



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa  
Coordenação-Geral de Pessoal e Normas

## PARECER SEI Nº 272/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF

**Ato Preparatório.** LAI – Lei 12527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto 7.724/2012, art. 3º, XII, art. 20. **Acesso restrito.**

Pedido de manifestação jurídica, encaminhado pelo Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, sobre a possibilidade jurídica de nomeação de servidores em cargos para os quais não existam vacâncias ocorridas durante o período do Regime de Recuperação Fiscal, mediante a extinção de cargos de outras carreiras que vagaram durante o Regime de Recuperação Fiscal, observadas as devidas proporções remuneratórias.

LC 159/2017, art. 8º.

### I

Proveniente do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF-RJ), vem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio do Processo Sei nº 10951.104526/2018-18, para análise pedido de manifestação jurídica sobre a possibilidade jurídica de nomeação de servidores em cargos para os quais não existam vacâncias ocorridas durante o período do Regime de Recuperação Fiscal.

2. O presente processo foi instaurado a partir de consulta veiculada por meio de mensagem eletrônica (doc. SEI nº 1125004), a qual informa que o Ofício GG nº 166/2018, endereçado ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, e assinado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, pelo Interventor Federal e pelo Secretário de Estado de Segurança, solicita a emissão de parecer favorável do CSRRF à possibilidade de nomeação e posse de 96 (noventa e seis) candidatos aprovados no certame para preenchimento do cargo de Papiloscopista Policial de 3º Classe do Quadro Permanente de Pessoal da Polícia Civil.

3. Em resposta ao Ofício GG nº 166/2018, o CSSRF ressalta que encaminhou o Ofício nº 41/2018 no qual informou aos subscritores pela impossibilidade de nomeação do quantitativo sugerido caso não tivessem vagos o mesmo número de cargos no período durante o qual o Estado do Rio de Janeiro se encontra no Regime de Recuperação Fiscal, em conformidade com o previsto no Parecer PGFN/CPN nº 1280/2017.

4. Ademais, o CSSRF salienta que, em análise de Nota de acompanhamento de despesa, proveniente da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (competência abril/2018), lê-se que “...desde a data de homologação da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal até o mês de abril o quantitativo de: 3.328 vacâncias, 2.755 aposentadorias e 2.577 ingressos, sendo detalhado por cargos efetivos e comissionados”.

5. Ao fim, o CSSRF realiza a seguinte consulta: “questiono pela possibilidade jurídica de que o Estado do Rio de Janeiro, no momento em que identificar a necessidade de nomeação de servidores em cargos no qual não existam vacâncias ocorridas durante o período do Regime de Recuperação Fiscal, possa extinguir cargos vagos em outras carreiras, observadas as devidas proporções remuneratórias entre os cargos a serem nomeados e os cargos a serem extintos”.

6. É o relatório.

## II

7. Em primeiro lugar, antes de adentrar mais detidamente no tema objeto desta consulta, e a fim de salientar o papel deste órgão jurídico perante o Regime de Recuperação Fiscal, convém destacar que, consoante o art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados[1]. Tal observação foi expressamente mencionada nos itens 8 e 9 da Nota nº 158/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF (doc. SEI nº 0800130), cuja transcrição, neste momento, se faz oportuna:

8. Assim, conforme se deduz do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o Conselho de Supervisão é o único órgão competente para fiscalizar o cumprimento do Plano de Recuperação e verificar as irregularidades, bem como os descumprimentos das vedações impostas pela referida Lei.

9. Por outro lado, em face da Lei Complementar nº 159, de 2017, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN não detém competência para fiscalizar o cumprimento do Plano de Recuperação. Eventualmente, esta Procuradoria poderá vir a ser provocada, por esta Pasta ministerial e por seus órgãos, a se manifestar a respeito de questão jurídica **pontual**, uma vez que lhe compete as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos, conforme determina o art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Portanto, são estas as limitações de atuação da PGFN diante da Lei Complementar nº 159, de 2017.

8. Dito isso, cumpre ressaltar que a presente consulta objetiva saber sobre a possibilidade jurídica de o Estado do Rio de Janeiro, mediante a extinção de cargos que vagaram durante o Regime de Recuperação Fiscal pertencentes a outras carreiras, proceder à nomeação para cargos que vagaram antes do Regime de Recuperação Fiscal em carreira diversa, observadas as devidas proporções remuneratórias entre os cargos objeto de nomeações e os cargos a serem extintos.

9. No presente caso, cuida-se, particularmente, de nomeação para cargos vagos antes do início do Regime de Recuperação Fiscal da carreira de Papiloscopista da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, cujo déficit do quadro de pessoal ativo pode colocar em risco o serviço de segurança estadual.

10. Preliminarmente, cumpre lembrar que o Parecer SEI nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, em resposta à consulta realizada pelo próprio CSRRF a respeito do marco temporal para fins de cômputo das vacâncias, opinou no sentido de que o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, materializado pelo ato de homologação, seria o momento a partir de quando seriam computados os cargos vagos para reposição nos termos do art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 159, de 2017. Vejam-se os itens 8 a 11 do citado Parecer:

8. Portanto, a Lei Complementar nº 159, de 2017, estabelece que o ato de homologação do Presidente da República é o início da vigência do RRF, incidindo, a partir deste momento, as proibições elencadas em seu art. 8º.

**9. Assim, as vacâncias de que trata a norma são, também, aquelas ocorridas a partir da vigência do RRF. Em outras palavras, a partir do momento do ingresso no RRF, consubstanciado no ato de homologação, o Estado estará proibido de admitir ou contratar pessoal ou de realizar concurso público para ingresso na carreira, exceto para repor as vacâncias que ocorrerem durante a vigência do RRF.**

10. Dessa forma, os demais marcos temporais sugeridos na consulta (o cenário base ou a data da decretação do Estado de Calamidade Pública) não podem ser considerados, pois não foram elegidos para a debatida vedação como critério temporal. O cenário base é utilizado como marco temporal no art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, para fins de se habilitar a aderir ao regime, já que o diagnóstico financeiro do Estado a ser mensurado é aquele ocorrido no exercício anterior, senão vejamos:

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do **exercício financeiro anterior** ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#);

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do [art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no **exercício financeiro anterior** ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do [art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

11. Assim, sob pena de se confundir os critérios utilizados como requisito para habilitação e os critérios utilizados para incidência das proibições do referido art. 8º, o cenário base não deve ser tomado como marco temporal para contabilizar as vacâncias. Igualmente, a data da decretação do Estado de Calamidade Pública não é um marco utilizado pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, nem por outro dispositivo da mesma norma.

11. No entanto, a presente consulta busca responder dúvida que extrapola o questionamento respondido, em caráter geral, no Parecer SEI nº 44/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, ou seja, a eventual aceitabilidade jurídica da medida proposta, com vistas a viabilizar o provimento de cargos que vagaram antes do início do Regime de Recuperação Fiscal a partir do não provimento e extinção de cargos outros, que vagaram já durante o mencionado Regime, observado o mesmo parâmetro de gastos.

12. Para isso, é preciso examinar a *ratio* das vedações criadas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

13. Assim, conforme se observa das hipóteses elencadas no aludido art. 8º, e tendo em vista o propósito da Lei Complementar nº 159, de 2017, entende-se que o legislador objetivou evitar que o Estado incorresse em aumento de despesa ou em renúncia de receita, pois ambas as situações levariam a uma condição de deterioração das contas públicas, incompatível com um Estado que almeja se reequilibrar do ponto de vista fiscal. Veja-se o referido dispositivo legal:

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

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

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

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

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

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

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

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

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 4 de maio de 2000](#), o que for menor;

IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da [alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal](#);

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - 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, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

Parágrafo único. 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.

14. Tendo em vista a *ratio* acima mencionada das vedações do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, parece-nos que a solução administrativa encontrada (extinção de cargos vagos durante o Regime de Recuperação Fiscal para reposição de cargos vagos antes do Regime de Recuperação Fiscal), não agride, em princípio, o disposto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, uma vez que ela preservaria o parâmetro jurídico de gastos perseguido pelo legislador.

15. Em outras palavras, ao optar pela extinção de cargos em relação aos quais teria direito de realizar a reposição da vaga (surgida durante o Regime), a fim de prover cargos cuja vacância ocorreu antes do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, e desde que observadas as devidas proporções remuneratórias entre os cargos a serem providos e os cargos a serem extintos, não haveria vulneração da *ratio* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

16. Convém, igualmente, destacar que, em relação às vedações de que trata o art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, é necessário, 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.

17. Ademais, em reforço da referida conclusão, exclusivamente direcionada ao inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e nos estritos moldes do questionamento apresentado pelo CSRRF, deve ser destacado que, no caso sob comentário de reposição de cargos de papiloscopista, trata-se de reposição de vacâncias ocorridas antes do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal para área extremamente sensível da Administração Pública, tal como a segurança pública, e em Estado que se encontra, como é cediço, em intervenção federal em virtude justamente das graves fragilidades na segurança.

18. No entanto, em relação à conclusão aqui alcançada pela possibilidade de reposição de cargos vagos antes do Regime de Recuperação Fiscal, mediante a proposta de extinção de cargos de outras carreiras que vagaram depois do respectivo ingresso, é preciso tecer as seguintes observações.

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

20. Por isso, é importante consignar que a leitura aqui realizada do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, é apenas uma das interpretações possíveis da norma e pode não ser coincidente com a interpretação a ser dada pelos **órgãos de controle ou pelo Poder Judiciário**.

21. É de notar, igualmente, que a interpretação aqui feita resultará num maior ônus para o CSRRF, pois demandará o controle específico e contínuo sobre os respectivos parâmetros de despesas com pessoal, a fim de verificar se está sendo mantido o nível de despesa que se propunha com a extinção dos cargos vagos após o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal para provimento dos cargos vagos antes do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal.

22. Outrossim, convém assinalar que a presente análise é realizada sob o âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017, motivo pelo qual eventuais óbices jurídicos decorrentes da legislação estadual não foram e nem poderiam ser objeto do presente exame.

23. Também deve ser realçado que, considerando o Regimento Interno desta PGFN, esta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas é competente apenas em matéria de **direito administrativo**, não sendo de nossa alçada o exame de matéria de direito financeiro ou eventuais repercussões financeiras sobre as conclusões ora realizadas. Em remanescendo dúvidas jurídicas nessa seara, poderá o Conselho Supervisor especificá-las, para que sejam objeto de exame pela área competente para tanto, no âmbito desta Procuradoria-Geral.

24. Por fim, **cabe ressaltar o caráter meramente opinativo do presente Parecer, cujo entendimento pode ou não ser acatado pelas autoridades integrantes do CSRRF, e não afasta a responsabilidade de tais autoridades na tomada de decisões, à luz de seu papel supervisor**, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

### III

25. Ante o exposto, e considerando a estrita competência desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas em matéria de direito administrativo, entendemos:

a) por meio do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, o legislador objetivou evitar que o Estado incorresse em aumento de despesa ou em renúncia de receita, pois ambas as situações levariam, no entender do legislador, a uma condição de deterioração das contas públicas, incompatível com um Estado que almeja se reequilibrar do ponto de vista fiscal;

b) ao optar pela extinção de cargos a que teria direito de repor a vaga (surgida durante o Regime), a fim de prover cargos cuja vacância ocorreu antes do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, e desde que observadas as devidas proporções remuneratórias entre os cargos a serem providos e os cargos a serem extintos, não haveria vulneração da *ratio* do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

c) A Lei Complementar nº 159, de 2017, a qual institui o Regime de Recuperação Fiscal, é uma norma extremamente recente e inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, não havendo, por isso, uma experiência jurídica prévia, lastreada em pacífica jurisprudência e doutrina, que norteie, com segurança, a sua

aplicação, principalmente no que tange a dúvidas e fatos novos que, naturalmente, surgem à medida que avança o tempo;

d) a leitura aqui realizada do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, é apenas uma das interpretações possíveis da norma e pode não ser coincidente com a interpretação a ser dada pelos **órgãos de controle ou pelo Poder Judiciário**;

e) a interpretação aqui feita resultará num maior ônus para o CSRRF, pois demandará o controle específico e contínuo sobre os respectivos parâmetros de despesas com pessoal, a fim de verificar se está sendo mantido o nível de despesa que se propunha com a extinção dos cargos vagos após o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal para provimento dos cargos vagos antes do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal;

f) a presente análise é realizada sob o âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017, motivo pelo qual eventuais óbices jurídicos decorrentes da legislação estadual não foram e nem poderiam ser objeto do presente exame;

g) esta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas é competente apenas em matéria de direito administrativo, não sendo de nossa alçada o exame de matéria de direito financeiro ou eventuais repercussões financeiras sobre as conclusões ora realizadas; e

h) **cabe ressaltar o caráter meramente opinativo do presente Parecer**, cujo entendimento pode ou não ser acatado pelas autoridades integrantes do CSRRF, e não afasta a responsabilidade de tais autoridades na tomada de decisões, à luz de seu papel supervisor, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 2017.

À consideração superior, com proposta de encaminhamento deste expediente ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em                      de setembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**MARCELO FERNANDES PIRES DOS SANTOS**

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em                      de setembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**MARIANA MASSUMI KUMON ZANDONADE**

Coordenadora-Geral de Pessoal e Normas Substituta

De acordo. À consideração do Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de setembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**RICARDO SORIANO DE ALENCAR**

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Administrativa

Aprovo. Encaminhe-se o expediente ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, consoante proposto.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de setembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**FABRÍCIO DA SOLLER**

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

---

[1] Cf. art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Fernandes Pires dos Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 14/09/2018, às 18:44, 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 **Mariana Massumi Kumon Zandonade, Coordenador(a)-Geral de Pessoal e Normas Substituto(a)**, em 14/09/2018, às 18:45, 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 **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Administrativa**, em 14/09/2018, às 19:27, 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 19/09/2018, às 10:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1125472** e o código CRC **ED2D13BF**.

---

**Referência:** Processo nº 10951.104526/2018-18

SEI nº 1125472