



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

## **PARECER SEI Nº 16851/2021/ME**

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

**Ofício SEI nº 265274/2021/ME.** Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Consulta sobre o ressalvado no inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Revisão geral anual. Art. 37, *caput*, X, da Constituição Federal. Análise restrita aos aspectos jurídico-financeiros da consulta.

Processo SEI nº 19953.100707/2021-17.

I

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) do Estado do Rio de Janeiro, por intermédio do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512), encaminha ao exame desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional diversos questionamentos acerca dos limites e da extensão da revisão geral anual de que trata o inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista a ressalva contida na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

2. A problemática submetida ao exame da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional originou-se de dúvida encaminhada pela Secretaria do Tesouro Nacional ao CSRRF acerca da proposta de revisão geral anual apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito da elaboração do seu Plano de Recuperação Fiscal. Questionou-se, naquela oportunidade, se seria compatível com as obrigações do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal a previsão de uma recomposição salarial geral única de acordo com a inflação acumulada de múltiplos exercícios e de recomposições gerais dos salários pela inflação em todos os anos do mencionado regime.

3. Sob tal perspectiva, o CSRRF destaca que *“a Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro aprovou Projeto de Lei nº 4.680/2021 no dia 21 de setembro de 2021 autorizando o governo do Estado do Rio de Janeiro a conceder reajustes aos servidores de acordo com o IPCA acumulado entre 6 de setembro de 2017 e 31 de*

dezembro de 2021, o que significaria um total de 23% de aumento na remuneração”, e que “a recomposição aprovada acontecerá em três parcelas: a primeira delas de 50%, em 2022; a segunda de 25%, em 2023; e a terceira de 25%, em 2024, representando um impacto de receita anual estimado em R\$ 6 bilhões, conforme sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro”.

4. Após amplos debates, no âmbito do CSRRF, sobre o tema, submete-se ao exame deste Órgão Jurídico os questionamentos a seguir transcritos, *in verbis*:

*“32. Por fim tendo em vista que a existência de aspectos jurídicos que antecedem a análise do caso concreto, é necessário entender quais são os limites e a extensão da aplicabilidade da revisão geral anual, a fim de verificar se, ultrapassadas as limitações legais, estaria caracterizada violação às vedações dispostas no art. 8º da LC 159/2017. Diante disso, formulamos os seguintes questionamentos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:*

*a) É vedado ao estado em Regime de Recuperação Fiscal conceder revisão geral anual, tendo em vista a ressalva prevista no inciso I do art. 8º da LC 159/2017?*

*b) Em caso de resposta negativa ao item anterior, a concessão de revisão geral anual pelo estado em Regime de Recuperação Fiscal com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, viola o disposto no inciso I do art. 8º da LC 159/2017 ou também se enquadra na ressalva prevista no mesmo dispositivo?*

*c) A revisão geral anual está necessariamente atrelada a um índice de correção inflacionária ou é possível ao Chefe do Poder Executivo fixar percentual diverso, a seu critério?*

*d) É o Conselho órgão competente para realizar avaliação da compatibilidade do RGA com as obrigações do estado em Regime de Recuperação Fiscal sob o ponto de vista do equilíbrio fiscal determinado no PRF, ou cabe ao Conselho falar exclusivamente se a aplicação da RGA é ou não descumprimento de vedação?*

*e) O estado é obrigado a conceder o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988?*

*f) Caso a resposta ao item “e” seja negativa, por ser ato opcional e considerando a situação fiscal justificada pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, há que se falar em ressalva irrestrita para todo o tipo de majoração salarial concedida à totalidade de servidores públicos estaduais?*

*g) O ressalvado no inciso I do art. 8º se estende para reajuste considerando inflação retroativa acumulada de múltiplos exercícios?”*

5. De início, torna-se importante destacar que compete a esta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, em razão da sua competência regimental<sup>[1]</sup>, tão somente a análise jurídica dos aspectos da consulta que envolvam matéria de natureza financeira.

6. Fixada tal premissa, serão objeto desta manifestação jurídica os questionamentos constantes das **alíneas “a”, “b”, “d”, “f” e “g” do item 32** do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512), devendo as demais indagações serem elucidadas pela Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

7. O Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, tem como destinatários Estados que se encontrem em quadro de dívida excessiva e elevado nível de rigidez de gastos com pessoal e de serviço da dívida, cuja consequência é a grave crise de liquidez e insolvência. A aludida normatização estabeleceu condições de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e criou mecanismos de refinanciamento de passivos desses entes, bem como definiu contrapartidas que devem ser adotadas por aqueles entes que pretenderem aderir ao regime.

8. O reequacionamento de passivos, previsto na Lei Complementar nº 159, de 2017, abarca a redução temporária no pagamento da dívida com a União, como também uma maior flexibilidade para a contratação de operações de crédito. Tal reestruturação de débitos, todavia, não solucionará a crise fiscal se não for acompanhada por esforço do ente da Federação que vise reequilibrar suas contas por meio de medidas estruturais e emergenciais. Por isso, a obtenção das prerrogativas previstas na supramencionada lei fica condicionada ao comprometimento do ente federado com um programa de ajuste de suas contas.

9. A Lei Complementar nº 159, de 2017, em seu art. 8º, dispõe sobre as vedações incidentes durante o Regime de Recuperação Fiscal, as quais visam evitar o aumento de despesas do ente federado que se reconhece em situação de desequilíbrio financeiro. Dentre as vedações, interessa ao caso aquela disposta no inciso I do mencionado dispositivo legal, a qual estabelece o seguinte:

*"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;**"* (Grifou-se)

10. Consoante se vê, a única modalidade de aumento legítima, para fins do dispositivo legal acima transcrito, é a revisão geral anual de que trata o inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

11. Dito isso, responde-se ao questionamento contido na **alínea “a”** no sentido de que não é vedado ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal conceder revisão geral anual, nos termos do inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que é a única hipótese de aumento ressalvada pelo inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

12. A fim de responder ao questionamento exposto na **alínea “b”**, torna-se importante destacar as características que um aumento deve possuir para ser

denominado revisão geral anual, as quais foram muito bem delineadas pela então Coordenação-Geral de Pessoal e Normas, mediante o Parecer SEI nº 303/2018/CPN/PGACA/PGFN-MF, *in verbis*:

**“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.”**  
(Grifou-se)

13. Levando-se em consideração os requisitos acima enumerados, parece acertado o entendimento de que a concessão de revisão geral anual com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, não atende ao requisito da anualidade. Isso porque deve ser computada para fins de revisão geral anual apenas a recomposição inflacionária do respectivo período. Não se pode, a pretexto da concessão de revisão geral anual, tentar recompor índices de inflação de múltiplos exercícios.

14. Em decorrência desse entendimento, responde-se ao questionamento contido na **alínea “g”** no sentido de que a revisão geral anual que considera a inflação retroativa acumulada de múltiplos exercícios não encontra amparo na ressalva disposta na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

15. Todavia, não obstante os entendimentos firmados nos itens 12 a 14 desta manifestação jurídica, **sugere-se que os mesmos sejam, ou não, ratificados pela Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, uma vez que envolvem, além de aspectos financeiros, aspectos de sua competência regimental.

16. Na **alínea “d”**, o Órgão Consulente questiona se é o CSRRF o órgão competente para realizar a avaliação da compatibilidade do regime geral anual com as obrigações do Estado em Regime de Recuperação Fiscal sob o ponto de vista do equilíbrio fiscal determinado no Plano de Recuperação Fiscal ou se cabe ao CSRRF falar exclusivamente se a aplicação do regime geral anual é, ou não, descumprimento de vedação constante do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

17. No que concerne à delimitação das competências dos órgãos envolvidos nos processos de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e de homologação do Plano de Recuperação Fiscal, assim dispõem os arts. 4º-A e 5º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

**“Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)**

**I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal:**

(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

**a) elaborará, com a supervisão do Ministério da Economia, o Plano de Recuperação Fiscal; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

**b) apresentará as proposições encaminhadas à Assembleia Legislativa e os atos normativos para atendimento do disposto no art. 2º desta Lei Complementar; e (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

**c) cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

II - o Ministério da Economia: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

**§ 4º O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal terá amplo acesso ao processo de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

Art. 5º Após manifestação favorável do Ministro de Estado da Economia, ato do Presidente da República homologará o Plano e estabelecerá a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

**§ 1º A manifestação de que trata o caput será acompanhada de pareceres: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

**I - da Secretaria do Tesouro Nacional, a respeito do reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime; (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

**II - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sobre a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no art. 2º; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**

**III - do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, no tocante ao art. 7º-B. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)**” (Grifou-se)

18. O Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, ao regulamentar a Lei Complementar nº 159, de 2017, assim dispôs sobre o tema:

**“Art. 22. O Plano de Recuperação Fiscal do Estado será apresentado à Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que o encaminhará à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.**

**§ 1º Os pareceres dos seguintes órgãos serão elaborados no prazo de quinze dias, contado da data do recebimento por cada órgão:**

**I - Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, que avaliará:**

**a) reequilíbrio das contas estaduais durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal,**

b) cumprimento dos prazos para a elaboração do Plano de Recuperação Fiscal;

**c) adequação do Plano de Recuperação Fiscal ao disposto na [Lei Complementar nº 159, de 2017](#), e neste Decreto; e**

d) risco de não implementação das medidas de ajuste propostas em decorrência da repartição de competências estabelecidas pela Constituição;

II - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que avaliará a adequação das leis apresentadas pelo Estado em atendimento ao disposto no [art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017](#); e

**III - Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que avaliará a observância ao disposto nos [incisos I e IV do caput do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017](#).**

§ 2º Os pareceres a que se refere o § 1º serão encaminhados ao Ministro de Estado da Economia, que poderá se manifestar favoravelmente ao Plano de Recuperação Fiscal no prazo de até dez dias, contado da mais recente dentre as datas de recebimento dos referidos pareceres, caso os pareceres sejam favoráveis ao pleito do Estado, com ou sem ressalvas.” (Grifou-se)

19. O supramencionado art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, por sua vez, prevê o seguinte:

**“Art. 7º-B. Configura inadimplência com as obrigações do Plano: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)**

**I - o não envio das informações solicitadas pelo Conselho de Supervisão e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no exercício de suas atribuições, nos prazos estabelecidos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)**

**II - a não implementação das medidas de ajuste nos prazos e formas previstos no Plano em vigor; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)**

**III - o não cumprimento das metas e dos compromissos fiscais estipulados no Plano em vigor; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)**

**IV - a não observância do art. 8º, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)” (Grifou-se)**

20. Com base nas disposições legais acima transcritas, é possível fixar as seguintes premissas: **(i)** desde o deferimento do pedido de adesão ao Regime de

Recuperação Fiscal, o Estado deve cumprir o disposto nos arts. 7º-D e 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e, **(ii)** quando da apresentação do Plano de Recuperação Fiscal pelo Estado, caberá ao CSRRF avaliar a observância ao disposto nos incisos I e IV do *caput* do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 2017, os quais dizem respeito, respectivamente, ao envio, ou não, das informações solicitadas ao Estado e à não observância do art. 8º da mesma lei, inclusive a aprovação de leis locais em desacordo com o referido artigo.

21. A partir daí, pode-se concluir que, na fase prévia à homologação do Plano de Recuperação Fiscal, a violação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, deverá ser considerada pelo CSRRF quando da elaboração do parecer de que trata o inciso III do § 1º do art. 22 do Decreto nº 10.681, de 2021, o qual acompanha a manifestação do Ministro de Estado da Economia.

22. É de se ressaltar que tal linha de raciocínio não se afasta dos entendimentos firmados nos Pareceres SEI nº 12620/2021 (18056545) e SEI nº 15914/2021 (SEI nº 19271458), ambos editados no âmbito desta Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros.

23. Como o questionamento exposto na alínea “d” relaciona-se à fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, entende-se que cabe ao CSRRF, relativamente à revisão geral anual pretendida, tão somente avaliar se tal revisão, nos moldes em que apresentada pelo Estado, viola, ou não, o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

24. Finalmente, no que concerne ao questionamento constante da **alínea “f”**, **sugere-se que o seu exame seja postergado, uma vez que o mesmo depende da prévia manifestação da Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual acerca do delineado na alínea “e”** do item 32 do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512).

### III

25. Ante o exposto, responde-se aos questionamentos constantes das **alíneas “a”, “b”, “d” e “g” do item 32** do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512), da seguinte forma:

a) não é vedado ao Estado em Regime de Recuperação Fiscal conceder revisão geral anual, nos termos do inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que é a única hipótese de aumento ressalvada pelo inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017;

b) a concessão de revisão geral anual com base na inflação acumulada de exercícios anteriores, para os quais não foi concedida a referida revisão, não atende ao requisito da anualidade. Isso porque deve ser computada para fins de revisão geral anual apenas a recomposição inflacionária do respectivo período. Não se pode, a pretexto da concessão de revisão geral anual, tentar recompor índices de inflação de múltiplos exercícios;

c) a revisão geral anual que considera a inflação retroativa acumulada de múltiplos exercícios não encontra amparo na ressalva disposto na parte final do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017; e

d) na fase de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal do Estado, cabe ao CSRRF, relativamente à revisão geral anual pretendida, tão somente avaliar se tal

revisão, nos moldes em que apresentada pelo Estado, viola, ou não, o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

26. Ademais, sugere-se que: **(i)** os questionamentos constantes das **alíneas "c" e "e" do item 32** do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512) sejam, em razão da matéria, submetidos ao exame da Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual; **(ii)** os entendimentos firmados nos **itens 12 a 14** desta manifestação jurídica sejam, ou não, ratificados pela citada Coordenação, uma vez que envolvem, além de aspectos financeiros, aspectos de sua competência regimental; e que **(iii)** a resposta ao questionamento constante da **alínea "f" do item 32** do ofício em questão seja postergada, uma vez que a mesma depende da prévia manifestação da Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual acerca do delineado na alínea "e".

À consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2021.

Documento assinado eletronicamente  
**FERNANDA RIBEIRO GANEM LAEBER**  
Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS.

Documento assinado eletronicamente  
**VINÍCIUS VASCONCELOS LESSA**  
Coordenador-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se ao CSRRF e também à Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual - CAN, por intermédio do Procurador-Geral Adjunto responsável, conforme sugerido no item 24 deste opinativo. Após a manifestação da CAN, retorne-se o expediente à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros, para fins de exame do contido na alínea "f" do item 32 do Ofício SEI nº 265274/2021/ME (SEI nº 19214512).

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente  
**MAÍRA SOUZA GOMES**

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-

## Orçamentária

[1] Art. 14 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, aprovado por meio da Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, e alterado pela Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016; e Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019.

---



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 08/11/2021, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Vasconcelos Lessa, Coordenador(a)-Geral**, em 08/11/2021, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Ribeiro Ganem Laeber, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 08/11/2021, às 11:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **19707599** e o código CRC **D45E5E48**.

---