



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária
Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários

PARECER SEI Nº 63/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME

Ato preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º da Lei nº 12.527, de 18.11.2011, c/c art. 20, *caput*, do Decreto nº 7.724, de 16.5.2012. A divulgação somente deve ocorrer após a tomada da decisão respectiva pela autoridade competente.

Consulta. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia. Art. 7º, inciso I da Lei Complementar nº 159, de 29 de dezembro de 2016. Portaria Rioprevidência nº 351, de 18 de janeiro de 2019, que dispõe sobre reajuste dos benefícios de que trata a Lei Estadual nº 6.244, de 21 de maio de 2012.

Processo SEI nº 12105.100075/2019-19

I

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por meio do OFÍCIO SEI Nº 22/2019/CSRRF-ME (SEI nº 1692020), consulta com base na competência prevista no inciso I do art. 7º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, sobre a edição da Portaria Rioprevidência nº 351, de 18 de janeiro de 2019, que dispõe sobre reajuste dos benefícios de que trata a Lei do estado do Rio de Janeiro nº 6.244, de 21 de maio de 2012.

II

2. Segundo assevera o OFÍCIO SEI Nº 22/2019/CSRRF-ME, o ponto central da análise é saber se a previsão contida na Portaria Rioprevidência (2411372 [1]), que, segundo afirma referida correspondência, segue a legislação estadual de regência, extrapola o que determina o inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, em que pese a possibilidade constitucional contida no § 8º do art. 40 da constituição Federal, tendo o órgão formulado os seguintes questionamentos pertinentes ao caso concreto:

2. Em breve histórico, em 18 de janeiro de 2019 foi editada Portaria Rioprevidência nº 351 que dispõe sobre reajuste dos benefícios de que trata a Lei Estadual nº 6.244/2012.

3. A mencionada lei estadual trata do reajuste dos benefícios previdenciários, na forma do artigo 40, §8º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 1º Os proventos de aposentadoria e as pensões previdenciárias aos quais seja aplicável o disposto no §8º, do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, sem a garantia da paridade, deverão ser reajustados anualmente, na data base de 01 de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

(...)

Art. 3º O disposto na presente Lei aplica-se a todos os benefícios de aposentadoria e pensão previdenciária pagos pelo RIOPREVIDÊNCIA, desde que não alcançados pela paridade. (grifou-se)

4. A Constituição Federal em seu parágrafo 8º do artigo 40 dispõe que: "*É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.*"

5. Entretanto, analisando o inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 verifica-se que, durante o Regime de Recuperação Fiscal, é vedado ao Estado a concessão, a qualquer título, de reajuste de servidores e empregados públicos, excetuando decisões judiciais e o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

6. Depreende-se assim, que os aposentados e pensionistas que possuem paridade apenas poderão ter seus proventos reajustados nas duas exceções dispostas na Lei Complementar, não fazendo menção à hipótese tratada pela Portaria do Rioprevidência.

7. Nesse sentido faz-se necessário esclarecer as seguintes dúvidas

a) A Portaria Rioprevidência nº 351/2019 deve ser considerada como um descumprimento ao inc. I do art. 8º da LC nº 159/2017;

b) O disposto no §8º, do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil deve ser considerado como uma exceção ao disposto no art. 8º da LC nº 159/2017.

(grifos no original)

III

3. Assevera-se, preliminarmente, que a análise em tela está adstrita aos aspectos estritamente jurídicos, e relativos às atribuições legais desta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários – CAP/PGFN, de se pronunciar acerca dos atos normativos que tangenciam a previdência social, relativos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS e ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Regime Complementar – RPC, nos termos do art.13 da Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993.

4. Eis o que determina o inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

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;

(...)

5. Na análise sobre possível afronta da legislação estadual, com a legislação nacional, é mister que, na interpretação da norma contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, os parâmetros constitucionais sejam respeitados. A ciência do Direito se manifesta pela norma jurídica.

Norberto Bobbio assevera que "toda norma jurídica pode ser submetida a três valorações distintas, e que estas valorações são independentes umas das outras. De fato, frente a qualquer norma jurídica podemos colocar uma tríplice ordem de problemas: 1) se é justa ou injusta; 2) se é válida ou inválida; 3) se é eficaz ou ineficaz. Trata-se dos três problemas distintos: da justiça, da validade e da eficácia de uma norma jurídica" [2].

6. O problema da validade é o ponto nodal para a determinação do direito enquanto regra coercitiva. É a definição dos meios a serem utilizados para a realização do fim último do direito: a realização da justiça.

7. Com efeito, consoante a concepção traçada por Hans Kelsen, seguida, por Bobbio, a norma jurídica retira seu fundamento de validade em uma norma jurídica imediatamente superior, e assim por diante, até se chegar à Constituição, que é a lei das leis do Estado. Assim, cria-se uma unidade do sistema jurídico. E a Constituição retira seu fundamento de validade em uma norma pressuposta, a norma fundamental, sem conteúdo, que apenas impõe o dever de obedecer à Constituição [3]. Com essa concepção, a validade da norma jurídica pode ser analisada sob dois aspectos: quanto à norma individualmente considerada e quanto ao próprio sistema jurídico. Para que uma norma seja válida, ela deve estar inserida em um ordenamento jurídico, e deve ser produzida em conformidade com os requisitos postos pelo sistema jurídico. Com isso, se a norma for submetida ao processo de produção e formação em conformidade com as diretrizes de procedimento e de competência, instituídas pelo próprio sistema (submissão aos trâmites do processo legislativo), estará válida sob o aspecto formal [4]. Além da validade formal, é necessário que a norma jurídica possua validade material. Assim, seu conteúdo precisa estar em harmonia com o ordenamento jurídico. Para tanto, precisa se coadunar com as normas de hierarquia superior, o que significa que deve estar em consonância com a Constituição Federal e/ou com as normas infraconstitucionais superiores a ela [5]. Tércio Sampaio Ferraz Junior diverge desse posicionamento. Aduz que o ordenamento jurídico é um sistema não piramidal, motivo pelo qual não se deve falar em uma norma fundamental, necessariamente válida, que confere validade a todas as demais normas dela derivadas, conforme a doutrina de Kelsen [6]. No entanto, o autor assevera que se faz necessária a identificação de uma *norma-origem* sobre a qual as demais normas se fundamentem para serem válidas no sistema. Aliás, o autor defende que há várias normas-origem, as quais não podem ser consideradas nem válidas nem inválidas, pois não há norma superior que as imunize, e defende que o sistema normativo admite várias cadeias normativas com diversas normas-origens, inclusive podendo ser incompatíveis entre si. O que garante a coesão do sistema de normas é a imperatividade do ordenamento jurídico [7].

8. O certo é que, adotando-se uma ou outra teoria (existência de uma norma fundamental ou de normas-origens), faz-se necessário que uma norma, para que possua validade, retire esse seu fundamento de validade de outra norma válida, e assim por diante, até se chegar à Constituição.

9. Nessa linha, a norma contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 deve guardar consonância com a norma contida no § 8º do art. 40 da Constituição Federal, que assegura “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

10. Dessa feita, ao se cotejar o disposto no art. 1º da Lei do estado do Rio de Janeiro nº 6244, de 2012 com a lei nacional, deve-se ter clara a ideia traçada pelo constituinte. E o que isso significa?

11. Significa que o caminho a ser seguido pelo legislador infraconstitucional é a vigente previsão no bojo do texto constitucional, cuja regra geral, desde o advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, é no sentido de que o reajuste dos benefícios previdenciários deva preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.

12. No ponto, convém assinalar que os egressos no serviço público até o advento da alteração constitucional possuem paridade/integralidade, o que significa que o reajuste não é automático, pois depende da alteração da remuneração/subsídio de quem ainda está ativo no serviço público. Nesse caso, a Lei Complementar nº 159, de 2017, como possui cunho nacional, deve ser seguida pelos Estados e Distrito Federal, eis que são seus destinatários.

13. Ainda no tocante ao § 8º do art. 40 da Constituição Federal em vigor, em que pese o fato de a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 pretender alterar os seus termos, convém destacar que essa

previsão do valor real permanece vigente, e, como já asseverado, foi incorporada ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, como garantia da manutenção permanente do valor real do benefício previdenciário, em consequência da extinção da regra da integralidade e da paridade para os benefícios previdenciários dos RPPS, estampada atualmente no âmbito federal, na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, na linha de conferir simetria com a regra de cálculo então vigente para o RGPS.

14. No âmbito do RGPS, a previsão do § 4º do art. 201 da Constituição Federal em vigor foi inserida pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que instituiu o princípio da contributividade como regra para a fruição dos benefícios previdenciários desse regime, o que está refletido na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

15. Claramente a intenção do constituinte foi preservar, permanentemente, o valor real da moeda, considerando que a exação (contribuição previdenciária) paga pelo segurado sempre incidiria sobre sua remuneração atualizada. É, pois, consectário lógico que se há a contribuição sobre o salário de contribuição atualizado, deve-se manter o benefício correlato também atualizado.

16. Isso por que o mandamento da atualização que reflita em caráter permanente o valor real do benefício previdenciário, classifica-se como garantia fundamental do segurado, sendo vedado o retrocesso, nesse ponto. Destarte, se não houver a determinação de atualização por índices que garantam o valor real, restará prejudicado o mínimo da recomposição econômica constitucionalmente deferida ao segurado, esculpido no texto constitucional no § 8º do art. 40 e no § 4º do art. 201.

17. Wladimir Novaes Martinez se posiciona no sentido da total necessidade da manutenção do valor real do benefício, e registra que a origem histórica do princípio é o processo inflacionário precedente a 1988, buscando corrigir as distorções da legislação vigente [8].

18. Não obstante a estabilização da moeda, ocorrida a partir de 1994, com o plano real, a ideia do constituinte derivado foi a manutenção do poder aquisitivo da moeda, com o intuito de garantir minimamente que os proventos dos segurados não seriam corroídos pela inflação. Assim, o valor real representa o valor de compra, que deverá ser sempre atualizado, registrada a perda do seu poder aquisitivo.

19. Entendimento em sentido oposto, ou seja, em que não se assegure a manutenção do valor real da moeda, pode ensejar apropriação sem causa do sistema previdenciário, em detrimento do segurado, consubstanciado no princípio do enriquecimento sem causa, que é princípio geral do direito, e possui previsão expressa no ordenamento pátrio, devendo ser respeitado nas relações travadas entre particulares e entre eles e o Poder Público.

20. Como é cediço, o enriquecimento sem causa compreende um aumento injusto do patrimônio do beneficiado pela prestação alheia, e que não merece ser resguardado pelo ordenamento jurídico. O enriquecimento de uma parte gera o empobrecimento de outra e configura uma diminuição efetiva do patrimônio ou a frustração de vantagem legítima. Ressalte-se que entre o enriquecimento de um e o empobrecimento de outro é necessário que haja um vínculo, ou seja, um nexo causal, fazendo com que o primeiro enriqueça à custa do segundo. Consiste, como geralmente ocorre, no deslocamento de um valor de um patrimônio para outro.

21. Segundo a lição de Orlando Gomes, *“há enriquecimento ilícito quando alguém, às expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funde em dispositivo de lei ou em negócio jurídico anterior”* [9].

22. Com isso, vislumbra-se que haveria apropriação sem causa do sistema se não houvesse atualização que assegurasse, permanentemente, o valor real dos salários de contribuição e dos benefícios previdenciários, na esteira do que foi garantido pelo constituinte reformador no bojo das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003.

23. Assim, a interpretação a ser conferida ao inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 deve ser no sentido de que a vedação de reajuste ali disposta deva ser consonante com o parâmetro constitucional, ou seja, os benefícios concedidos de acordo com a atual regra geral do art. 40 da Constituição Federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, devem ser atualizados de acordo com o seu § 8º.

24. Isso denota que é indicada a concessão do reajuste dos benefícios previdenciários de acordo com os índices inflacionários, aptos a preservação do valor real da moeda.
25. No tocante ao índice adotado pela Lei do estado do Rio de Janeiro nº 6244, de 2012, no caso do reajuste dos benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos sem direito à paridade, convém tecer breve comentário.
26. No âmbito federal, o art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 prevê o reajuste de aposentadorias e pensões sem direito à paridade, e determina o reajuste na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios Regime Geral de Previdência Social – RGPS:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.

27. E o art. 29-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que trata dos planos de benefícios do RGPS, com redação conferida pela Lei nº 10.887, de 2004, aduz que o índice utilizado para a correção desses benefícios previdenciários é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
28. No caso concreto dos autos, houve manifestação expressa do ente federativo, por meio de legislação própria, no sentido de conceder o reajuste de acordo com os termos da legislação federal, não havendo que cogitar quebra da autonomia estatal e da sua competência concorrente para a edição de normas de previdência social.
29. A preservação do valor real do benefício, como já ressaltado alhures, é decorrência da extinção da regra da integralidade e da paridade para os benefícios previdenciários dos RPPS. É exatamente esse o sentido do disposto na legislação estadual, na linha do que é previsto na legislação federal que regula a matéria.

IV

30. Diante do exposto, em resposta aos questionamentos efetuados no OFÍCIO SEI Nº 22/2019/CSRRF-ME, concluo que:
- 30.1. a Portaria Rioprevidência nº 351, de 2019, considerando que está em sintonia com a legislação estadual de regência - Lei do estado do Rio de Janeiro nº 6244, de 2012 -, não deve ser considerada como um descumprimento ao inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, na medida em que a própria lei estadual está em harmonia com o § 8º do art. 40 da Constituição Federal, e a interpretação a ser conferida ao inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017 deve ser no sentido de que a vedação de reajuste ali disposta deva ser consonante com o parâmetro constitucional, ou seja, os benefícios concedidos de acordo com a atual regra geral do art. 40 da Constituição Federal, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, devem ser atualizados de acordo com o seu § 8º.
- 30.2. O disposto no § 8º, do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil deve ser considerado como a regra geral a ser seguida, e não exceção, apta a orientar a interpretação a ser conferida pela Lei Complementar nº 159, de 2017, conforme asseverado neste Parecer.
- 30.3. No que tange ao reajuste dos proventos dos egressos no serviço público até o advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, como eles possuem paridade/integralidade, o reajuste não é automático, na medida em que depende da alteração da remuneração/subsídio de quem ainda está ativo no serviço público. Nesse caso, a letra "a" do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, como de cunho nacional, deve ser seguida pelos entes Estados e Distrito Federal, eis que são seus destinatários.

À consideração do Excelentíssimo Procurador-Geral de Consultoria Tributária e Previdenciária, com proposta de devolução dos autos ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Ministério da Economia, em prosseguimento.

Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários, em 10 de julho de 2019.

THAÍSA JULIANA SOUSA RIBEIRO

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários

*Indexação. 7. RPPS. 7.1 Normas Gerais.

[1] Após solicitação, mediante contato telefônico, foi anexado aos autos o ato normativo, pois no respectivo documento Sei foi nominado ato normativo diverso, bem como ele não contém documento anexo.

[2] BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2011, p.17.

[3] KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, [tradução João Baptista Machado], 6ª ed. 1998. – (Ensino Superior). Disponível em <<https://portalconservador.com/livros/Hans-Kelsen-Teoria-Pura-do-Direito.pdf>>. Acesso em: 21 de maio 2019, p. 135.

[4] “Uma norma jurídica não vale porque tem um determinado conteúdo, quer dizer, porque o seu conteúdo pode ser deduzido pela vida de um raciocínio lógico de uma norma fundamental pressuposta, mas porque é criada por uma forma determinada - em última análise, por uma forma fixada por uma norma fundamental pressuposta. Por isso, e somente por isso, pertence ela à ordem jurídica cujas normas são criadas de conformidade com esta norma fundamental”. (KELSEN, Hans. *Op. Cit.* p. 139).

[5] “Assim como Kant pergunta: como é possível uma interpretação, alheia a toda metafísica, dos fatos dados aos nossos sentidos nas leis naturais formuladas pela ciência da natureza, a Teoria Pura do Direito pergunta: como é possível uma interpretação, não reconduzível a autoridades metajurídicas, como Deus ou a natureza, do sentido subjetivo de certos fatos como um sistema de normas jurídicas objetivamente válidas descritíveis em proposições jurídicas? A resposta epistemológica (teorético-gnoseológica) da Teoria Pura do Direito é: sob a condição de pressupormos a norma fundamental: devemos conduzir-nos como a Constituição prescreve, quer dizer, de harmonia com o sentido subjetivo do ato de vontade constituinte, de harmonia com as prescrições do autor da Constituição. A função desta norma fundamental é: fundamentar a validade objetiva de uma ordem jurídica positiva, isto é, das normas, postas através de atos de vontade humanos, de uma ordem coerciva globalmente eficaz, quer dizer: interpretar o sentido subjetivo destes atos como seu sentido objetivo”. (KELSEN, Hans. *Op. Cit.* pp. 141/142).

[6] SAMPAIO FERRAZ JR. Tércio. **Teoria da norma jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, pp. 135/136.

[7] SAMPAIO FERRAZ JR. Tércio. *Op. Cit.*, 147/149.

[8] MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 6ª Edição, São Paulo: LTR, 2015, p. 174

[9] Gomes, Orlando. **Obrigações**, Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 250.



Documento assinado eletronicamente por **Thaísa Juliana Sousa Ribeiro, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 17/07/2019, às 19:16, 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 **2951557** e o código CRC **D66305A1**.

Referência: Processo nº 12105.100075/2019-19

SEI nº 2951557