



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

PARECER SEI Nº 303/2018/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 (CSRRF), sobre eventual violação aos incisos I e VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio 2017, com a publicação da Lei do Estado do Rio de Janeiro - ERJ nº 7.898, de 7 de março de 2018.

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 a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por intermédio do Processo Administrativo SEI nº 12105.100414/2018-86, solicitação de manifestação jurídica sobre eventual violação aos incisos I e VIII do art. 8º da Lei Complementar (LC) nº 159, de 19 de maio de 2017[1], com a publicação da Lei do Estado do Rio de Janeiro - ERJ nº 7.898, de 7 de março de 2018[2] (doc. SEI 1158059).

2. A presente consulta foi formalizada no bojo do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF (doc. SEI 1157328)[3], por meio do qual o consulente apresenta a contextualização do caso e dirige questionamentos à PFGN, nos seguintes termos:

2. Nos termos do inciso I do art. 7º da LC nº 159/2017 c/c o inciso XIV do art. 23 do Decreto nº 9.109/2017, compete a este CSRRF monitorar o cumprimento e reportar o desrespeito às vedações de que trata o art. 8º.

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 inciso 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:

i. Não foi verificado impacto para servidores com vínculo “contrato temporário” com a aprovação da citada Lei Estadual;

ii. 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%.

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?** [...] (destacou-se).

3. Como informado acima, o CSRRF encaminhou o Ofício SEI nº 10/2018/CSRRF-MF (docs. SEI 0482413 e 0570105) ao Sr. Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, em cujo escopo foi salientado o seguinte: “[...] 2. *Considerando a vedação constante no inc. VIII do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017, solicitamos informações sobre a estimativa do impacto do reajuste aprovado na referida Lei, sobre os gastos do Estado, em especial: (i) folha de pessoal; (ii) contratos temporários. A estimativa deve estar segregada de forma a identificar o impacto do reajuste autorizado acima do IPCA*”..

4. Em atendimento à solicitação do CSRRF, a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro emitiu o Ofício SEFAZ/SGAB nº 647/2018 (doc. SEI 0932588), com pronunciamento técnico de sua Subsecretaria de Gestão de Pessoas, cujo conteúdo foi sintetizado no já transcrito item 5 do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF.

5. Por fim, ainda consta nos autos cópia do Ofício SEI nº 42/2018/CSRRF-MF (doc. SEI 1162056), por meio do qual o CSRRF solicitou, também ao Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento do RJ, “[...] *acesso aos relatórios mensais produzidos pela Comissão de acompanhamento das despesas de pessoal ativo no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Resolução Sefaz nº 264/2018*”, ressaltando que “[...] *supõe-se que o primeiro relatório deva ser apresentado em agosto, competência julho. O acesso aos relatórios visa ao devido acompanhamento do Plano de Recuperação Fiscal.*”

6. É o breve relatório.

II

7. Antes de adentrar mais detidamente no objeto da consulta, cumpre pontuar o papel deste órgão de assessoramento jurídico no contexto do Regime de Recuperação Fiscal. Nos termos do art. 13 da

Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993[4], incumbe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenhar as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados, conforme já esclarecido ao longo dos itens 7 a 9 da Nota nº 158/2018/CPN/PAGACA/PAGFN-MF, cuja transcrição se reputa oportuna:

7. Ademais, o art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 2017, atribui ao Conselho de Supervisão, criado especificamente para o Regime de Recuperação Fiscal, diversas competências para acompanhar as contas do Estado, monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação, notificar a respeito de indícios de irregularidades, convocar audiência com especialistas e com interessados, dentre outras atribuições, senão vejamos:

[...]

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. (grifou-se).

8. Dito isso, o CSRRF indaga “[...] 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”, bem como se “[...] seria possível enquadrá-la como uma revisão geral anual, uma vez que não diferencia as categorias no âmbito da administração pública estadual?” (Cf. itens 7 e 8 do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF).

9. Como asseverado pelo próprio consultante, solicita-se a análise jurídica do caso em face das vedações dispostas nos incisos I e VIII do art. 8º da LC nº 159, de 2017, *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 4 de maio de 2000, o que for menor;

10. Considerando os limites das competências regimentais desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas (CPN/PAGFN), nesta manifestação, cumpre analisar os questionamentos promovidos pelo CSRRF em face da vedação prevista no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017, que contempla matéria de pessoal. Por sua vez, no âmbito da PGFN, a análise de questões envolvendo o exame da legislação financeira é de competência da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF/PAGFN)[5], pelo que, *s.m.j.*, vislumbra-se caber a tal Coordenação-Geral manifestar-se sob o prisma do inciso VIII do art. 8º da LC nº 159, de 2017[6].

11. No presente caso, o consulente noticia a publicação da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, que “*institui pisos salariais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para as categorias profissionais que menciona e estabelece outras providências*” (doc. SEI 1158059). Em seu art. 1º, é estabelecido que, no Estado do RJ, o piso salarial dos empregados integrantes das categorias profissionais enunciadas no dispositivo, que não o tenham definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, que o fixe a maior, observará os valores definidos nos incisos I a VI do art. 1º.

12. Ao seu turno, a partir do art. 2º da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, são previstas as seguintes regras:

Art. 2º Os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário deverão observar os valores do Piso Salarial Regional previsto em lei estadual em todos os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviços e demais modalidades de terceirização de mão de obra.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se também a toda a administração indireta, inclusive às Organizações Sociais contratadas pelo Poder Público.

Art. 3º Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ficam obrigados a comprovar e manter a paridade salarial entre homens e mulheres.

Art. 4º O Servidor do Estado do Rio de Janeiro e seus aposentados e pensionistas, não poderão receber remuneração inferior ao piso regional estabelecido no Inciso I desta Lei.

Art. 5º O Estado enviará projeto de lei definindo os pisos salariais regionais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro até o dia 30 de dezembro do ano anterior.

Art. 6º Toda inclusão de novas ocupações na Lei deverá possuir CBO (Classificação Brasileira de Ocupação), quando existente, e ser submetida à análise técnica do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda – CETERJ.

Art. 7º O Poder Executivo realizará estudos no intuito de reduzir o número de faixas para o ano de 2019.

Art. 8º O Poder Executivo fiscalizará a aplicação desta Lei **(Parte vetada e com o veto rejeitado pela Assembléia Legislativa, promulgada em 25/05/2018 e publicada em 28/05/2018).**

Parágrafo único A não observância desta Lei implicará em multa de R\$50,00 à R\$1.000,00 por trabalhador.

Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo os seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2018, revogadas as disposições da [Lei nº 7530, de 09 de março de 2017](#). (grifou-se).

13. Como adiantado, a compatibilidade da sobredita lei estadual será analisada em face da vedação prevista no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017. Em relação à *ratio* geral das vedações em comento, conforme se observa das hipóteses elencadas no citado art. 8º, e considerando o propósito da Lei Complementar nº 159, de 2017, esta CPN/PGFN entende 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.

14. Designadamente no inciso I do art. 8º, a LC nº 159, de 2017, veda ao Estado, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, 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, excepcionando **expressamente** duas situações: “*exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal*” (destacou-se).

15. Como se vê, para além da hipótese de cumprimento de sentença judicial transitada em julgado, o legislador complementar excepcionou da vedação contida no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017, a eventual concessão de “*revisão geral anual*” aos servidores públicos, objeto de questionamento no item 8 do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF. Referido instituto tem assento constitucional, consoante disposto no inciso X do art. 37 da Carta de Outubro, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)^[7] (negritou-se).

16. Para que o tema possa ser examinado a contento, em consulta à doutrina administrativista, é possível levantar a natureza e os requisitos da “*revisão geral anual*”, valendo-se transcrever os seguintes ensinamentos:

Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios^[8]. [...] (grifou-se).

A revisão remuneratória pressupõe alguns requisitos particulares.

O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica para sua efetivação. Depois, temos o requisito da generalidade, indicativo de que a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Pelo requisito da anualidade, a revisão deverá ter periodicidade de um ano. Em relação a este requisito, cabe a cada ente federativo fixar o momento dentro do ano em que se dará a revisão. A anualidade é a periodicidade mínima, de onde se infere que nada obsta a que a periodicidade seja menor. Finalmente, impõe-se a presença do requisito isonômico, pelo qual se exige que sejam idênticos os índices revisionais.

Na Administração Federal, o diploma que regulamenta o art. 37, X, da CF, é a Lei nº 10.331, de 18.12.2001. Nela foi previsto o mês de janeiro para a revisão, estendida também a proventos e pensões. Tornar-se-á necessário, contudo, observar algumas condições: (a) definição do índice em lei específica; (b) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (c) previsão da despesa e indicação das fontes de custeio; (d) disponibilidade financeira, sem interferência nos compromissos assumidos em áreas prioritárias de interesse econômico e social; (e) respeito aos limites com despesas de pessoal registrados na legislação pertinentes;

(f) adequação do índice à evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho. Estados, Distrito Federal e Municípios também deverão editar suas respectivas leis, já que o mandamento constitucional é extensivo a todos os entes federativos.

No que concerne ao realinhamento da remuneração dos servidores, cumpre distinguir a revisão geral da revisão específica. Aquela retrata um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário; esta atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado. São, portanto, formas diversas de revisão e apoiadas em fundamentos diversos e inconfundíveis[9]. [...] (grifou-se).

O sistema remuneratório pátrio estabelece, no art. 37, inciso X, da CF o direito de revisão da remuneração dos agentes públicos, devendo essa ser geral, anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (regra alterada pela EC nº 19/98). Essa revisão geral retrata um reajustamento genérico e a recomposição da perda do poder aquisitivo do servidor em decorrência da inflação. Representa um direito subjetivo resguardado aos servidores, estatutários ou celetistas, da Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas e aos agentes políticos, atingindo a remuneração ou subsídios desses agentes.

Para cumprir a determinação constitucional, há algumas condições:

- a) previsão por lei específica, denominada requisito formal, observando para sua concretização, a regra de iniciativa privativa para cada caso (vide regras para fixação);
- b) caráter geral, a revisão deve ser ampla para atingir a totalidade dos servidores, de todos os poderes;
- c) requisito da anualidade, em que o intervalo entre um reajuste e outro deve ter o prazo máximo de um ano, sendo possíveis reajustes com intervalos menores;
- d) requisito isonômico que exige idênticos índices de revisão [...] [10] (grifou-se).

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do ar. 37, na redação da EC 19, assegura “revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”, dos vencimentos e dos subsídios. A revisão já era prevista pela mesma norma na sua antiga redação, que, todavia, não se assegurava. Agora, no entanto, na medida em que o dispositivo diz que a revisão é “assegurada”, trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político, a ser anualmente respeitado e atendido pelo emprego do índice que for adotado, o qual, à evidência, sob pena de fraude à Constituição e imoralidade, não pode deixar de assegurar a revisão. Tais considerações é que nos levaram a entender que, agora, a Constituição assegura a irredutibilidade *real*, e não apenas *nominal*, da remuneração. Este aumento não obsta, como se verá a seguir, ao aumento impróprio [...] [11] (grifou-se).

17. Ao seu turno, analisando julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) na matéria, também são colacionados pronunciamentos sobre os contornos da “*revisão geral anual*” esculpida no texto constitucional, *in verbis*:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito do Trabalho. 3. Diferenças salariais. Revisão geral anual. Desobediência ao art. 37, inciso X, da Constituição da República. Não ocorrência. 4. Aumento salarial com fundamento no princípio da isonomia. Violação à Súmula Vinculante 37. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 1.060.292 AGR / SP – 2ª Turma – 20/02/2018). (destacou-se).

VOTO

[...]

Entretanto, como já demonstrado na decisão ora agravada, a revisão geral anual apenas recompõe a expressão econômica da remuneração e, para a sua implementação, é necessária lei específica em que conste, além do índice a ser adotado, a época do ano na qual a revisão deve ocorrer. Pela obviedade, pressupõe que seja expressamente conferida a todos, sem distinção de índices. Logo, qualquer lei que não abranja a totalidade dos agentes públicos ou preveja distinção de índices, ainda que de forma indireta, não trata de revisão geral e anual.

No caso dos autos, as Leis Municipais 1.304/2005, 1.384/2006, 1.485/2007, 1.517/2008, 1.562/2009 e 1.653/2010 instituíram abonos, ganhos salariais, sem configurar revisão geral anual. [...] (ARE 1.060.292 AGR / SP – 2ª Turma – 20/02/2018). (destacou-se).

Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Remuneração. 3. Alegação de que a Lei 10.698/2003 operou revisão geral dissimulada dos vencimentos dos servidores da União em descompasso com o preceituado pelo art. 37, X, da Constituição Federal. Tese inconsistente e incompatível com a harmonia do texto constitucional. 4. Texto normativo que não se submete ao âmbito de incidência do preceito constitucional invocado. Fosse o caso de revisão, ter-se-ia a tentativa de neutralizar consequências negativas de um processo inflacionário anterior, de tal sorte que o legislador teria enunciado o benefício contido na Lei 10.698/2003 por meio de um índice que tentasse refletir a respectiva corrosão do poder aquisitivo. 5. O fato de os desdobramentos gerados na esfera da economia individual de cada servidor serem diferentes é consequência natural de um estatuto normativo que, a par de beneficiar a todos os servidores, não expressa mensagem legal destinada a recompor de maneira geral perdas próprias de processo inflacionário. 6. Mostra-se plenamente legítima a motivação política que subjaz a esse diploma legislativo, ao se apresentar mais sensível no benefício das classes dos servidores que ganham menos, subentendendo-a como reflexo de uma realidade social específica. 7. Agravo interno a que se nega provimento (ARE 649.212 AGR / PB – 2ª Turma – 26/06/2012). (destacou-se).

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): O agravante não deduz argumentação capaz de alterar o resultado da decisão impugnada.

Com efeito, ainda que encarada por um ângulo estritamente constitucional, a pretensão recorrente não tem amparo jurídico.

No caso, a insurgência se baseia em interpretação forçada da Lei 10.698/2003, com propósito de demonstrar que este diploma normativo teria escamoteado uma revisão desigual para os servidores da União em descompasso com o preconizado pela parte final do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Desse modo, entende que a vertente questão merece solução idêntica à adotada no julgamento do RMS 22.307, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13.6.1997, e reafirmada no RE-QO-RG 584.313, de minha relatoria, DJe 22.10.2010, relativa ao acréscimo de 23,86% decorrente de interpretação das leis 8.622/1993 e 8.627/1993.

Contudo, não merece prosperar o pleito. Isso porque, ao instituir a uma *vantagem pecuniária individual devida aos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, ocupantes de cargos*

efetivos ou empregos públicos, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), a Lei 10.698/2003 tão somente levou a efeito uma prerrogativa funcional do Legislativo federal, relacionada à regência remuneratória do quadro funcional da União, no contexto de legítimo e livre exercício de direção política, no âmbito da atividade legislativa deste ente.

Dessarte, o fato de os desdobramentos gerados na esfera da economia individual de cada servidor serem diferentes é consequência natural de um estatuto normativo que, a par de beneficiar a todos os servidores, não expressa mensagem legal destinada a recompor de maneira geral perdas próprias de processo inflacionário.

Fosse o caso de revisão, ter-se-ia a tentativa de neutralizar consequências negativas de um processo inflacionário anterior, de tal sorte que o legislador teria enunciado o benefício contido na Lei 10.698/2003 por meio de um índice que tentasse refletir a respectiva corrosão do poder aquisitivo.

Nesse passo, impende lembrar que o significado normativo do preceito constitucional invocado traduz uma diretriz a ser considerada dentro do processo de revisão geral de vencimentos dos servidores, orientando o legislador ordinário a buscar a preservação do valor real da remuneração destes, o que, como sói ser, demonstra-se por índices e não por valores definidos em termos absolutos.

Desse modo, tal como enunciada, revela-se manifesta a exclusão da Lei 10.698/2003 do âmbito de incidência do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal.

Sobre esse dispositivo, em voto proferido por ocasião do julgamento do RMS 22.307, Tribunal Pleno, DJ 13.6.1997, sentenciou o eminente Min. Marco Aurélio, *in verbis*:

(...) a doutrina, a jurisprudência e até mesmo o vernáculo indicam como revisão o ato pelo qual formaliza-se a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos, por sinal expressamente referido na Carta de 1988 - inciso IV, do artigo 7º - patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado. Esta é a premissa consagradora do princípio da irredutibilidade dos vencimentos, sob pena de relegar-se à inocuidade a garantia constitucional, no que voltada à proteção do servidor e não da Administração Pública. (Grifei).

[...]

Aliás, se a inversão pretendida na espécie emplasasse e, desse modo, fosse lícito transformar um valor específico (R\$ 59,87), absoluto e definido, em um índice geral de revisão (13,23%), preconizar-se-ia um indesejável engessamento da remuneração de servidores. Isso porque restaria contrariado o sentido de adaptação desse específico processo legislativo à dinâmica da realidade social que, em um momento pode exigir mais atenção para determinada classe de servidores; em outro, para outra diversa, conforme forem as exigências reveladas para concretização dos fins do Estado.

[...] (ARE 649.212 AGR / PB – 2ª Turma – 26/06/2012). (destacou-se).

18. No âmbito do Superior Tribunal da Justiça (STJ), anota-se julgado que tratou do instituto da “revisão geral anual” no contexto de fixação de piso salarial para determinada categoria funcional, por lei estadual, tendo a Corte se posicionado no seguinte sentido:

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. RONDÔNIA. SÚMULA. 339/STF. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 142/95. PISO SALARIAL. GRUPO OPERACIONAL. MAGISTÉRIO.

1. Encerrando a norma legal uma mera fixação de piso salarial para determinada categoria funcional, sem cunho de revisão geral de remuneração, não resta ofendido o inciso X do Art. 37 da CF/88.

2. Convocação da Súmula 339 do STF.

3. Recurso não provido.

(RMS 9.242/RO, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, QUINTA TURMA, julgado em 16/09/1999, DJ 04/10/1999)

V O T O

O EXMO. SR. MINISTRO EDSON VIDIGAL: Senhor Presidente, a questão tem seu ponto nodal na convicção de ter havido, realmente, um realinhamento obediente à política nacional de ensino, ou uma revisão geral na remuneração, hipótese esta última que implicaria ofensa à CF/88, Art. 37, inciso X, eis que não estendia o benefício aos demais servidores do Estado.

Esta Corte já apreciou o tema, como se vê do seguinte julgado: [...]

Aplicável, pois, à espécie, a Súmula 339 do STF e inaplicável o inciso X do Art. 37 da CF/88, considerando tratar-se de fixação de piso salarial e não de uma revisão geral de remuneração que se deixou de estender aos demais servidores. [...] (grifou-se).

19. Do que fora exposto, evidencia-se que a doutrina administrativista e julgados das Cortes Superiores, com fundamento no art. 37, inciso X, da CF/88, elencam certos requisitos para a instituição da “*revisão geral anual*” (ressalvada na parte final da vedação contida no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017): a) requisito formal, demandando a edição de lei específica para sua efetivação; b) requisito da generalidade, diante do qual a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla para atingir a totalidade dos servidores, de todos os poderes; c) requisito da anualidade, reclamando que o intervalo entre uma revisão e outra deve ter o prazo máximo de um ano, sendo possíveis revisões com intervalos menores; e d) requisito isonômico, reclamando que sejam idênticos os índices revisionais.

20. Tecidos os esclarecimentos acima, passa-se às indagações da consulente. No item 7 do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF, questiona-se se, de fato, a Lei ERJ nº 7.898, de 2018, deveria ser considerada, pelo CSRRF, como uma violação ao inciso I (e também ao inciso VIII) do art. 8º da LC nº 159, de 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*”. Em primeiro lugar, embora a referida lei estadual se preste a instituir pisos salariais para as categorias profissionais que menciona, aparentemente, a norma também teria repercussão no âmbito do Poder Público do Estado do Rio de Janeiro, destacando-se a previsão contida em seu art. 4º (“*O Servidor do Estado do Rio de Janeiro e seus aposentados e pensionistas, não poderão receber remuneração inferior ao piso regional estabelecido no Inciso I desta Lei*”).

21. Nesse sentido, na medida em que o citado art. 4º da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, prevê que o servidor do Estado do RJ e seus aposentados e pensionistas não poderão receber remuneração inferior ao piso regional estabelecido no inciso I da mesma lei, **em princípio**, tal norma estadual poderia em tese ensejar violação à vedação disposta no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017. **Nada obstante**, a conferência dos dados técnicos financeiros que, de fato, possam confirmar majoração remuneratória no caso concreto, bem como a conclusão final a esse respeito, escapam às competências regimentais deste órgão jurídico, incumbindo ao CSRRF, autoridade administrativa legalmente competente para fiscalizar e monitorar os descumprimentos do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 (cf. art. 7º da LC nº 159, de 2017, e art. 23 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017[12]).

22. Em sequência, no item 8 da consulta, indaga-se se seria possível enquadrar a Lei ERJ nº 7.898, de 2018, como uma “*revisão geral anual*”, “[...] *uma vez que não diferencia as categorias no âmbito da administração pública estadual*” (lembrando-se, nesse ponto, da exceção contida na parte final do inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017). Em face das considerações doutrinárias e jurisprudenciais veiculadas nos itens 15 a 19 *supra*, aparentemente, vislumbra-se que as disposições da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, não se amoldariam a todos os requisitos constitucionais de instituição de uma “*revisão geral anual*” (art. 37, inciso X, da CF/88), especialmente no tocante à exigência de lei específica, à generalidade da revisão (que, no presente caso, parece limitar-se aos eventuais servidores cujos proventos sejam inferiores ao piso regional

previsto no inciso I do art. 1º da lei estadual) e à adoção de índice revisional, ao invés de valor definido em termos absolutos (ainda que, nos termos do art. 4º da lei, no âmbito do serviço público estadual, não haja diferenciação de valores).

23. Isto posto, em relação às considerações alcançadas até aqui, cumpre acrescentar as seguintes observações. A Lei Complementar nº 159, de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal, é uma norma extremamente recente e inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, não havendo, dessa forma, 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.

24. Assim, é relevante ressaltar que a leitura ora realizada do inciso I do art. 8º da LC 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**.

25. Convém destacar, igualmente, que, 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.

26. Por derradeiro, cumpre pontuar que o presente exame é realizado sob o âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017, motivo pelo qual eventuais implicações jurídicas decorrentes da legislação estadual não foram e nem poderiam ser objeto deste Parecer.

III

27. Ante o exposto, e considerando a estrita competência desta Coordenação-Geral de Pessoal e Normas (CPN/PGFN) em matéria de Direito Administrativo, conclui-se que:

a) considerando os limites das competências regimentais desta CPN/PGFN, nesta manifestação, cumpre analisar os questionamentos promovidos pelo CSRRF em face da vedação prevista no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017, que contempla matéria de pessoal. Por sua vez, no âmbito da PGFN, a análise de questões envolvendo o exame da legislação financeira é de competência da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros (CAF/PGFN)[13], pelo que, *s.m.j.*, vislumbra-se caber a tal Coordenação-Geral manifestar-se sob o prisma do inciso VIII do art. 8º da LC nº 159, de 2017;

b) designadamente no inciso I do art. 8º, a LC nº 159, de 2017, veda ao Estado, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, 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, excepcionando **expressamente** duas situações: *“exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal”*;

c) a doutrina administrativista e julgados das Cortes Superiores, com fundamento no art. 37, inciso X, da CF/88, elencam certos requisitos para a instituição da “*revisão geral anual*” (ressalvada na parte final da vedação contida no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017): a) requisito formal, demandando a edição de lei específica para sua efetivação; b) requisito da generalidade, diante do qual a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla para atingir a totalidade dos servidores, de todos os poderes; c) requisito da anualidade, reclamando que o intervalo entre uma revisão e outra deve ter o prazo máximo de um ano, sendo possíveis revisões com intervalos menores; e d) requisito isonômico, reclamando que sejam idênticos os índices revisionais;

d) no item 7 do Ofício SEI nº 53/2018/CSRRF-MF, questiona-se se, de fato, a Lei ERJ nº 7.898, de 2018, deveria ser considerada, pelo CSRRF, como uma violação ao inciso I (e também ao inciso VIII) do art. 8º da LC nº 159, de 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*”. Em primeiro lugar, embora a referida lei estadual se preste a instituir pisos salariais para as categorias profissionais que menciona, aparentemente, a norma também teria repercussão no âmbito do Poder Público do Estado do Rio de Janeiro, destacando-se a previsão contida em seu art. 4º (“*O Servidor do Estado do Rio de Janeiro e seus aposentados e pensionistas, não poderão receber remuneração inferior ao piso regional estabelecido no Inciso I desta Lei*”);

e) nesse sentido, na medida em que o citado art. 4º da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, prevê que o servidor do Estado do RJ e seus aposentados e pensionistas não poderão receber remuneração inferior ao piso regional estabelecido no inciso I da mesma lei, **em princípio**, tal norma estadual poderia em tese ensejar violação à vedação disposta no inciso I do art. 8º da LC nº 159, de 2017. **Nada obstante**, a conferência dos dados técnicos financeiros que, de fato, possam confirmar majoração remuneratória no caso concreto, bem como a conclusão final a esse respeito, escapam às competências regimentais deste órgão jurídico, incumbindo ao CSRRF, autoridade administrativa legalmente competente para fiscalizar e monitorar os descumprimentos do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 (cf. art. 7º da LC nº 159, de 2017, e art. 23 do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017[14]);

f) quanto ao item 8 da consulta, em face das considerações doutrinárias e jurisprudenciais veiculadas nos itens 15 a 19 *supra*, aparentemente, vislumbra-se que as disposições da Lei ERJ nº 7.898, de 2018, não se amoldariam a todos os requisitos constitucionais de instituição de uma “*revisão geral anual*” (art. 37, inciso X, da CF/88), especialmente no tocante à exigência de lei específica, à generalidade da revisão (que, no presente caso, parece limitar-se aos eventuais servidores cujos proventos sejam inferiores ao piso regional previsto no inciso I do art. 1º da lei estadual) e à adoção de índice revisional, ao invés de valor definido em termos absolutos (ainda que, nos termos do art. 4º da lei, no âmbito do serviço público estadual, não haja diferenciação de valores);

g) a Lei Complementar nº 159, de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal, é uma norma extremamente recente e inovadora no ordenamento jurídico brasileiro, não havendo, dessa forma, 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;

h) a leitura ora realizada do inciso I do art. 8º da LC 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;

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”;

j) o presente exame é realizado sob o âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017, motivo pelo qual eventuais implicações jurídicas decorrentes da legislação estadual não foram e nem poderiam ser objeto deste Parecer; e

l) **cumpr**e ressaltar o caráter meramente opinativo da presente manifestação, 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 LC nº 159, de 2017.

À consideração superior, com proposta de encaminhamento deste expediente ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF).

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

Documento assinado eletronicamente.

ELVIRA CAROLINA MOREIRA DE REZENDE

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

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

Documento assinado eletronicamente.

MARIANA M. 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 novembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente.

RICARDO SORIANO DE ALENCAR

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Administrativa

Aprovo. Encaminhe-se o expediente ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (CSRRF), consoante proposto.

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

Documento assinado eletronicamente.

FABRÍCIO DA SOLLER

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

[1] *“Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.”*

[2] *“Institui pisos salariais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro para as categorias profissionais que menciona e estabelece outras providências.”*

[3] Registre-se que o expediente também foi encaminhado por intermédio de mensagem eletrônica, conforme os docs. SEI 1160909 e 1162129.

[4] *“Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.”*

[5] Nos termos do art. 14 do Regimento Interno da PGFN, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

[6] **Registre-se que o presente processo administrativo também foi encaminhado à CAF/PGFN, conforme seu histórico de andamento no sistema SEI.**

[7] Em âmbito federal, anota-se a edição da Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que *“regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais”*. Nos arts. 1º e 2º dessa lei, são listados os seguintes requisitos para a sua efetivação na esfera federal:

“Art. 1º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do [inciso X do art. 37 da Constituição](#), no mês de janeiro, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

Art. 2º A revisão geral anual de que trata o art. 1º observará as seguintes condições:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;

V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o [art. 169 da Constituição](#) e a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).”

[8] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Editora Forense, 2018, p. 705.

[9] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Atlas, 2013, pp. 746-747.

[10] MARINELA, Fernanda. **Servidores Públicos**. Editora Impetus, 2010, pp. 213-215.

[11] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Malheiros, 2012. 38ª edição, pp. 540-541.

[12] *“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.”*

[13] Nos termos do art. 14 do Regimento Interno da PGFN, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014.

[14] *“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.”*



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 14/11/2018, às 19:59, 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 **Elvira Carolina Moreira de Rezende, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 16/11/2018, às 10:00, 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 16/11/2018, às 18:54, 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 **1301379** e o código CRC **83520BA5**.