PARECER SEI Nº 445/2022/ME

Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão (art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).

Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Art. 22, §1º, inciso II, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Exame que envolve, por parte da Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais (CAN/PGFN), apenas o aspecto plasmado no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, ou seja, se houve a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado solicitante do Regime de Recuperação Fiscal para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União. Aplicação do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021.

Conexão evidente com o **Processo SEI nº 14022.179404/2021-14.**

O Estado do Rio de Janeiro **não atende ao disposto no art. 2º, §1º, inciso IV, conjugado com o art. 14, I, do Decreto nº 10.681, de 2021.**

Processo SEI nº 17944.101744/2021-26.

I

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Despacho SEI nº 21399455, em atenção ao disposto no art. 22 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, encaminha à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (doc. SEI nº 21399691), apresentado pelo ente estadual por intermédio do Ofício SEFAZ/GABSEC nº 1104/2021 (doc. SEI nº 21401453), de 29 de dezembro de 2021.

II

2. Pelo Despacho PGACFFSEO-CAF (dos. SEI nº 21489537), o expediente foi endereçado à Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários, à Coordenação-Geral de Assuntos Tributários,

à Coordenação-Geral de Informações Judiciais de Pessoal e Patrimônio, à Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais e à Coordenação-Geral de Assuntos Societários para os exames relacionados à matéria inserida no âmbito de competência de cada uma das mencionadas Coordenações-Gerais. Dessa forma, a matéria aportou nesta CAN/PGFN.

3. Deve ser frisado, pois, que análise a ser realizada por intermédio do presente parecer consiste em um juízo jurídico-formal, de mera adequação, vez que a competência desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está circunscrita à verificação do atendimento, pela legislação estadual, das exigências do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, de modo que não alcança qualquer exame relacionado à constitucionalidade das proposições normativas editadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

4. Registre-se, por igual, que o exame da matéria por esta Coordenação-Geral estará restrito aos atos legislativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro em atendimento ao inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

5. Importante salientar que o PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, desta CAN/PGFN, já havia se debruçado sobre a legislação do Estado do Rio de Janeiro, no tocante ao regime jurídico dos servidores, apresentada para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, **concluindo que "[...] as reformas promovidas pelo Estado do Rio de Janeiro não atendem ao inciso IV do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, examinados à luz dos requisitos do art. 14 do do Decreto nº 10.681, de 2021 [...]".** Desde aquele momento, salvo melhor juízo, não ocorreu o advento de nenhuma nova legislação relacionada ao regime jurídico dos servidores estaduais fluminenses.

6. Todavia, por intermédio do Processo SEI nº 14022.179404/2021-14, o Estado do Rio de Janeiro, com espeque na NOTA TÉCNICA SEFAZ/COMISARRF Nº 11/2021 (doc. SEI nº 21386699) e no Parecer nº 83/2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF (doc. SEI nº 21386701), solicita reconsideração do citado PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, por entender que o ente federado cumpriu as condições do inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

7. É o relatório do essencial.

III

8. Na prática, como não foi apresentada nenhuma outra legislação relacionada ao regime jurídico dos servidores fluminenses desde a edição do PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, o que a presente manifestação fará é examinar os argumentados trazidos pelo Estado do Rio de Janeiro, no Processo SEI nº 14022.179404/2021-14, notadamente no Parecer nº 83/2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF, pedindo a reconsideração do entendimento desta CAN/PGFN.

9. Para isso, primeiramente, pede-se licença para fazer longa, mas necessária citação, trazendo as razões expostas no PARECER SEI Nº 17927/2021/ME:

> 5. Esta Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais (CAN/PGFN) deve examinar o aspecto plasmado no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, ou seja, **se houve a revisão dos regimes jurídicos de servidores** da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado solicitante do Regime de Recuperação Fiscal **para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União**. Assim, serão objeto de análise apenas a Lei Complementar nº

194, de 05 de outubro de 2021, que extingue o adicional de tempo de serviço para os novos servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro, veda a conversão em pecúnia da licença-prêmio e da licença especial, e dá outras providências e alguns dispositivos da EC nº 90, de 2021, notadamente o § 10 e o § 12 do art. 83 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e os arts 99, 100 e 101 do ADCT da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que tratam sobre licença sindical.

6. Frise-se que, para analisar o aspecto plasmado no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, deve ser usado o art. 14 do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, *verbis*:

Art. 14. **O disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atendido pela revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado para extinguir, no mínimo, três dos seguintes benefícios, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I**:

I - os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço;

II - a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço;

III - as promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; e

IV - as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores.

§ 1º Os benefícios previstos no **caput** serão considerados extintos quando:

I - não constarem do regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição;

II - forem tacitamente revogados, conforme comprovação apresentada pelo Estado; ou

III - as regras de transição eventualmente existentes:

a) forem aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita; e

b) extinguirem a concessão dos benefícios após a aplicação do disposto na alínea "a".

§ 2º A verificação de que trata este artigo se restringirá ao regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição e, se for o caso, a legislação que tiver revogado, ainda que tacitamente, os direitos ou previstos nos incisos do caput, não abrangendo, para fins de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, os planos de carreira estaduais e legislação esparsa.

§ 3º A revisão prevista neste artigo não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.
(Destaquei)

7. A Lei Complementar nº 194, de 05 de outubro de 2021, possui 5 (cinco) artigos, assim distribuídos: a) art. 1º, que extingue, para todos os efeitos, o adicional por tempo de serviço e a gratificação por tempo de serviço para todos os servidores civis e militares que vierem a ingressar no serviço público estadual após a data de entrada em vigor desta Lei Complementar, a menos que o ingresso no serviço público venha a se dar por meio de edital publicado até a data de 31 de dezembro de 2021; b) art. 2º, que veda a conversão em pecúnia ou outro tipo de indenização decorrente de licenças especiais concedidas aos servidores civis e militares, inclusive quanto à Licença-prêmio prevista no Artigo 19, Inciso

VI, do Decreto-Lei nº 220, de 18 de julho de 1975, e à Licença Especial prevista no Artigo 62, da Lei Estadual nº 880, de 25 de julho de 1985, e no Artigo 65, da Lei Estadual nº 443, de 01 de julho de 1981; c) art. 3º, por sua vez, autoriza a criação, por lei, de adicional por tempo de serviço vinculado à avaliação de desempenho e/ou ao aperfeiçoamento, capacitação e formação profissional; d) o art. 4º prevê que o servidor estadual que ingressar em novo cargo efetivo no mesmo Poder ou Órgão do Estado, em virtude de concurso público, conservará o percentual de gratificação por tempo de serviço do cargo anteriormente ocupado; e e) por derradeiro, o art. 5º contém a cláusula de vigência.

8. Bem, não mais existe na legislação de pessoal da União adicional ou gratificação por tempo de serviço. A lei fluminense não acaba com a prática para os atuais servidores, somente veda tais benefícios aos futuros servidores (art. 1º). Contudo, parece fazer uma tentativa de recriação futura dos benefícios extintos aos servidores que ficarão sem o direito, mas associada à avaliação de desempenho, o que é permitido pelo Decreto nº 10.681, de 2021, que veda o benefício quando for exclusivamente vinculado ao tempo de serviço. Ademais, o servidor que ingressar em outro cargo conservará o percentual de gratificação por tempo de serviço do cargo anteriormente ocupado. A legislação em comento também proíbe a conversão em pecúnia ou outro tipo de indenização decorrente de licenças especiais concedidas aos servidores, como, por exemplo, a licença-prêmio, já extinta em âmbito federal.

9. Primeiro ponto, é uma exigência que os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores sejam extintos, inclusive para os atuais servidores (art. 14, I, do Decreto nº 10.681, de 2021. É evidente que aqueles que já foram incorporados serão mantidos (direito adquirido) e há mesmo a possibilidade de criar regra de transição para os atuais servidores que estejam em período aquisitivo, conforme prevê a alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021. **Todavia, não é possível a extinção de adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores apenas aos futuros servidores**. Ademais, a regra prevista no parágrafo único do art. 1º da LC nº 194, de 2021 (a extinção não abrangerá futuros servidores que ingressarão no serviço público por meio de edital publicado até a data de 31 de dezembro de 2021), não parece adequado [para legislação que quer aproximar o regime jurídico dos servidores estaduais ao regime jurídico dos servidores federais] aumentar o universo de servidores que continuarão a ter adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente a tempo de serviço.

10. Segundo ponto, o art. 4º da LC nº 194, de 2021 (o servidor estadual que ingressar em novo cargo efetivo no mesmo Poder ou Órgão do Estado, em virtude de concurso público, conservará o percentual de gratificação por tempo serviço do cargo anteriormente ocupado) está muito distante dos parâmetros aplicados aos servidores da União e destoante do entendimento jurisprudencial. Colaciona-se, aqui, ementa de julgamento do STF sobre o tema:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE “QUINTOS”. PRETENSÃO DE CONTINUAR PERCEBENDO A VANTAGEM REMUNERATÓRIA NO EXERCÍCIO DE CARGO DE CARREIRA DIVERSA. INVIABILIDADE.
1. A garantia de preservação do direito adquirido, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, assegura ao seu titular também a faculdade de exercê-lo. Mas de exercê-lo sob a configuração com que o direito foi formado e adquirido e no regime jurídico no âmbito do qual se desenvolveu a relação jurídica correspondente, com seus sujeitos ativo e passivo, com as mútuas obrigações e prestações devidas.
2. As vantagens remuneratórias adquiridas no exercício de determinado cargo público não autoriza o seu titular, quando extinta a correspondente relação funcional, a transportá-las para o âmbito de outro cargo, pertencente a carreira e regime jurídico distintos, criando, assim, um direito de *tertium genus*, composto das vantagens de dois regimes diferentes.
3. Por outro lado, considerando a vedação constitucional de acumulação remunerada de cargos públicos, não será legítimo transferir, para um deles, vantagem somente devida pelo exercício do outro. A vedação de acumular certamente se estende tanto aos deveres do cargo (= de prestar seus serviços) como aos direitos (de obter as vantagens remuneratórias).

4. Assim, não encontra amparo constitucional a pretensão de acumular, no cargo de magistrado ou em qualquer outro, a vantagem correspondente a "quintos", a que o titular fazia jus quando no exercício de cargo diverso.
5. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento.
(RE 587371/DF, Relator Ministro Teori ZAVASCKI, Julgamento: 14/11/2013, Publicação: 24/06/2014)
(Destaquei)

11. Enfim, pode-se afirmar que as mudanças albergadas pelo legislador fluminense atendem ao desiderato do inciso II (extinção da conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço), mas não atendem ao disposto no inciso I (extinção dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço), ambos do **caput** do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, já que só extinguiu os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço para os futuros servidores, não para os atuais.

12. No que tange às atribuições desta CAN/PGFN, a Emenda Constitucional nº 90, de 2021, traz as seguintes determinações:

Art. 1º A Constituição do Estado do Rio de Janeiro passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 83. (...)
(...)
§ 10. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem, se superior à do cargo de destino, garantida a percepção da remuneração do cargo de destino se superior a do cargo de origem.
(...)
§ 12. É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (NR)

(...)

Art. 12. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro passa a vigorar acrescido dos artigos 99, 100 e 101, com a seguinte redação:

"Art. 99. Até a entrada em vigor de Lei que regulamente a licença sindical de que trata o parágrafo único do art. 84 da Constituição Estadual, aplicam-se as regras transitórias previstas nos arts. 100 e 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 100. O servidor público dirigente de Federação ou Sindicato de servidores, de órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, em regime estatutário ou CLT, faz jus à licença sindical, resguardados os direitos e vantagens inerentes à carreira de cada um, inclusive promoção.

Parágrafo único. Será de, no mínimo, 4 (quatro) e de, no máximo, 12 (doze) o número de dirigentes de Sindicato com direito à licença sindical e, no caso de dirigentes de Federação, o mínimo será de 1 (um) ano e, o máximo, de 3 (três), observado o seguinte:

I - sindicato terá direito, além do mínimo, a mais de 1 (uma) licença Sindical a cada 1500 (mil e quinhentos) filiados, observado o limite máximo estabelecido no **caput** deste Parágrafo único;
II - a Federação terá o direito, além do mínimo, a mais de 1 (uma) licença sindical a cada 2 (dois) sindicatos filiados, observado o limite máximo estabelecido no **caput** deste Parágrafo único;

III - o Presidente do Sindicato ou da Federação encaminhará, à autoridade a que estiver vinculada a categoria, a relação nominal dos dirigentes que deverão gozar da licença sindical, acompanhado de ata da eleição que sufragar os respectivos nomes com o prazo de seus mandatos.

Art. 101. Fica assegurada, aos servidores licenciados, a manutenção de todas as vantagens e benefícios que possuam, enquanto no exercício do cargo de provimento de que for titular, no período em que perdurar a licença, sendo vedada a sua exoneração ou dispensa, salvo a pedido ou por justa causa."

13. No que se refere à vedação a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo (§ 12 do art. 83), é a reprodução da vedação constante no § 9º do art. 39 da CF e, por sua vez, atende ao inciso IV (extinção das incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores)do **caput** do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021.

14. Em relação ao instituto da readaptação (§ 10 do art. 83), a diferença para o regime jurídico dos servidores da União é que neste só poderá haver readaptação para cargo em que houver equivalência de vencimentos. Assim, em tese, não há como o readaptado ganhar mais do que recebia no cargo de origem. Quanto ao exercício de licença para o desempenho de mandato sindical, há diferenças em relação aos dos servidores da União, notadamente: a) o quantitativo é diferente do previsto nos incisos do **caput** do art. 92 da Lei nº 8.112, de 1990); b) não fica claro se a licença é sem remuneração; e c) a licença sindical fluminense permite a promoção de forma geral, enquanto à licença sindical dos servidores federais não permite a promoção por merecimento. Registre-se que, no tocante à readaptação e ao exercício de licença para o desempenho de mandato sindical, fica difícil verificar se houve redução de vantagens dos servidores do Estado do Rio de Janeiro em relação ao regime jurídico aplicável aos servidores da União, uma vez que não consta nos autos como era a regulamentação desses institutos antes das alterações realizadas, embora transpareça que eles ainda são benfazejos se comparados aos dos servidores da União. Todavia, isso não é determinante para análise quanto aos critérios estabelecidos nos inciso I a IV do **caput** do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021.

15. Diante do exposto, **entendemos que as reformas promovidas pelo Estado do Rio de Janeiro não atendem ao inciso IV do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, examinados à luz dos requisitos do art. 14 do do Decreto nº 10.681, de 2021**, já que a revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado deveria extinguir, no mínimo, três dos seguintes benefícios elencados nos incisos do **caput** do mencionado artigo, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I, a saber: I- os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço; II - a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço; III - as promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; e IV - as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores. Ora, as reformas extinguiram apenas a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço (II do **caput** do art. 14) e as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores (IV do **caput** do art. 14). **Não houve, conforme apontado nos itens 9, 10 e 11 deste Parecer, extinção plena (uma vez que ela será aplicável tão somente aos futuros funcionários públicos) dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço (I do caput do art. 14), que é exigência *sine qua non* a ser atendida.**

10. Dessa forma, para esta CAN/PGFN, a unidade da federação solicitante do Regime de Recuperação Fiscal só cumprirá o disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, ou seja, fazer a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional estadual para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União **se atender ao disposto no art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021.**

11. No caso do Estado do Rio de Janeiro, ficou consignado que a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais deveria **extinguir**, no mínimo, três dos seguintes benefícios elencados nos incisos do **caput** do artigo 14 do mencionado Decreto nº 10.681, de 2021, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I, a saber: I- os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço; II - a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço; III - as promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; e IV - as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores. **Todavia**, as reformas promovidas pelo governo fluminense extinguiram apenas a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço (II do **caput** do art. 14) e as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores (IV do **caput** do art. 14). Não houve, conforme apontado nos itens 9, 10 e 11 do PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, extinção plena (uma vez que ela será aplicável tão somente aos futuros funcionários públicos) dos adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço (I do caput do art. 14), que é exigência *obrigatória* a ser atendida.

12. Portanto, para esta CAN/PGFN, o Rio de Janeiro só não atende o disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017 porque não cumpriu o inciso I do **caput** do art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, por não ter extinto os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço, dos atuais servidores.

13. Neste ponto, vamos trazer à baila a argumentação do Estado do Rio de Janeiro para solicitar a mudança de posição desta CAN/PGFN, exposta no Parecer nº 83/2021 SEFAZ/SUBJUR/NFOF:

> **II. FUNDAMENTAÇÃO**
>
> Conforme bem resumido na NOTA TÉCNICA SEFAZ/COMISARRF nº 11/2021 (Doc. SEI nº 26119888), a questão posta para esta SUBJUR encontra-se vinculada ao cumprimento (ou não) pelo Estado do Rio de Janeiro do conjunto de exigências para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal insertas no art. 2º, §1º, IV, da Lei Complementar nº. 159/2017, regulamentado pelo art. 14 do Decreto Federal nº 10.681/2021. Para tanto, necessário se faz realizar o cotejo das citadas normas com o disposto no 1º da Lei Complementar estadual nº 194/2021. Cabe colacionar, para início da análise, os dispositivos da legislação mencionada:
>
> **LEI COMPLEMENTAR Nº. 159/2017**
>
> Art. 2º O Plano de Recuperação Fiscal será formado por leis ou atos normativos do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro, por metas e compromissos e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> § 1º Das leis ou atos referidos no caput deverá decorrer, observados os termos do regulamento, **a implementação das seguintes medidas**: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> [...] IV - a **revisão** dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional **para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União**; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
>
> **DECRETO PRESIDENCIAL Nº 10.681/2021**

Art. 14. O disposto no inciso IV do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, **será considerado atendido** pela **revisão** do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado **para extinguir**, no mínimo, três dos seguintes benefícios, sendo um deles, obrigatoriamente, o previsto no inciso I:

I - os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço;
II - a conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço;
III - as promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; e
IV - as incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores.

§ 1º Os benefícios previstos no caput serão considerados extintos quando:

I - não constarem do regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição;
II - forem tacitamente revogados, conforme comprovação apresentada pelo Estado; ou
III - as regras de transição eventualmente existentes:
a) forem aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita; e
b) extinguirem a concessão dos benefícios após a aplicação do disposto na alínea "a".

§ 2º A verificação de que trata este artigo se restringirá ao regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição e, se for o caso, a legislação que tiver revogado, ainda que tacitamente, os direitos ou previstos nos incisos do caput, não abrangendo, para fins de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, os planos de carreira estaduais e legislação esparsa.

§ 3º A revisão prevista neste artigo não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº. 194/2021

Art. 1º Ficam **extintos**, para todos os efeitos, o adicional por tempo de serviço e a gratificação por tempo de serviço para todos os servidores civis e militares que vierem a ingressar no serviço público estadual após a data de entrada em vigor desta Lei Complementar, revogando para estes os demais dispositivos legais e regulamentares que dispõem sobre este adicional ou gratificação.

Parágrafo único. A extinção de que trata o caput deste artigo não será aplicada no caso de ingresso no serviço público por meio de edital publicado até a data de 31 de dezembro de 2021.
[sem grifos nos originais]

A questão toda envolve o sentido da expressão revisão, contida no artigo 2º, §1º, IV, da Lei complementar federal nº 159/2017 que, de acordo com o Decreto Federal nº 10.681/2021 deve ser interpretado como alcançável apenas quando ocorrida a extinção de três dos quatro grupos de direitos previstos no dispositivo citado.

A Lei Complementar estadual nº 194/2021, em seu artigo 1º, cumpre com o seu desiderato de realizar uma **revisão** "[...] dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens [...]", conforme dispõe o artigo 2º, §1º, IV, da Lcp nº 159/2017, ao **extinguir** - mesmo que de modo gradual no tempo - o adicional por tempo de serviço e a gratificação por tempo de serviço para todos os servidores civis e militares que vierem a ingressar no serviço público estadual.

A razão pela qual apontamos nessa direção passa necessariamente pela interpretação do sentido da revisão mencionada na Lcp nº 159/2017.

O artigo 2º, §1º, IV, da Lcp nº 159/2017, está contido no citado dispositivo que a revisão dos regimes jurídicos será voltada "[...] para **reduzir** benefícios ou vantagens [...]".

Portanto, a partir da simples leitura da norma primária (artigo 2º, §1º, IV, da Lcp nº 159/2017), podemos alcançar a conclusão de que **"revisar"** envolve **reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.**

Aplicando tal raciocínio ao caso concreto, quando a Lei Complementar estadual nº 194/2021 prevê a extinção de direitos, ela está sim cumprindo os ditames da Lcp nº 159/2017 ao **revisar** a concessão de **benefícios** ou **vantagens**. **Afinal, não está dito em nenhum lugar da norma primária que a revisão será realizada apenas de forma "a" ou "b".**

E mais. **É preciso perquirir o objetivo a ser alcançado com a mencionada "revisão".**

A Lcp nº 159/2017 traz em seu art. 1º, § 1º que o "[...] Regime de Recuperação Fiscal será orientado pelos princípios da **sustentabilidade econômico-financeira**, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública."[g.n.]

Nessa esteira, a interpretação de qual deve ser o conteúdo da **"revisão"** a ser prevista na legislação de um ente que venha a requerer o ingresso no Regime passa necessariamente pela análise da capacidade de a previsão legal **de fato contribuir, no prazo da duração do regime, com o desiderato de o ente vir a alcançar uma situação sustentável em termos financeiros.**

O que temos é um dispositivo que fala em **"revisão"**, sendo essa expressão[1] ampla o suficiente para comportar sentidos que englobam desde uma modificação total, até a alteração mais precisa e menos invasiva, de forma a se atingir e revisar pontos específicos, numa determinada abrangência e velocidade.

O que não há, porém, é um conceito pré-estabelecido na lei capaz de afirmar que as modificações deverão, obrigatoriamente, ter um caráter mais ou menos gravoso, **mas sim ser um instrumento efetivo do Plano de Recuperação Fiscal.**

Nessa linha **o Decreto Federal nº 10.681/2021**, em seu artigo 14, dispõe que o conceito **"revisão"** (previsto no artigo 2º, §1º, IV, da Lcp nº 159/2017) "[...] **[apenas] será considerado atendido pela revisão do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado para extinguir"** [g.n.] um determinado número de benefícios elencados no dispositivo.

Como ato normativo secundário, as disposições regulamentares devem ser interpretadas de acordo com os textos legais que lhe trazem substrato, e, nessa linha, a expressão **"extinguir"** benefícios também tem que receber a mesma interpretação voltada para a sustentabilidade econômico-financeira.

Portanto, a extinção realizada pela Lei Complementar estadual nº 194/2021 é plenamente capaz de cumprir com o conceito de **revisão** e com o próprio conceito de **extinção**, desde que assegure a manutenção da economia buscada pelo sistema normativo, o que ocorre conforme afirmado pela COMISSARF.

Essa medida permite o cumprimento da Lcp nº 159/2017, além de possibilitar a economia necessária sem que os envolvidos sejam desnecessariamente afetados, **sendo importante lembrar que em nenhum momento a norma primária estabelece que a revisão deverá ser alcançada pelo método mais gravoso possível.**

Nesse ponto é que reside, em nossa avaliação, o equívoco da análise preliminar contida no PARECER SEI Nº 17927/2021/ME. Parte-se necessariamente da intepretação mais gravosa **e sem considerar uma necessária verificação do objetivo da norma recuperacional. Não há**

> **qualquer consideração, no mencionado Parecer, sobre a necessidade de se checar qual é o efeito econômico da extinção perpetrada pela norma estadual.**
>
> Nesse ponto, a Lei Complementar estadual nº 194/2021 possibilitou que os impactos sejam diluídos no tempo, porém, alcançando um efeito final – diminuição do montante de despesas – que, segundo a COMISSARF, está adequado ao Plano de Recuperação apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, não havendo qualquer perda para o objetivo do Regime de Recuperação Fiscal.
>
> **III. CONCLUSÃO**
>
> Diante de todo o exposto e tendo em vista **a afirmação da COMISSARF de que a redução a efetivamente contribui com o desiderato do Plano e Recuperação Fiscal**, constata-se que a Lei Complementar estadual nº 194/2021 cumpriu com seu objetivo de **revisar** a concessão de **benefícios** ou **vantagens**, conforme exigido pela Lcp nº 159/2017 e Decreto Federal nº 10.681/2021, uma vez que **extingue** os benefícios de forma diluída no tempo **e que alcança o resultado do Plano de Recuperação Fiscal.**

14. Em suma, o Estado do Rio de Janeiro alega que: a) a lei apenas diz ser necessária a **revisão** dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para **reduzir** benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; b) o Decreto regulamentar fixa como requisito para cumprir a tal redução a extinção de alguns benefícios, dentre os quais, obrigatoriamente, adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; c) que a LCE nº 194, de 2021, efetivamente revisou o regime jurídico dos servidores estaduais para reduzir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico dos servidores federais, extinguindo os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; d) **todavia, a extinção foi realizada de modo gradual no tempo, já que ocorre para todos os servidores civis e para os militares que vierem a ingressar no serviço público estadual**; e) a revisão para reduzir benefícios ou vantagens, segundo a norma primária (LC nº 159, de 2017), não precisa ser a mais gravosa e que o importante é a reforma promovida figurar como um instrumento efetivo do Plano de Recuperação Fiscal; e f) a PGFN, ao examinar a interpretação do conjunto normativo, realizou a intepretação mais gravosa.

15. É fato que o inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, com a redação dada pela LC nº 178, de 2021, é bem genérico ao exigir "a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União". Todavia, é preciso entender que o próprio § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, estabelece que a implementação das medidas deverá observar **os termos do regulamento**. E os termos do Decreto, em seu art. 14, inciso I, exige a extinção de adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, inclusive as gratificações por tempo de serviço. E essa extinção deve ser geral, para os atuais e futuros servidores, preservados, por óbvio, o direito adquirido dos atuais servidores que já atingiram, segundo a legislação estadual, os requisitos para recebimento dos adicionais e que, portanto, já tiveram a incorporação desses valores a seus vencimentos. Interpretar que a previsão da extinção [de adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço] apenas para futuros servidores satisfaz o estabelecido no inciso I do **caput** do art. 14 do do Decreto nº 10.681, de 2021, é ignorar o disposto no próprio inciso III do § 1º do art. 14 da norma regulamentar que, expressamente, atesta:

> Art. 14. [...]
>
> § 1º Os benefícios previstos no **caput** serão considerados extintos quando:
>
> I - não constarem do regime jurídico instituído conforme o disposto no art. 39 da Constituição;

II - forem tacitamente revogados, conforme comprovação apresentada pelo Estado; ou

III - as regras de transição eventualmente existentes:

a) forem aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício quando da revisão ou da revogação tácita; e

b) extinguirem a concessão dos benefícios após a aplicação do disposto na alínea "a".

15. Veja, o **Decreto foi generoso ao permitir a hipótese de se respeitar a mera expectativa de direito dos servidores.** Assim, é possível a unidade da federação que solicita adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, ao extinguir os benefícios ou vantagens arrolados nos incisos do **caput** do art. 14, dentre os quais **obrigatoriamente** os adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço, crie norma de transição aplicável aos servidores que estejam em período aquisitivo do benefício quando da reforma, desde que, posteriormente ao período aquisitivo, seja extinta a possibilidade de novel aquisição do benefício ou vantagem . Como coadunar isso com a interpretação de que a extinção dos adicionais [remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço] somente para futuros servidores atende ao disposto no inciso I do caput do art. 14?

17. Dessa forma, parece claro que o atendimento do inciso IV do § 1º do art. 2º da LC nº 159, de 2017, deve ser feita com base no art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, e que a extinção de adicionais [remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço], prevista no inciso I do **caput** do art. 14, preservados os direitos adquiridos, deve atingir também os atuais servidores, **ainda que possa haver regras de transição aplicáveis apenas a servidores que se encontravam em período aquisitivo do benefício**. Ou seja, a norma regulamentar prevê, factualmente, a extinção de novos adicionais aos servidores em exercício.

18. Ademais, de acordo com a LC nº 159, de 2017, cabe ao Chefe do Executivo federal estabelecer o que seria a revisão que reduz benefícios ou vantagens [dos servidores estaduais] não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União. E o Decreto nº 10.681, de 2021, fixa o que seria essa redução. A interpretação nos termos solicitados pelo Estado do Rio de Janeiro, *data venia*, negaria, na prática, vigência ao Decreto do Presidente da República. Em adição, é inquestionável a argumentação do Estado do Rio de Janeiro de que o importante é a revisão promovida figurar como um instrumento efetivo do Plano de Recuperação Fiscal. Contudo, igualmente inquestionável é que a extinção dos adicionais [remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço] para os atuais servidores, preservado o direito adquirido, como determina o Decreto 10.681, de 2021, é medida ainda mais efetiva para o Plano de Recuperação Fiscal que a extinção dos referidos adicionais apenas para novos servidores.

19. Diante do exposto, esta CAN/PGFN mantém o articulado no PARECER SEI Nº 17927/2021/ME, e, assim, entende que o Estado do Rio de Janeiro **não atende ao disposto no art. 2º, §1º, inciso IV, conjugado com o art. 14, I, do Decreto nº 10.681, de 2021.**

É o Parecer. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento do expediente ao Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional para fins de consolidação das manifestações das várias áreas desta PGFN. Por fim, sugere-se que cópia deste Parecer seja juntado aos autos do Processo SEI nº 14022.179404/2021-14 e o expediente seja, igualmente, encaminhado ao Gabinete do PGFN.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de janeiro de 2022.

ALEXANDRE BUDIB

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de janeiro de 2022.

MARIA EMANUELE ALVES PINHEIRO PIGNATON

Coordenadora-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais Substituta

1. Aprovo o Parecer, reiterando os seguintes pontos:

1.1. O Regulamento é um instrumento condizente para explicitar interpretação jurídica, mormente para modular elementos e critérios razoáveis com o fito de concretizar comandos legais de cunho genérico e não descritivo, a exemplo do que consta no inciso IV do §1º do art. 2º da LCP 159 ("revisão" de regime jurídico para "reduzir" benefícios não previstos no regime jurídico único da União). A necessidade de que o decreto concretize esses comandos genéricos tem o condão de inclusive trazer segurança e certeza sobre o ponto em questão, de natureza claramente sensível (relação federativa).

1.2. Os critérios trazidos pelo art. 14 do Decreto nº 10.681, de 2021, estão longe de serem irrazoáveis. Afinal, a extinção dos adicionais previstos no inciso I do art. 14 do Decreto, por exemplo, **já ocorreu no âmbito do Poder Executivo Federal desde a década de 1990, além de notoriamente ter sido observado por outros entes federativos** (vide, por exemplo, o Estado de Goiás – Parecer **SEI Nº 19512/2021/ME** no Processo **Processo SEI nº 17944.103057/2021-45**).Desse modo, a simples desconsideração desse inciso, tal como pretendido pelo Rio de Janeiro, geraria inclusive violação à isonomia federativa, preceito tão caro no âmbito da Constituição Federal, já que a União estaria tratando de forma desigual entes federativos.

1.3. As regras de transição trazidas pelo art. 14 do Decreto estão condizentes com o tradicional entendimento do STF de que servidores públicos não logram direito a regime jurídico. A aplicação da extinção de adicionais apenas aos novos servidores, tal como realizado pelo Estado do Rio de Janeiro, enseja uma conduta mais permissiva do que a própria notória jurisprudência do STF. Isso evidencia, mais ainda, a correção do critério trazido no Decreto em comento.

1.4. Outrossim, vale rememorar que o art. 4º da LC nº 194, de 2021, vai de encontro à entendimento do STF, conforme já exposto no parecer.

2. Encaminhe-se ao Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, consoante proposto. Ademais, junte-se cópia do presente Parecer ao Processo SEI nº 14022.179404/2021-14 e, por igual, seja endereçado ao Gabinete do PGFN.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de janeiro de 2022.

FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO

Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 12/01/2022, às 17:32, 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 **Maria Emanuele Alves Pinheiro Pignaton**, **Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 12/01/2022, às 17:39, 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 **Alexandre Carlos Budib**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 12/01/2022, às 18:50, 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, informando o código verificador **21636202** e o código CRC **7BDEF1E7**.

Criado por 76852318168, versão 65 por 04355476405 em 12/01/2022 17:32:04.