



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária  
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

## PARECER SEI Nº 470/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF

**Ato preparatório. Fundamento no § 3º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Classificação conferida pelo consulente.**

CONSULTA. Conselho de Supervisão. Regime de Recuperação Fiscal. Lei Complementar nº 159, de 2017. Vedações. Lei Estadual nº 7.898, de 2018. Alcance. Interpretação. Análise jurídica-financeira.

Processo SEI nº 12105.100414/2018-86

### I

Trata-se do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF remetido pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal acerca da compatibilidade da Lei nº 7.898, de 07 de março de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, com o Regime de Recuperação Fiscal a que está submetido o ente federado.

#### 2. Esclarece o CSRRF que:

*“3. Para tal, solicitamos parecer desta PGFN sobre a Lei Estadual nº 7.898, de 08 de março de 2018, que: “instituiu pisos salariais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para as categorias profissionais que menciona e estabelece outras providências”, especificamente no que tange ao entendimento sobre se a mesma deveria ser considerada como violação aos incisos I e VIII do art. 8º da LC nº 159/2017, mesmo que ela se destine na sua maior parte aos trabalhadores da iniciativa privada, com impacto residual na administração pública estadual para eventuais servidores cujos proventos mensais são inferiores ao valor do piso salarial mínimo estadual.*

*4. Em abril de 2018, por meio do Ofício SEI nº 10/2018/CSRRF-MF (SEI 0482413), este CSRRF solicitou ao Secretário de Fazenda e Planejamento do ERJ informações sobre a estimativa de impacto do reajuste aprovado na referida Lei sobre os gastos do Estado, em especial: (i) folha de pessoal; (ii) contratos temporários.*

*5. Em resposta por meio do Ofício SEFAZ/SGAB nº 647/2018 (SEI 0932588), contendo informações da Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, foi informado que:*

*Não foi verificado impacto para servidores com vínculo “contrato temporário” com a aprovação da citada Lei Estadual;  
O impacto anual estimado para demais servidores estaduais é de cerca de R\$ 63 milhões para os exercícios de 2018, 2019 e 2020, sem considerar 13º salário, adicional de férias e contribuição patronal.*

6. Considerando a despesa anual com pessoal ativo e inativo do Estado do Rio de Janeiro de aproximadamente R\$ 41 bilhões, o impacto estimado da Lei Estadual nº 7.898/2018 é de cerca de 0,2%.”

3. Por fim, o Conselho de Supervisão apresenta os seguintes questionamentos:

“7. Primeiramente gostaríamos de um posicionamento dessa PGFN se de fato a Lei Estadual nº 7.898/2018 deveria ser considerada pelo CSRRF como uma violação aos incisos I e VIII do art. 8º da LC nº 159/2017 uma vez que não é direcionada para a Administração Pública Estadual, sendo o impacto residual para aqueles servidores cujos vencimentos são inferiores ao valor mínimo do piso salarial estadual.

8. Ademais, seria possível enquadrá-la como uma revisão geral anual, uma vez que não diferencia as categorias no âmbito da administração pública estadual?”

4. É o relatório.

## II

5. Inicialmente, é de se verificar que o expediente foi também distribuído à Coordenação-Geral de Pessoal e Normas desta PGFN, cabendo a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros à análise da Lei Estadual nº 7.898, de 2018, à luz do disposto no art. 8º, inciso VIII da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, por seu potencial conteúdo financeiro.

6. O citado art. 8º traz o rol de vedações aplicadas ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Vale conferir os dispositivos que subsidiaram a consulta formulada a esta PGFN, *in verbis*:

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

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

(...)

VIII – a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o que for menor;”

7. Importante repetir o que foi dito no Parecer SEI nº 334/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF sobre os objetivos do Regime de Recuperação Fiscal e a relação das vedações previstas com o sucesso do equilíbrio das contas do ente federado:

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

11. A homologação do Plano de Recuperação, que dá início à vigência do RRF, representa um compromisso firmado de que o Estado fará todo o acerto para o cumprimento das metas definidas. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não dá margens a alterações infundadas ou desarrazoadas do Plano de Recuperação. “

(...)

14. Na mesma direção inserem-se as vedações previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. As condutas previstas implicam em aumento de despesa pública ou redução de receita pública e, por essa razão, estão vedadas durante a vigência do RRF. Veja que a lei elenca proibições relacionadas ao funcionalismo público do Estado, desde a concessão de vantagens e aumentos até a proibição de novas contratações, além de vedar a criação de

*despesa obrigatória de caráter continuado e conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, por exemplo.*

*15. A Lei Complementar nº 159, de 2017, não tergiversa sobre as vedações, não abre espaço para justificativas. A disposição do art. 13 é categórica ao afirmar que o Regime de Recuperação Fiscal será extinto se o Estado descumprir as vedações de que trata o art. 8º ou a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais (art. 2º, inc. VI) ou a não desistências das ações judiciais que discutam as dívidas ou contratos inseridos no RRF, com renúncia do direito no qual se funda a ação (art. 3º, § 3º).*

*16. Analisando as vedações do art. 8º, é possível separá-las em duas espécies: i) aquelas que refletem ações que demandam uma lei autorizativa, como a previsão do inciso II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; ou ii) aquelas oriundas de atos administrativos, como no caso do inc. XI - celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil. Isso significa que as vedações não são direcionadas apenas à administração do Estado pelo Poder Executivo, mas também impactam no exercício das funções legislativas, limitando a edição de leis que impliquem, repita-se, aumento de despesa ou renúncia de receita.*

*17. A limitação do exercício dos poderes pelo Estado é possível a partir da interpretação das referidas vedações à luz do sistema criado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, ou seja, a partir do próprio Regime de Recuperação Fiscal. O Estado voluntariamente adere ao RRF, recebe vantagens e prerrogativas por parte da União, mas, por outro lado, compromete-se rigidamente com a melhora das contas públicas estaduais, a partir de um sistema rigoroso de metas e supervisão.”*

8. Confrontando a previsão da Lei Estadual nº 7.898, de 2018, com a sistemática das vedações do Regime de Recuperação Fiscal delineada acima, é possível entender que o art. 4º da norma estadual que garante ao servidor público, ativo, aposentado ou pensionista, o piso regional, poderá impactar no aumento de despesa obrigatória de caráter continuado de responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro.

9. Essa percepção é confirmada pelo Of. SEFAZ/SGAB Nº 647/2018, por meio do qual o Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro informa a estimativa do impacto financeiro decorrente da aprovação da mencionada Lei nº 7.898, de 2018, para os anos de 2018, 2019 e 2020, em montantes aproximados de R\$ 63(sessenta e três) milhões de reais para cada exercício.

10. Como bem disse o Conselho de Supervisão, o impacto financeiro estimado pelo ente subnacional é residual, totalizando, aproximadamente, 0,2% da despesa anual com a folha de pessoal do Estado. Todavia, a Lei Complementar nº 159, de 2017, não abre margem para essa avaliação quantitativa quando indica que é vedado qualquer aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores, no inciso I do art. 8º.

11. É verdade que o referido inciso I do art. 8º traz duas exceções à regra posta, quais sejam, sentença judicial transitada em julgado e revisão geral anual de remuneração, nos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal. Nenhuma das duas hipóteses se enquadra nesta situação fática, como se observa do Parecer PGFN/CPN Nº 333/2018 (documento SEI 1301379).

12. O art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, também veda a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, na redação do inciso VII. Despesa de pessoal é classificada, pela doutrina financista, como exemplo clássico de despesa obrigatória de caráter continuado. Portanto, a Lei estadual em comento também pode esbarrar nesse dispositivo.

13. Por fim, cabe a interpretação do reajuste criado pela Lei nº 7.898, de 2018, à luz do inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, que veda “a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o que for menor”.

14. Mesmo que não se possa, de antemão, atestar que o reajuste concedido pela Lei Estadual nº 7.898, de 2018, com o enquadramento dos servidores públicos no piso salarial, atende aos limites trazidos

pelo citado inciso VIII – aumento menor que o IPCA ou que a variação anual de receita corrente líquida – a discussão, nesse ponto, é antecedente aos valores e se insere no conceito de “despesa obrigatória” trazida pelo dispositivo em comento.

15. Cotejando o conceito de “despesa obrigatória” do inciso VIII com o disposto no inciso I do mesmo art. 8º, verifica-se que reajuste de servidor público, a qualquer título, é vedado pelo inciso I, que é norma especial àquela prevista no inciso VIII. Isso significa que a expressão “despesa obrigatória” constante no inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, faz referência a outras despesas obrigatórias que não sejam aquelas relacionadas com o funcionalismo público.

16. Essa interpretação sistemática tem fundamento na segurança jurídica e na necessidade de compatibilizar dois dispositivos da mesma legislação. A contrário senso, se se permitisse o reajuste dos servidores pelos limites quantitativos previstos no inciso VIII, estaria se permitindo a ocorrência da vedação do inciso I, retirando, portanto, sua carga normativa. O que, do ponto de vista da hermenêutica jurídica, é inaceitável.

17. Nesse ponto, vale cita trecho do Parecer PGFN/CPN Nº 333/2018:

*“i) no tocante às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, faz-se devido, sempre que cabível, observar os demais incisos que criam restrições ao aumento de despesa, conforme registrado no item 16 do Parecer nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF: “16. Derradeiramente, convém advertir que, na aplicação das vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, é preciso ter cautela para não realizar uma interpretação isolada dos seus dispositivos, devendo-se atentar, quando necessário à solução do caso, para os demais incisos da norma que criam restrições ao aumento de despesa”;”*

### III

18. Pelo exposto, essa consultoria jurídica entende que, a princípio, o art. 4º da Lei nº 7.898, de 2018, do Estado do Rio de Janeiro, ao estender o piso salarial fixado aos servidores públicos estaduais, poderia ensejar violação à vedação disposta no art. 8º da LC nº 159, de 2017. Todavia, essa confirmação não se enquadra entre as competências desta Coordenação-Geral, restando ao CSRRF o cotejamento entre a norma em questão e as interpretações jurídicas fornecidas pela PGFN.

À consideração superior.

Brasília, 29 de outubro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**ANELIZE LENZI RUAS DE ALMEIDA**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**MAÍRA SOUZA GOMES**

Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

De acordo. Encaminhe-se o expediente ao Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto.

Documento assinado eletronicamente

**ANA PAULA VIEIRA LIMA BITENCOURT**

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Documento assinado eletronicamente

**FABRÍCIO DA SOLLER**

Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 19/11/2018, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 19/11/2018, às 17:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 19/11/2018, às 17:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabício da Soller, Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 21/11/2018, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?)



[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](#), informando o código verificador **1335013** e o código CRC **3D52E4CA**.

---

**Referência:** Processo nº 12105.100414/2018-86

SEI nº 1335013