148-165; para uma visão crítica acerca dessa profusão de planos, cf. ABRAHAM, Marcus. **Mais um plano de equilíbrio fiscal: ajuste na saúde das contas públicas não pode depender de programas de socorro fiscal sucessivos**. **Jota**, São Paulo, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mais-um-plano-de-equilibrio-fiscal-13062019?non-beta>. Acesso em: 7 ago. 2024.

Lopreato⁷, esse processo de renegociação de dívidas envolveu a adoção de normas e regras fiscais que levaram à contenção de gastos e à redução do endividamento, mediante a imposição de privatizações e da geração de superávits primários.

Após poucos anos, a promulgação da Lei Complementar (LC) n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforçou a responsabilidade fiscal como princípio e sistematizou o controle das despesas com pessoal, da geração de despesas obrigatórias de caráter continuado e do endividamento, com a intenção de garantir que os estados mantivessem suas finanças em ordem e, assim, evitar crises fiscais que pudessem comprometer a prestação de serviços públicos essenciais. Embora seja um marco na gestão fiscal brasileira e desempenhe um papel fundamental na promoção da disciplina fiscal e da sustentabilidade das finanças estaduais, com indiscutíveis avanços, a plena aplicação da LRF enfrenta desafios significativos.

A rigidez das despesas obrigatórias amplia a vulnerabilidade dos estados a crises econômicas. O crescimento econômico da primeira década do século levou a relevante crescimento da arrecadação, que permitiu a elevação dos gastos. Com isso, a recessão econômica que se abateu sobre o país de 2014 a 2017 pressionou as finanças estaduais, agravou o seu quadro fiscal – que já não era confortável – e levou à adoção de medidas voltadas à sua recuperação⁸.

Dentre elas, a aprovação da LC n. 159, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do DF (RRF), que consubstancia o objeto deste capítulo e cujos foco, objetivo, condições de adesão, benefícios e prerrogativas, medidas envolvidas, vedações, avaliação, monitoramento e término serão minuciosamente tratados nas seções seguintes.

7 LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira**. São Paulo: Instituto de Economia, Unicamp, 2018. (Texto para discussão n. 338, maio 2018). p. 2.

8 As LC n. 148, de 25 de novembro de 2014, n. 151, de 5 de agosto de 2015, e n. 156, de 28 de dezembro de 2016, alteraram as condições dos contratos de refinanciamento das dívidas dos estados com a União. A última ainda estabeleceu o plano de auxílio aos estados e ao DF. A LC n. 159, de 19 de maio de 2017, instituiu o regime de recuperação fiscal. A LC n. 178, de 13 de janeiro de 2021, além de alterar de forma relevante o plano de auxílio aos estados e ao DF e o regime de recuperação fiscal, estabeleceu o programa de acompanhamento e transparência fiscal e o plano de promoção do equilíbrio fiscal. Ainda, a Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, criou o mecanismo de ajuste fiscal.

8.2 Foco e objetivo do regime de recuperação fiscal

O regime de recuperação fiscal se destina a estados que estiverem em precária situação fiscal, ou seja, com: (i) **alto endividamento**, (ii) **baixa capacidade de realização de investimentos**, (iii) **despesas com pessoal fora de controle** e (iv) **insuficiência financeira**. Em conjunto, tais condições podem ser entendidas como **eixos de precariedade fiscal**.

Inicialmente, percebe-se que o RRF se dirige apenas aos estados, incluindo o DF nesse conceito, para fins do regime, conforme o art. 1º, § 3º, inciso II, da LC n. 159/2017. Logo, nenhum município pode aderir a ele, ainda que esteja em situação fiscal catastrófica. Também não se volta à União, que é a sua patrocinadora.

Como primeiro eixo de precariedade fiscal, conforme o art. 3º, inciso I, da LC n. 159/2017, considera-se em alto nível de endividamento o estado cuja dívida consolidada seja superior à receita corrente líquida (RCL) anual. No segundo, tem-se como baixa a capacidade de investir do estado cujas receitas correntes equivalem a mais de 95% da RCL, de acordo com o inciso II, alínea “a”, do artigo mencionado.

Como terceiro eixo, com base na alínea “b” do inciso II do art. 3º da LC n. 159/2017, entende-se como fora de controle a despesa com pessoal que exceda ao limite previsto no art. 19 da LRF, de modo que estão no alvo do RRF os estados em que essa despesa supere 60% da RCL, quando apurada nos moldes definidos no art. 18 da LRF, computando-se o somatório dos gastos do ente com ativos, inativos e pensionistas, considerando-se todos os vínculos de trabalho, espécies e parcelas remuneratórias e encargos sociais.

Finalmente, para que esteja habilitado a aderir ao regime de recuperação fiscal, como quarto eixo de precariedade fiscal, o estado precisa estar em situação de insuficiência financeira, com o valor total de suas obrigações maior do que o montante de suas disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, conforme requer o art. 3º, inciso III, da LC n. 159/2017.

Em regra, por força do *caput* do art. 3º da LC n. 159/2017, tais condições de adesão ao RRF são cumulativas. Como excepcional exceção, prevista no § 2º desse artigo, permite-se que o estado com baixa capacidade de investir, despesas com pessoal além do limite e insuficiência financeira adira ao regime de recuperação fiscal mesmo que a sua dívida consolidada ainda não seja superior à RCL. Porém, nessa condição, a adesão não concede ao estado todos os benefícios do regime, pois ele não fará jus às prerrogativas previstas no art. 9º da LC n. 159/2017.

O objetivo do regime é proporcionar ao estado em precária situação fiscal as condições para que ele se recupere e alcance o equilíbrio. Nesse

contexto, conforme o art. 25 do Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021, tem-se por equilíbrio fiscal a obtenção de resultados primários anuais superiores ao serviço da dívida e de volume sustentável de obrigações financeiras ao final do exercício.

Para alcançar esse objetivo, a adesão ao RRF concede ao estado uma série de benefícios e prerrogativas, tratados na próxima seção.

8.3 Benefícios ao estado em recuperação fiscal

O estado que estiver no regime de recuperação fiscal se beneficiará da **redução temporária das prestações** relativas ao pagamento de dívidas anteriormente contraídas, da **repactuação de prazos** de obrigações e da **suspensão de certas vedações** normalmente aplicáveis a entes que extrapolarem os limites de gastos com pessoal, dívida, endividamento e inscrição de restos a pagar.

Com exceção de Piauí e Tocantins, os demais estados brasileiros possuem contratos de dívidas com a União, em razão dos quais são mensalmente obrigados ao pagamento de parcelas referentes aos juros e à amortização do principal. Porém, tendo em conta que as parcelas são proporcionais ao montante da dívida, percebe-se que os estados que estão no foco do RRF – com alto endividamento, elevado nível de despesas correntes e insuficiência financeira – possuem dificuldades para honrar tais obrigações, chegando a ser inviável em alguns casos.

Dessa maneira, como prevê o art. 9º, *caput* e inciso I, da LC n. 159/2017, com a finalidade de prover algum fôlego financeiro ao estado em recuperação fiscal, durante o período em que estiver no regime, terá direito a refinarciar a sua dívida com a União e, com isso, obter temporária – mas significativa – redução do valor das parcelas. Conforme o § 1º do referido artigo, no primeiro exercício em que o estado estiver no RRF, o desconto nas parcelas será de 100%, de modo que o ente usufruirá de carência para o pagamento e o valor das prestações será zero. A partir do segundo e a cada exercício financeiro, o desconto nas parcelas será proporcionalmente reduzido e o valor das prestações subirá linearmente até ser completamente restabelecido após o encerramento do regime.

Na vigência do RRF, tal alívio financeiro não se limitará às dívidas com a União, mas se estenderá às prestações referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, desde que previstas no pedido de adesão e contratadas antes dela, por força do inciso II do art. 9º da LC n. 159/2017. No período, conforme o § 2º do artigo citado, o estado se beneficiará de igual desconto ao aplicável às parcelas de sua dívida com a União. Para viabilizar essa operação sem que os credores sejam prejudicados, durante o regime, a União pagará integralmente as

prestações, mas será apenas parcialmente ressarcida pelo devedor, de forma que o restante do valor será adicionado à sua dívida com a União.

Além da redução temporária das prestações de suas dívidas, durante a vigência do RRF, o estado se beneficiará da suspensão de determinadas disposições da LRF.

Tendo em conta que o excesso de despesa total com pessoal é condição para adesão ao regime, não fosse os seus benefícios, o estado estaria obrigado a eliminar todo o percentual excedente em dois quadrimestres, por força do art. 23, *caput*, da LRF. Todavia, no regime de recuperação fiscal, a aplicação desse artigo ficará suspensa – inclusive as vedações ao recebimento de transferências voluntárias, à obtenção de garantia de outro ente e à contratação de operação de crédito previstas em seu § 3º – e o prazo para que o estado consiga reduzir seus gastos com pessoal, até patamar inferior ao limite legal, será pactuado no Plano de Recuperação Fiscal (PRF), conforme o art. 10, inciso I e parágrafo único, da LC n. 159/2017.

Outro benefício ao estado que adere ao RRF é a possibilidade de receber transferência voluntária da União ainda que não cumpra as condições previstas nas alíneas “a” e “c” do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF, cuja aplicação suspender-se-á em razão do inciso II do art. 10 da LC n. 159/2017. Assim, a eventual inadimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos ou financiamentos devidos à União ou à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos e o possível descumprimento de limites de dívida, endividamento e de inscrição em restos a pagar, além da inobservância do limite legal aplicável à despesa total com pessoal, não impedirão o estado em recuperação fiscal de receber transferências voluntárias.

Ademais, ainda que o nível de endividamento do estado seja tão alto que sua dívida consolidada não apenas atenda ao critério de entrada no RRF – qual seja, ser maior do que a RCL –, mas também, quando apurada de forma líquida, exceda a duas vezes a receita corrente líquida, limite fixado no art. 3º, inciso I, da Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal, não se aplicará a ele o prazo de três quadrimestres para a recondução da dívida ao referido limite, não estará impedido de realizar operação de crédito interna, nem estará obrigado a obter o resultado primário necessário para reconduzir a dívida ao limite naquele prazo. Isso porque, com fundamento no art. 10, inciso III, da LC n. 159/2017, estará suspensa a aplicação a ele do art. 31 da LRF.

Além disso, conforme o art. 10-A da LC n. 159/2017, para viabilizar: a assinatura do contrato de refinanciamento previsto no seu art. 9º-A e de seus eventuais termos aditivos; e a realização de operações de crédito com as finalidades previstas no seu art. 11, nos três primeiros exercícios de vigência do RRF dispensar-se-á a verificação de todos os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e daqueles exigidos pela LRF.

Nesse ponto, é importante registrar que, para fazer jus aos benefícios apresentados nesta seção em sua integralidade, o estado deve cumprir simultaneamente todas as condições de adesão ao RRF, previstas no art. 3º da LC n. 159/2017. Por sua vez, o estado cuja dívida consolidada não seja superior à RCL, mas adira ao regime com base na exceção prevista no § 2º do referido artigo, não usufruirá do alívio financeiro decorrente da temporária redução das prestações de sua dívida com a União e com instituições financeiras e multilaterais, pois não lhe pertencem as prerrogativas previstas no art. 9º da LC n. 159/2017. Ainda assim, a recuperação fiscal lhe pode ser benéfica, na medida em que gozaria da suspensão dos arts. 23, 25, § 1º, inciso IV, alíneas “a” e “c”, e 31 da LRF, de modo que poderia ganhar prazo para reduzir seus gastos com pessoal e sua dívida, bem como receber transferências voluntárias e garantias de outro ente e contratar operações de crédito ainda que não atenda aos requisitos legais.

Esses são os benefícios – que a lei denomina prerrogativas – que incentivam os estados em precária situação fiscal a entrarem no regime de recuperação fiscal, já que tal adesão não vem sem custos, na medida em que implica na submissão do ente a diversas restrições e vedações, que serão examinadas na próxima seção.

8.4 Vedações impostas pelo regime de recuperação fiscal

Além dos benefícios apresentados na seção anterior, a adesão ao regime de recuperação fiscal traz consigo uma série de restrições, como a vedação à adoção das ações arroladas no art. 8º da LC n. 159/2017. Tais óbices visam impedir medidas que agravem a já precária situação fiscal de elevado endividamento, baixa capacidade de realizar investimentos, descontrole de despesas com pessoal e insuficiência financeira.

Com a finalidade de controlar as despesas com pessoal, são vedadas ao estado em recuperação fiscal atitudes que ampliam tais gastos, como as listadas nos incisos I a VI do art. 8º da LC n. 159/2017. Assim, ressalvada a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), tais entes não podem conceder aos agentes públicos aumentos diretos ou indiretos – independentemente da denominação ou do mecanismo utilizados, tais como a concessão de aumento, reajuste ou adequação de remuneração ou a reestruturação de carreira, inclusive via criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória –, criar cargos, empregos ou funções que ampliem despesas ou realizar concursos públicos⁹.

9 Na redação da LC n. 159/2017, até a reposição de servidores em posições já existentes seria limitada, pois somente seria autorizada em cargos de chefia, direção ou

Noutro eixo de precariedade fiscal, para conter a monopolização do orçamento pelas despesas correntes e tentar recuperar espaço para a realização de investimentos, há vedações tanto para impedir o crescimento de certas despesas obrigatórias quanto para reduzir outras, conforme o art. 8º, incisos VII a XI, da LC n. 159/2017. Assim, o RRF impede: a criação de despesa obrigatória de caráter continuado e a adoção de medida que leve ao seu reajuste; a contratação de despesas com publicidade e propaganda, salvo aquelas relacionadas às políticas públicas de saúde, segurança e educação, bem como outras de demonstrada utilidade pública; e a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados os necessários à recuperação fiscal, as renovações de instrumentos anteriormente vigentes, as parcerias com organizações sociais que impliquem redução de despesa, os destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais ou a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos ou mulheres jovens em situação de risco ou os necessários para o cumprimento de limites constitucionais.

Como forma de evitar o crescimento do endividamento, o estado em recuperação fiscal só pode contratar as operações de crédito e receber ou conceder as garantias autorizadas no âmbito do regime de recuperação fiscal, voltadas à adoção de medidas que reduzam despesas, ampliem receitas e aliviem o fluxo de caixa ou façam frente a calamidades públicas, de acordo com o inciso XII do art. 8º da LC n. 159/2017 c/c o seu art. 11. Assim, especificamente, são autorizados financiamentos para a instituição de programa de desligamento voluntário de pessoal, a realização de auditoria no sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos, a promoção de leilões de pagamento para quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, a reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos, a modernização da administração fazendária e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, a antecipação de receita de alienação total da participação

assessoramento e em funções públicas exercidas mediante contratação por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, com suporte no inciso IX do art. 37 da CRFB/1988. Todavia, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.930, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou que tal disposição é desproporcional, afronta a autonomia dos estados e a continuidade administrativa dos serviços públicos, razão pela qual autorizou a reposição de cargos vagos pelos estados que aderirem ao RRF, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 6.930 Distrito Federal. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Plenário, 3 de julho de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 15 ago. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769781013>. Acesso em: 18 ago. 2024. p. 45-53.

societária em empresas estatais e para as ações necessárias ao enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional e à mitigação dos danos dela decorrentes.

Com o objetivo primário de **atacar a insuficiência financeira**, o RRF veda a criação e a majoração de vinculação de receitas, nos termos do art. 8º, inciso XIV, da LC n. 159/2017. Ainda nesse eixo de recuperação fiscal, mas com reflexos sobre todos os demais, conforme os incisos IX, XIII e XIV do artigo indicado, o regime não permite ações que resultariam em queda da arrecadação, como a concessão – inclusive a prorrogação, a renovação ou a ampliação – de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita e a redução de alíquotas ou bases de cálculo de tributos.

Adicionalmente, como uma medida administrativa, o regime de recuperação fiscal veda ao estado a propositura de ação judicial para discutir a dívida – e os respectivos contratos – com a União e com instituições financeiras ou multilaterais cujas prestações tenham sido temporariamente reduzidas como benefício do RRF, de acordo com o inciso XV do art. 8º da LC n. 159/2017. Nesse ponto, é necessário esclarecer que uma das condições para a adesão ao regime, prevista no art. 9º-A, § 1º, inciso III, da LC n. 159/2017, é a desistência pelo estado das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face dele. Assim, tal vedação visa evitar que o estado inicialmente afigure os benefícios expostos na seção anterior, mas, posteriormente, torne tal desistência inócua com a rediscussão em juízo das referidas obrigações financeiras.

Todas essas restrições não se aplicam apenas ao Poder Executivo, mas a todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos do estado em recuperação, como expressa o art. 8º, § 1º, da LC n. 159/2017.

Deve-se destacar, entretanto, que as vedações apresentadas não são absolutas, inafastáveis a todo e qualquer estado em recuperação fiscal. Na realidade, conforme preveem os §§ 2º, inciso I, e 3º do art. 8º da LC n. 159/2017, desde que haja prévia aprovação pelo conselho de supervisão do RRF, medidas que seriam vedadas podem ser adotadas mediante compensação por outras ações, no âmbito do mesmo Poder ou órgão independente, com impactos financeiros iguais ou superiores. Nesse caso, porém, por força do § 4º, o aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado não pode ser compensado por receitas não recorrentes ou extraordinárias. Além de compensadas, de acordo com o inciso II do § 2º do mencionado artigo, as proibições expostas também podem ser afastadas sem compensação, desde que haja previsão expressa no PRF – tratado na seção 8.3 – em vigor.

Para fazer jus aos benefícios apresentados, o estado deve aderir ao RRF, conforme o procedimento descrito na próxima seção.

8.5 Pedido de adesão ao regime de recuperação fiscal

Ao aderir ao regime de recuperação fiscal, por um lado, o estado fará jus às prerrogativas expostas na seção 8.3. Por outro, todos os seus Poderes e órgãos independentes obrigam-se-ão a adotar uma série de medidas e a observar as vedações indicadas na seção 8.4. Assim, como a adesão não implica somente benefícios, mas também obrigações e restrições – e não apenas para o Executivo –, **antes de solicitar a adesão, é necessária a aprovação de lei estadual** para autorizá-lo a, por intermédio do Poder Executivo, ingressar no RRF, consoante o plano de recuperação fiscal a ser apresentado ao Ministério da Fazenda.

Adicionalmente, como a recuperação fiscal exigirá a realização de diversas operações de crédito com a União – financiamentos, refinanciamentos e termos aditivos, decorrentes dos benefícios apresentados na seção 8.3 – e, em contrapartida, acarretará a vinculação de receitas como garantia ou contragarantia, tal lei estadual precisa autorizar a sua celebração, por força do art. 32, § 1º, da LRF. Ademais, tendo em conta que a LC n. 178, de 13 de janeiro de 2021, em seu art. 1º, § 6º, estabelece como condição para a adesão ao RRF a participação no programa de acompanhamento e transparência fiscal, essa lei estadual também deve autorizar o Poder Executivo a, em nome do estado, aderir a tal programa, seja pela conversão do programa de reestruturação e de ajuste fiscal – para os entes que nele estiverem, em decorrência da Lei n. 9.496/1997 –, seja pela simples adesão.

Aprovada tal lei, para efetivamente aderir ao RRF, de acordo com o art. 4º da LC n. 159/2017, **o estado precisa protocolar o seu pedido** no Ministério da Fazenda. Nele, conforme o inciso I do artigo mencionado, deve demonstrar que está em precária situação fiscal, com alto endividamento, baixa capacidade de realizar investimentos, despesas com pessoal fora de controle e insuficiência financeira, na forma prevista no art. 3º da LC n. 159/2017 e exposta na seção 8.2 deste capítulo.

Além disso, em seu pedido de adesão, por exigência do art. 4º, incisos II e IV, da LC n. 159/2017, o estado postulante ao RRF precisa: demonstrar as medidas de ajuste que ele considera já implementadas dentre as arroladas no art. 2º da LC n. 159/2017; apresentar a relação de dívidas com instituições financeiras e multilaterais em relação às quais pretende que a União faça o pagamento em nome dele, sem executar as contragarantias, nos moldes do art. 9º, inciso II, da LC n. 159/2017; e indicar um membro titular e um suplente para compor o conselho de supervisão do RRF.

Protocolizado o pedido de adesão do estado ao RRF em conformidade com o exposto acima nesta seção, por força do § 1º do art. 4º da LC n. 159/2017 c/c o art. 4º, *caput*, do Decreto n. 10.681/2021, a Secretaria do

Tesouro Nacional (STN) terá trinta dias para verificar o cumprimento dos requisitos e publicar o resultado dessa verificação.

Caso a STN se manifeste positivamente ao pleito do estado, conforme o art. 4º-A, inciso II, alínea “a”, da LC n. 159/2017 e desde que assinado o contrato de refinanciamento previsto no seu art. 9º-A, concederá ao estado, por doze meses ou até o início da vigência do RRF – o que for menor –, a redução das prestações de sua dívida com a União e com instituições financeiras e multilaterais, nos moldes previstos nos incisos do *caput* do art. 9º da referida lei complementar.

Além disso, adotar-se-ão as providências para a elaboração do PRF e a instituição do conselho de supervisão do RRF, temas abordados nas seções seguintes.

8.6 Plano de recuperação fiscal

Deferida a adesão do estado ao RRF, os seus representantes terão audiência com a STN para definir o cronograma de elaboração – supervisionada pelo Ministério da Fazenda – e apresentação do plano de recuperação fiscal, conforme o art. 4º-A, inciso I, alínea “a”, da LC n. 159/2017 c/c o art. 4º, § 1º, inciso IV, do Decreto n. 10.681/2021.

De acordo com o art. 2º da LC n. 159/2017 c/c o art. 5º do Decreto n. 10.681/2021, o PRF será integrado por: (i) diagnóstico da situação fiscal do estado; (ii) projeções financeiras; (iii) medidas de ajuste a serem adotadas com prazos; (iv) impactos esperados dessas medidas; (v) ressalvas às vedações; (vi) definição de impacto financeiro considerado irrelevante; (vii) metas e compromissos do RRF; (viii) hipóteses de encerramento do regime; (ix) leis e outros atos normativos referentes às medidas já adotadas pelo estado; e (x) demonstração da desnecessidade de legislação adicional.

Para a elaboração do plano de recuperação fiscal, conforme o art. 4º-A, § 1º, da LC n. 159/2017, o Poder Executivo estadual solicitará aos demais Poderes e órgãos autônomos as informações necessárias. De acordo com o § 2º do mencionado artigo, na hipótese de Poder ou órgão autônomo não encaminhar tais informações no prazo, o Executivo estadual poderá suprir a sua ausência, mas estará vedada a inclusão no plano, para aquele omissor, de ressalvas às vedações impostas pelo RRF.

O diagnóstico da situação fiscal do estado se referirá ao exercício anterior à adesão e, nos termos do art. 2º, *caput*, da LC n. 159/2017, deve reconhecer e descrever a sua situação de desequilíbrio financeiro. O objetivo é identificar as causas-chave das dificuldades por ele enfrentadas, informações essenciais para a acertada definição de medidas que sejam necessárias e suficientes para o estado superar a sua precária situação fiscal. Em seu manual

de adesão ao regime de recuperação fiscal, a STN apresenta sugestões de aspectos específicos a serem abordados no diagnóstico¹⁰.

Por sua vez, conforme o inciso II do art. 5º do Decreto n. 10.681/2021, as **projeções financeiras** abrangem o exercício corrente e os subsequentes até o encerramento do RRF e devem considerar os efeitos da adesão ao regime sobre as finanças estaduais. Na apresentação dessas projeções, a STN exige a apresentação de um cenário-base e outro ajustado¹¹. Enquanto o primeiro deve considerar os impactos das medidas já implementadas, mas não daquelas a serem adotadas, o segundo deve somar ao primeiro o impacto das medidas previstas para todo o horizonte de duração do RRF.

O regime de recuperação fiscal exige que o estado lance mão de um conjunto de **medidas de ajuste** que sejam suficientes para reduzir o seu endividamento, ampliar a sua capacidade de investir, controlar as despesas com pessoal, regularizar o seu fluxo de caixa e, dessa maneira, melhorar a sua situação fiscal. Desse modo, o principal componente do plano de recuperação fiscal é o detalhamento das medidas que serão adotadas durante a vigência do regime, como exige o *caput* do art. 2º da LC n. 159/2017. O § 1º desse artigo arrola uma série de medidas exigidas.

Para quitar passivos e, conseqüentemente, **reduzir o endividamento do estado**, por força do art. 2º, § 1º, inciso I, da LC n. 159/2017, o PRF deve prever “a alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas [...]”. Vale registrar, porém, que não se exige que tais alienações, concessões, liquidações e/ou extinções abranjam todas as suas empresas estatais, como ressalva o § 2º do artigo indicado. Conforme o art. 11 do Decreto n. 10.681/2021, tais medidas podem ser adotadas: antes do pedido de adesão; entre ele e a homologação da adesão; ou na vigência do RRF, desde que haja, antes da homologação, autorização em lei ou ato normativo para a sua realização pelo estado.

Também para fins de redução de passivos, como o exige o art. 2º, §§ 1º, inciso VI, e 5º, da LC n. 159/2017, o plano conterà autorização para o

10 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de adesão ao regime de recuperação fiscal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-do-regime-de-recuperacao-fiscal/2019/30>. Acesso em: 4 ago. 2024. p. 24-26.

11 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de adesão ao regime de recuperação fiscal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-do-regime-de-recuperacao-fiscal/2019/30>. Acesso em: 4 ago. 2024. p. 23.

pagamento parcelado de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas e definirá quais delas serão submetidas a leilões de pagamento sob o critério de maior desconto. Nesse ponto, vale registrar que, dada a detalhada disciplina constitucional da matéria, os precatórios não podem ser objeto desse parcelamento, conforme excepciona o § 1º do art. 16 do Decreto n. 10.681/2021.

Com a finalidade de impedir o crescimento real de despesas primárias e, em consequência, preparar o terreno para uma futura **recuperação da capacidade de realizar investimentos**, o RRF demanda a instituição de um teto de gastos estadual, no qual o crescimento dessas despesas não possa ultrapassar a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, por força do inciso V do § 1º do art. 2º da LC n. 159/2017. Todavia, nem todas as despesas primárias estarão estritamente limitadas ao teto de gastos, pois a própria lei complementar, no § 4º do referido artigo, dele excepciona as transferências constitucionais para os municípios, as destinações constitucionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, as despesas custeadas com recursos recebidos em razão de emendas parlamentares federais, de doações ou de transferências voluntárias, as despesas adicionais em saúde e educação necessárias para alcançar a aplicação mínima constitucional, as aplicações vinculadas de recursos transferidos da União, as despesas decorrentes da aplicação de valores equivalentes aos montantes postergados em pagamentos de parcelas vincendas com a União dos entes federativos afetados por calamidade pública e as despesas com recursos de operações de crédito voltadas ao financiamento de ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes de calamidade pública.

Com a intenção de **controlar as despesas com pessoal**, com fundamento no inciso II do § 1º do art. 2º da LC n. 159/2017 c/c o art. 12 do Decreto n. 10.681/2021, o regime de recuperação fiscal exige que o estado aplique aos seus servidores, ao menos, três das seguintes regras previdenciárias: requisito de idade mínima para a aposentadoria; alíquota de contribuição não inferior à alíquota aplicável aos servidores da União; contribuição incidente sobre proventos recebidos por inativos e pensionistas cujo valor seja inferior ao teto do Regime Geral de Previdência Social, na hipótese de haver déficit atuarial; e adoção da temporalidade do direito a pensão para cônjuge ou companheiro. Ainda na seara previdenciária, o RRF também requer a instituição do regime de previdência complementar previsto nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da CRFB/1988. Tais exigências visam incentivar os estados a realizarem a sua reforma previdenciária, já que a Emenda Constitucional (EC) n. 103, de 12 de novembro de 2019, fez as alterações para os servidores da União, mas

deixou sob encargo dos parlamentares estaduais e municipais promoverem as mudanças nos respectivos entes.

Ainda no âmbito do controle de despesas com pessoal, o estado em recuperação fiscal deve revisar o regime jurídico de seus servidores e reduzir benefícios ou vantagens não aplicáveis aos servidores federais, conforme o art. 2º, § 1º, inciso IV, da LC n. 159/2017. De acordo com o art. 14 do Decreto n. 10.681/2021, considera-se cumprida essa exigência se o estado extinguir os adicionais remuneratórios e as gratificações vinculados exclusivamente ao tempo de serviço e, ao menos, dois benefícios dentre: a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço; as promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço; e as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores.

Tendo como alvo a **melhoria das condições financeiras do estado**, o RRF reclama a redução, em pelo menos 20%, do valor global dos incentivos e benefícios dos quais decorram renúncias de receitas, não se aplicando àqueles aprovados por deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária, nem a isenções concedidas por prazo certo e em função de determinadas condições, nos termos do art. 2º, §§ 1º, inciso III, e 3º, da LC n. 159/2017 c/c o art. 13 do Decreto n. 10.681/2021. Ademais, tais cortes devem ocorrer nos primeiros três anos da vigência do regime, à proporção de, no mínimo, um terço ao ano.

Outra medida ordenada pelo RRF é a centralização da gestão financeira no âmbito do Poder Executivo, por força do inciso VII do art. 2º da LC n. 159/2017. Os aperfeiçoamentos que proporciona têm potencial para reduzir os desperdícios e ampliar a eficiência na utilização dos recursos, o que, em alguma medida, também contribui para alívio da situação financeira do estado em recuperação.

A definição de quais medidas serão adotadas, e em que intensidade, deve considerar o seu impacto estimado nas causas-chave da precária situação fiscal do estado. Assim, as decisões nessa esfera devem considerar o diagnóstico elaborado e, conforme o *caput* do art. 2º da LC n. 159/2017 c/c o inciso III do art. 5º do Decreto n. 10.681/2021, para cada medida prevista, deve-se estimar o seu **impacto no ente em recuperação**, de modo a permitir a construção do cenário ajustado das projeções financeiras e concluir se o conjunto de intervenções será suficiente para equilibrar o quadro fiscal.

A esta altura, tendo em conta o exposto na seção 8.4, já se sabe que as vedações exigidas pelo RRF não são absolutas, inafastáveis a todo e qualquer estado em recuperação fiscal, pois, conforme o art. 8º, §§ 2º, inciso I, e 3º, da LC n. 159/2017, sob certas condições, é permitida a previsão de **ressalvas**. Tais exceções devem ter em conta as causas-chave do desequilíbrio e o seu

impacto nos resultados do regime, e o seu registro deve ocorrer, justamente, no plano de recuperação fiscal, nos termos do art. 8º, inciso IV, da referida LC. Por força desse dispositivo, além das ressalvas, também é no PRF que se deve definir o valor até o qual o impacto financeiro é considerado irrelevante.

Por força do art. 25, § 3º, do Decreto n. 10.681/2021, as projeções financeiras devem indicar a trajetória esperada de obtenção do equilíbrio fiscal durante a vigência do RRF, a qual será utilizada para a elaboração das suas metas. Assim, o plano de recuperação fiscal deve estipular **as metas e os compromissos assumidos pelo estado** em recuperação, de acordo com o art. 2º, *caput*, da LC n. 159/2017 c/c o inciso V do art. 5º do Decreto n. 10.681/2021. Tendo em vista o conceito de equilíbrio fiscal previsto nos incisos do *caput* do art. 25 do referido decreto, exposto ao final da seção 8.2, trata-se das metas anuais de resultado fiscal primário e de relação entre estoque de restos a pagar e a RCL.

O plano também precisa prever as **hipóteses de encerramento do RRF**, por força do art. 5º, inciso V, do Decreto n. 10.681/2021. Delas é que trata a seção 8.8.

Finalmente, o PRF deve conter **as leis e os outros atos normativos que se referem às medidas anteriormente adotadas pelo estado** nesse esforço de busca pela recuperação fiscal, conforme o *caput* do art. 2º da LC n. 159/2017 c/c o inciso VI do art. 5º do Decreto n. 10.681/2021, bem como a demonstração da **desnecessidade de edição de legislação adicional** para atendimento às condições do regime de recuperação fiscal.

Assim, o plano de recuperação fiscal deverá conter todos os elementos anteriormente apresentados nesta seção. Ademais, com exceção da fixação das metas, compromissos e hipóteses de encerramento e da adoção das leis e outros atos normativos exigidos, o **prazo para a elaboração do PRF** é de até 240 dias, contados a partir da aprovação do pedido de adesão, conforme o art. 6º, inciso I, do Decreto n. 10.681/2021. A sua conclusão, com o restante do conteúdo, como prevê o inciso III do referido artigo, deve se dar até a data de sua apresentação à STN¹².

Nos termos do art. 21 do Decreto n. 10.681/2021, uma vez que esteja concluída a elaboração do plano, o governador do estado dele dará ciência

12 É importante considerar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já deferiu pedido de prorrogação dos prazos de adesão ao RRF, cf. INGIZZA, Carolina; BOLIVAR, Iago. Nunes Marques prorroga prazo para Minas Gerais aderir ao Regime de Recuperação Fiscal: O estado aposta na aprovação de uma nova lei federal com condições mais favoráveis e previsão de federalização de ativos estaduais. *Jota*, São Paulo, 1 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/nunes-marques-prorroga-prazo-para-minas-gerais-aderir-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-01082024>. Acesso em: 7 ago. 2024.

aos chefes dos demais Poderes e dirigentes dos órgãos autônomos, o protocolizará no Ministério da Fazenda e o publicará no diário oficial e no sítio eletrônico estaduais.

Em seguida, conforme o inciso I do § 1º do art. 5º da LC n. 159/2017 c/c o inciso I do § 1º do art. 22 do Decreto n. 10.681/2021, a STN verificará o cumprimento dos prazos para a elaboração do PRF, a sua adequação à referida LC, o seu potencial para conduzir as contas estaduais ao reequilíbrio e o risco de não implementação das medidas de ajuste propostas em decorrência da repartição constitucional de competências. Simultaneamente, de acordo com os incisos II e III dos referidos parágrafos da lei complementar e do decreto federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) examinará a adequação das leis e demais atos normativos apresentados pelo estado, enquanto o conselho de supervisão avaliará se o estado, durante a elaboração do plano, enviou as informações solicitadas por ele e pela STN e observou as vedações previstas no RRF.

Caso os pareceres da STN, da PGFN e do conselho de supervisão sejam favoráveis ao pleito do estado, o ministro da fazenda poderá se manifestar favoravelmente ao plano, conforme o art. 22, § 2º, do Decreto n. 10.681/2021. Sendo esse o caso, com fundamento no art. 5º, *caput*, da LC n. 159/2017 c/c o § 6º de seu art. 2º, o plano de recuperação fiscal será homologado por ato do presidente da República, que também estabelecerá o prazo de vigência do regime, limitado a nove exercícios financeiros. Homologado o PRF, ele será publicado nos diários oficiais da União e do estado e em seus respectivos sítios eletrônicos, nos termos do § 1º do art. 23 do Decreto n. 10.681/2021.

Durante a vigência do RRF, a adoção das medidas previstas no plano de recuperação fiscal será acompanhada e avaliada na forma exposta na seguinte seção.

8.7 Avaliação e monitoramento do regime de recuperação fiscal

Desde o deferimento de certo pedido de adesão ao RRF, a LC n. 159/2017 prevê a criação do conselho de supervisão para acompanhar a elaboração e o cumprimento do plano de recuperação fiscal do estado.

De acordo com o art. 6º da LC n. 159/2017, o **conselho de supervisão do regime de recuperação fiscal de estado será integrado por três membros titulares e seus suplentes**. Somente podem ser indicados profissionais com experiência e conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos.

Cabem ao ministro da fazenda, ao Tribunal de Contas da União (TCU) – dentre os auditores federais de controle externo – e ao estado em recuperação indicarem um membro cada, com o respectivo suplente, conforme o § 1º

do art. 6º da LC n. 159/2017. Desde a sua investidura, os titulares do conselho exercerão cargos em comissão ou funções gratificadas na Administração Pública federal em regime de dedicação exclusiva. Tal exclusividade, porém, não os impede de participar, simultaneamente, de até quatro conselhos de supervisão de RRF, como autoriza o inciso II do § 2º do art. 26 do Decreto n. 10.681/2021.

É competência do conselho de supervisão monitorar o cumprimento do regime de recuperação fiscal pelo estado, cabendo-lhe, conforme as **atribuições** previstas nos incisos do art. 7º da LC n. 159/2017: acompanhar a elaboração do PRF e suas alterações e atualizações; acompanhar as contas do estado em recuperação, com acesso direto aos sistemas informatizados de execução e controle fiscal; avaliar e classificar o desempenho do ente em recuperação e apresentar e publicar relatório bimestral; analisar e aprovar previamente a compensação de medidas que seriam vedadas; recomendar ao ente e ao Ministério da Fazenda providências e alterações ou atualizações financeiras do PRF; identificar eventuais desvios de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito permitidas pelo regime; convocar audiências com especialistas e com interessados; requisitar informações de órgãos públicos, a serem prestadas no prazo de 30 dias; contratar consultoria técnica especializada; avaliar a inadimplência com as obrigações do PRF; recomendar ao estado em recuperação a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação quando em desconformidade com o PRF; recomendar providências para o fiel cumprimento da LC n. 159/2017; avaliar as eventuais propostas de alteração do PRF; notificar as autoridades acerca de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo PRF; e apresentar relatório conclusivo após o encerramento ou a extinção do RRF.

Tais atribuições do conselho de supervisão do regime de recuperação fiscal, é preciso deixar claro, não afastam ou substituem as competências dos órgãos de controle interno e externo, como registra o § 6º do art. 7º da LC n. 159/2017.

Nos termos do art. 6º, § 3º, da LC n. 159/2017, a “estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho de Supervisão serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo federal”. Assim, o conselho de supervisão se vinculará hierarquicamente ao Ministério da Fazenda, mas este não exercerá juízo de conveniência e oportunidade sobre as indicações de membros pelo TCU e pelo estado, conforme o art. 26, §§ 1º e 5º, do Decreto n. 10.681/2021.

As despesas do conselho de supervisão serão custeadas pela União, como prevê o art. 7º, § 1º, da LC n. 159/2017. A sua secretaria funcionará na Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, conforme o art. 26-A, *caput*, do Decreto n. 10.681/2021. Por força do inciso II do art. 27 desse decreto,

para o conjunto dos conselhos de supervisão concomitantemente existentes, o Ministério designará, pelo menos, quatro servidores com conhecimento técnico na área de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos para assessoramento dos membros, além de salas para uso exclusivo de cada membro, com equipamentos adequados e com apoio de secretariado.

Por sua vez, o estado em recuperação fiscal também precisa prover ao conselho até quatro servidores com conhecimento técnico específico e estrutura – inclusive secretariado – localizada na secretaria responsável pela gestão fiscal, de acordo com o § 2º do art. 7º da LC n. 159/2017 c/c o art. 27, inciso I, do Decreto n. 10.681/2021.

A **presidência do conselho** de supervisão será exercida pelo membro titular indicado pelo ministro da fazenda, conforme o art. 28, § 2º, do Decreto n. 10.681/2021. Em sua ausência, passará, sucessivamente, aos membros indicados pelo TCU e pelo estado em recuperação.

As deliberações do conselho serão por maioria simples de seus membros, como prevê o art. 7º, § 4º, da LC n. 159/2017. A sua transparência, assim como dos relatórios por ele gerados e das demais informações que considerar relevantes, será garantida pela sua divulgação no portal do governo do estado, em página específica dedicada ao RRF, conforme o art. 7º, § 5º, da LC n. 159/2017.

Em sua função de **avaliação e monitoramento do regime de recuperação fiscal**, considerando como indicadores a observância das vedações, a implementação das medidas de ajuste e o cumprimento das metas e compromissos fiscais, o **conselho classificará o desempenho do estado no RRF**, como previsto no art. 7º, inciso I, da LC n. 159/2017 e nos moldes definidos no art. 32-A do Decreto n. 10.681/2021.

Assim, a classificação de desempenho do estado em recuperação terá como **indicadores**: a **observância das vedações** previstas no art. 8º da LC n. 159/2017; a **adoção das medidas de ajuste fiscal** indicadas no PRF; e o **cumprimento das metas e dos compromissos fiscais** nele definidos. Em cada indicador, o estado recebe nota “A”, “B” ou “C”, conforme os critérios previstos nos parágrafos do art. 32-A do Decreto n. 10.681/2021. E, finalmente, a combinação dessas notas resulta na sua classificação de desempenho, de acordo com os parâmetros estabelecidos em tabela contida no anexo do mencionado decreto.

Ademais, nessa função de avaliação e monitoramento, de acordo com os incisos do *caput* do art. 7º-B da LC n. 159/2017, o conselho de supervisão considerará **inadimplente com as obrigações** do PRF o estado que: deixar de enviar, nos prazos estabelecidos, as informações solicitadas por ele ou pela STN; não implementar medidas de ajuste nele previstas, na forma e nos

prazos estabelecidos; descumprir metas ou compromissos fiscais nele estipulados; ou não observar as vedações impostas pelo regime. Tal verificação de descumprimento será objeto de processo administrativo no qual o conselho assegurará ao estado em recuperação o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme o § 1º do artigo indicado.

Enquanto estiver inadimplente, por força do art. 7º-C da LC n. 159/2017, o estado em recuperação fiscal não poderá contratar operações de crédito ou incluir, no PRF, ressalvas às vedações impostas pelo regime. Como incentivo adicional à adimplência em relação às obrigações do plano, de acordo com o § 1º desse artigo, o desconto extraordinário nas prestações de sua dívida será reduzido, resultando em crescimento permanente de até 30% das parcelas a serem pagas na vigência do RRF. A não implementação das medidas de ajuste nos prazos definidos no PRF acarretará, ao final do exercício em que for verificada, o acréscimo de 5% na parte das prestações a serem honradas pelo próprio ente. No caso de não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais, o acréscimo será de 10%; enquanto a não observância das vedações impostas pelo RRF causará um aumento de 20%¹³.

Além disso, **o conselho de supervisão poderá multar o estado inadimplente**, como prevê o § 3º do art. 7º-C da LC n. 159/2017. O valor arrecadado com as multas será utilizado para amortizar extraordinariamente o saldo devedor do estado em recuperação no âmbito do contrato de refinanciamento de sua dívida com a União.

Dessa forma, o conselho de supervisão exerce suas funções desde antes da vigência do RRF até após o seu término – tratado na próxima seção –, quando deverá apresentar relatório conclusivo.

8.8 Término do regime de recuperação fiscal

O término do regime de recuperação fiscal pode se dar por encerramento ou extinção. Enquanto aquele ocorre em condições normais, este se verifica em situações adversas.

13 Pode-se considerar que o STF enfraqueceu tal incentivo ao deferir pedido de suspensão dessa redução sancionatória do desconto extraordinário nas prestações da dívida de estado em recuperação fiscal com a União, cf. MAIA, Flávia. Toffoli suspende aumento de 30% da dívida do RJ com a União por inadimplemento: ministro também assegurou ao Rio de Janeiro o pagamento das parcelas da dívida à União com o mesmo valor de 2023. *Jota*, São Paulo, 6 maio 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/toffoli-suspende-aumento-de-30-da-divida-do-rj-com-a-uniao-por-inadimplemento-06052024>. Acesso em: 7 ago. 2024.

De acordo com o art. 12 da LC n. 159/2017, o **encerramento do RRF** ocorrerá em três hipóteses, a saber, por exaurimento do seu objeto, por esgotamento do seu prazo ou por denúncia do estado em recuperação.

O **exaurimento do objeto** do regime ocorrerá quando as condições estabelecidas no plano de recuperação fiscal forem satisfeitas, mediante a obtenção do equilíbrio fiscal, como prevê o inciso I do art. 12 da LC n. 159/2017. Tendo em conta que, como exposto na seção 8.2, o objetivo do RRF é dar as condições para que o estado em precária situação fiscal reverta esse cenário e alcance o equilíbrio, quando este for alcançado, cessarão as razões para a sua manutenção.

Por força do art. 2º, § 6º, da LC n. 159/2017, o **prazo máximo de vigência do regime de recuperação fiscal é de nove exercícios financeiros**. Dessa maneira, o **esgotamento do prazo** se dará quando o período de vigência previsto no PRF correr por inteiro, sem que ocorra outra causa de encerramento ou extinção do RRF. Nesse caso, o encerramento será automático e prescindirá de ato declaratório, conforme estabelece o art. 41 do Decreto n. 10.681/2021.

A última hipótese de encerramento do RRF se verificará quando houver **pedido do estado**, encaminhado pelo seu governador ao Ministério da Fazenda e previamente autorizado em lei estadual, nos moldes previstos no art. 12, inciso III e § 1º, da LC n. 159/2017. Nesse caso, em seu pedido, o estado definirá a data para o encerramento da vigência do regime e a formalização do encerramento ocorrerá pela publicação de ato pelo presidente da República, conforme, respectivamente, os §§ 2º e 3º do referido artigo. Tal pedido também deverá conter proposta de retomada dos pagamentos das dívidas, por força do art. 43 do Decreto n. 10.681/2021.

Por outro lado, de acordo com o art. 13 da LC n. 159/2017, a **extinção do regime de recuperação fiscal** se dará por inadimplência do estado ou pela judicialização de sua dívida com a União. A primeira hipótese ocorrerá quando o estado for avaliado como **inadimplente com as obrigações do RRF por dois exercícios**, conforme o inciso I do artigo supradito. O regime também será extinto se o estado em recuperação propor ação judicial para discutir a sua dívida com a União ou os contratos de refinanciamento, como prevê o inciso II do mesmo artigo.

Como punição, o estado cujo RRF for extinto não poderá receber garantias da União por cinco anos, exceto em caso de calamidade pública, conforme o parágrafo único do art. 13 da LC n. 159/2017.

Terminado o regime, seja por encerramento, seja por extinção, o estado estará dispensado de cumprir as obrigações e observar as vedações nele previstas, e não mais desfrutará dos seus benefícios e prerrogativas, como preveem os arts. 44 e 46 da LC n. 159/2017.

Por todo o exposto neste capítulo, percebe-se que o endividamento dos estados brasileiros é um tema complexo que exige uma abordagem equilibrada entre a necessidade de investimentos para o desenvolvimento e a responsabilidade fiscal. O regime de recuperação fiscal, instituído pela Lei Complementar n. 159/2017, oferece um caminho para a recuperação financeira dos estados em crise, mas sua eficácia depende da implementação de rigorosas medidas de ajuste fiscal e de reformas estruturais. A sustentabilidade fiscal deve ser um norte para garantir que os estados possam continuar a prestar serviços públicos essenciais e promover o desenvolvimento econômico.