



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

PARECER SEI Nº 258/2018/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 Ministério da Fazenda, sobre eventual descumprimento do art. 7º da Lei do Estado do Rio de Janeiro - ERJ nº 7.629, 9 de junho de 2017, e da Lei do Estado do Rio de Janeiro – ERJ nº 7.946, de 27 de abril de 2018, em relação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio 2017.

LC 159/2017, art. 8º.

I

Proveniente do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Fazenda (CSRRF-MF), vem à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio do Processo Sei nº 12105.100545/2018-63, para análise, pedido de manifestação jurídica sobre eventual descumprimento do art. 7º da Lei do Estado do Rio de Janeiro - ERJ nº 7.629, 9 de junho de 2017, e da Lei do Estado do Rio de Janeiro – ERJ nº 7.946, de 27 de abril de 2018, em relação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio 2017.

2. No Ofício SEI nº 43/2018/CSRRF-MF, de 30 de julho de 2018, o Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal informa que o art. 7º da Lei ERJ nº 7.629, de 2017, estava vetado quando da entrada do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, tendo sido derrubado o veto após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal do referido Estado, motivo pelo qual o mencionado dispositivo não foi analisado à época pela PGFN.

3. Ademais, também acrescenta que, em 29 de junho de 2018, foi promulgada a Lei ERJ nº 7.946, de 2018, que “Dispõe sobre a Reestruturação do Plano de Cargos e Remuneração da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”. Diante destes fatos, o consulente indaga:

Nesse sentido gostaríamos de um posicionamento:

Se o art. 7º da Lei Estadual nº 7.629/2017 pode afastar as disposições do art. 8º da LC nº 159/2017;

Se a Lei Estadual nº 7.946/2018 deve ser considerada como um descumprimento ao inc. III do art. 8º da LC nº 159/2017.

4. É o relatório.

II

5. O primeiro questionamento indaga se o art. 7º da Lei ERJ nº 7.629, de 2017, que se encontrava vetado durante a fase de análise do pedido de adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, pode afastar as disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

6. Com efeito, convém, primeiramente, colacionar os dispositivos legais relacionado à controvérsia sob análise:

Lei ERJ nº 7.629, de 2017:

Art 7º - Os limites impostos pelos Artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, não se aplicam à implementação do Plano de Cargos e Salários de que trata o art. 13 da Lei nº 6.842, de 30 de junho de 2014.

Parágrafo único – O Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa a revisão do Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da área de saúde no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da edição desta Lei.

Lei Complementar nº 159, de 2017:

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.

7. Por sua vez, o art. 13 da Lei ERJ nº 6.842, de 30 de junho de 2014, a que se refere o art. 7º da Lei ERJ nº 7.629, de 2017, dispõe sobre a produção de efeitos financeiros nos seguintes termos:

Art. 13 Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a contar de 1º de julho de 2014, sem prejuízo da implantação do Plano de Cargos, carreiras e vencimentos previstos no artigo 82 da Constituição Estadual, o qual deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo em até um ano da implementação da presente lei, ficando revogado o Art. 2º da [Lei 1.531 de 21 de setembro de 1989](#).

8. Ademais, registre-se que a mencionada Lei ERJ nº 6.842, de 2014, dispõe sobre a incorporação de gratificações, a majoração de vencimentos-base, a fixação de valores do adicional de insalubridade e a instituição do adicional de qualificação em relação aos servidores estatutários da Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro. Vejam-se os seus arts. 5º, 6º, 9º e 11:

Art. 5º As incorporações de que tratam os artigos 1º e 2º ficam consolidadas nos anexos I e II.

Art. 6º Ficam majorados os vencimentos-base dos servidores efetivos da Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as tabelas e vigências apresentadas no Anexo III.

Art. 9º A percepção do adicional de insalubridade terá valores variados, segundo se classifiquem nos graus mínimo, médio e máximo.

§1º - Os valores do adicional de insalubridade estão fixados no Anexo IV.

Art. 11 - Fica instituído o Adicional de Qualificação – AQ fixado no Anexo V a ser concedido aos titulares dos cargos de que trata a presente Lei, em retribuição ao atendimento a requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários à melhoria do desempenho das atribuições inerentes aos respectivos cargos, conforme regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo.

9. Por outro lado, e a fim de responder ao questionamento posto, é importante ressaltar, inicialmente, que a Lei Complementar nº 159, de 2017, é uma lei nacional, ou seja, é uma norma cujo âmbito de regulação não se restringe à esfera federal, alcançando, também, os Estados-membros e o Distrito Federal. Sobre o espectro de abrangência da lei nacional, confira-se o escólio de Benedet:

Abaixo da Constituição estão as Leis Nacionais, porque válidas, também e indistintamente, para todas as ordens jurídicas (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), e no mesmo nível, abaixo (não no sentido hierárquico, mas de divisão espacial) das Leis Nacionais, estão as leis próprias de cada pessoa jurídica, válidas apenas para cada uma delas, com exceção das leis Estaduais, com validade territorial de abrangência Estadual e Municipal, no que não interessar apenas à pessoa jurídica de direito público interno que a instituiu.[1]

10. Por ser lei nacional e por instituir o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, a Lei Complementar nº 159, de 2017, prescreve direitos e comina obrigações para os entes políticos que ingressarem no referido Regime, que só podem ser alterados por outra lei nacional, ou seja, por lei de igual estatura proveniente do Congresso Nacional.

11. Ademais, o sujeito obrigado a cumprir uma norma de proibição não pode, unilateralmente, modificar o seu sentido ou adicionar-lhe, por decisão própria, exceções. Portanto, entende-se que o art. 7º da Lei ERJ nº 7.629, de 2017, não pode afastar as disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, seja porque a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não detém competência legislativa para tanto, seja porque o Estado-membro em Regime de Recuperação Fiscal deve fiel cumprimento às obrigações resultantes de sua condição legal.

12. O segundo questionamento indaga se a Lei ERJ nº 7.946, de 2018, descumpra o inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Confirmam-se os seguintes dispositivos legais:

Lei ERJ nº 7.946, de 2018.

Art. 1º - Esta Lei reestrutura o Plano de Cargos e Remuneração da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro/SES/IASERJ, consoante ao que determina o artigo 13 da Lei 6.842 de 30 de junho de 2014.

Art. 18 – A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º Quanto aos dispositivos da presente Lei que implicam majoração remuneratória, ficam com sua vigência condicionada à aprovação do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal.

§ 2º Os dispositivos da presente Lei que implicam majoração remuneratória serão implementados gradualmente durante os 48 (quarenta e oito) meses sucessivos à sua entrada em vigor na forma do caput, observando-se, quanto aos vencimentos-base, o disposto no Anexo VIII.

Lei Complementar nº 159, de 2017.

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

(...)

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

13. Conforme decorre de sua leitura, o § 1º do art. 18 da Lei ERJ nº 7.946, de 2018, diz que os dispositivos da referida Lei que impliquem majoração remuneratória ficarão com sua vigência condicionada à aprovação do Conselho de Supervisão. Por sua vez, o § 2º do referido art. 18 determina que, após o início da vigência dos dispositivos que impliquem aumento remuneratório, a sua implementação ocorrerá gradualmente durante 48 (quarenta e oito) meses.

14. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o Conselho de Supervisão é órgão da Administração Federal, criado por Lei nacional, com atribuições fixadas pelo art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e pelo art. 23 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017[2], vinculado ao Ministério da Fazenda e composto por ocupantes de cargos de confiança federal. Assim, preliminarmente, entende-se que uma norma estadual não pode atribuir competência administrativa a órgão federal, sendo a norma **ineficaz** neste ponto.

15. Ademais, saliente-se que o Conselho de Supervisão, por ser órgão da Administração Pública, submete-se ao princípio da legalidade, o que significa dizer que “...o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil, criminal, conforme o caso” (MEIRELLES, 2009: P.89). Portanto, o Conselho de Supervisão, no exercício das suas competências legais, não possui, tal como um particular, autonomia da vontade, sendo o seu querer decorrente do mandamento do legislador.

16. Tendo sido aqui afirmado que a norma estadual é ineficaz na tentativa de atribuir nova competência ao Conselho de Supervisão e que o Conselho de Supervisão, submetido que é ao princípio da legalidade, não possui discricionariedade para deliberar sobre remuneração estadual, convém, agora, examinar se a Lei ERJ nº 7.946, de 2018, tem a potencialidade para descumprir o inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

17. Com efeito, tendo em vista que o art. 18 da Lei ERJ nº 7.946, de 2018, condicionou a vigência dos dispositivos da referida Lei que impliquem majoração à aprovação do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, a norma, **aparentemente**, está desprovida de condições de aplicabilidade, o que, em tese, obstará a implementação dos aumentos.

18. Ou seja, por existir uma condicionante para que ocorra a majoração remuneratória, e por esta condicionante ser ineficaz na medida em que atribui função não prevista nas respectivas normas federais que regulamentam as atribuições do Conselho de Supervisão, parece-nos que a implementação dos aumentos não teria condições para se efetivar ante a ausência de pressuposto **lógico** para a aplicação da norma.

19. Desse modo, entende-se que o Conselho de Supervisão deve, no exercício de suas competências para fiscalizar e monitorar os descumprimento do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, acompanhar se, a despeito da ineficácia e da incoerência lógica do art. 18 da Lei ERJ nº 7.946, de 2018, os reajustes de que trata a referida Lei irão ser efetivamente implementados, caracterizando uma violação às vedações contidas na Lei Complementar nº 159, de 2017.

20. Por fim, **cabe ressaltar o caráter opinativo do presente Parecer, que não supre a necessidade de fundamentação expressa da autoridade competente em suas decisões**, em atenção ao que determina o artigo 48 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

III

21. Ante o exposto, e considerando a estrita competência desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas, entendemos:

a) o sujeito obrigado a cumprir uma norma de proibição não pode, unilateralmente, modificar o seu sentido ou adicionar-lhe, por decisão própria, exceções. Portanto, entende-se que o art. 7º da Lei ERJ nº 7.629, de 2017, não pode afastar as disposições do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, seja porque a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não detém competência legislativa para tanto, seja porque o Estado-membro em Regime de Recuperação Fiscal deve fiel cumprimento às obrigações resultantes de sua condição legal;

b) o Conselho de Supervisão é órgão da Administração Federal, criado por Lei nacional, com atribuições fixadas pelo art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e pelo art. 23 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017, vinculado ao Ministério da Fazenda e composto por ocupantes de cargos de confiança federal. Assim, preliminarmente, entende-se que uma norma estadual não pode atribuir competência administrativa a órgão federal, sendo a norma **ineficaz** neste ponto;

c) tendo em vista que o art. 18 da Lei ERJ nº 7.946, de 2018, condicionou a vigência dos dispositivos da referida Lei que impliquem majoração à aprovação do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal, a norma, **aparentemente**, está desprovida de condições de aplicabilidade, o que, em tese, obstará a implementação dos aumentos;

d) por existir uma condicionante para que ocorra a majoração remuneratória, e por esta condicionante ser ineficaz na medida em que atribui função não prevista nas respectivas normas federais que regulamentam as atribuições do Conselho de Supervisão, parece-nos que a implementação dos aumentos não teria condições para se efetivar ante a ausência de pressuposto **lógico** para a aplicação da norma; e

e) entende-se que o Conselho de Supervisão deve, no exercício de suas competências para fiscalizar e monitorar os descumprimentos do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, acompanhar se, a despeito

da ineficácia e da incoerência lógica do art. 18 da Lei ERJ nº 7.946, de 2018, os reajustes de que trata a referida Lei irão ser efetivamente implementados, caracterizando uma violação às vedações contidas na Lei Complementar nº 159, de 2017.

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

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

Documento assinado eletronicamente

FABRÍCIO DA SOLLER

[1] BENEDET, Renata. LEI NACIONAL E LEI FEDERAL: A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 301-312, out. 2008. ISSN 2175-0491. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/439>>. Acesso em: 16 ago. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v11n2.p301-312>.

[2] Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Soriano de Alencar, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Administrativa**, em 23/08/2018, às 16:41, 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 23/08/2018, às 17:02, 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 **Marcelo Fernandes Pires dos Santos, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 23/08/2018, às 17:03, 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 23/08/2018, às 19:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1037586** e o código CRC **12FFF452**.