MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Gabinete da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Coordenação-Geral de Atos Normativos

PARECER SEI Nº 11070/2022/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 ou a publicação do ato normativo (art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).

CONSULTA. CONSELHO DE SUPERVISÃO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DE GOIÁS. ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016. REAJUSTE SALARIAL. CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES.

1. Pela perspectiva jurídico-finalística administrativa, a observância de Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) que estabeleça vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de empregados públicos de empresas estatais dependentes dos entes em recuperação fiscal, a que alude a Lei Complementar nº 159, de 2017, viola o inciso I do seu art. 8º, na medida em que, no tocante ao aumento de despesas, a CCT não tem espaço de incidência quando os estados federados estão sob a égide da legislação complementar.
2. Reiteram-se o PARECER SEI Nº 9695/2020/ME, desta CAN/PGACPNP e o PARECER n. 00631/2020/PGFN/AGU, da então CET/PGACPET, ambos desta PGFN.

Processo SEI nº 19953.100579/2022-92

I

RELATÓRIO

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por meio do Ofício SEI nº 203458/2022/ME (26509923), consulta, a fim de que se esclareça se a observância de cláusulas econômicas das Convenções Coletivas de Trabalho por empresas estatais dependentes dos entes em recuperação fiscal ensejaria violação ao inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

2. Os autos foram distribuídos à Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio e, em seguida, enviados a esta Coordenação-Geral de Atos Normativos - CAN/PGACPNP, para avaliação da matéria, sob a perspectiva jurídico-administrativa, considerando a sua competência legal disposta no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, cumulada com a letra "c" do inciso I do art. 30 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de outubro de 2019.

3. Eis o que assevera o Ofício SEI nº 203458/2022/ME:

> 1. A Secretaria de Economia do Estado de Goiás encaminhou a este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás (CSRRF/GO) o ofício nº 9495/2002 narrando a existência de Convenção Coletiva de Trabalho que consigna reajuste salarial para a maioria dos empregados públicos da Agência Goiana de Habitação S/A (AGEHAB). Afirma que o percentual estabelecido na CCT foi de 12 % (doze por cento) a partir de 01.05.2022.
> 2.Acrescenta que há a previsão de fixação de índices de recomposição salarial por meio de data-base estabelecida por negociação coletiva, que a convenção coletiva de trabalho tem caráter normativo e que há o reconhecimento dessas convenções como direito dos trabalhadores. Além disso, afirma, caso seja frustrada a negociação entre as partes, que poderá ser ajuizada ação de dissídio coletivo.
> 3. A afirmação de obrigatoriedade da CCT é fundamentada nos artigos 10 e 11 da Lei nº 10.192/2001, art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho e art. 7º, XXVI da Constituição Federal.
> 4. Nesse panorama indagou a este CSRRF/GO se o reajuste salarial descrito representaria violação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.
> 5. Diante do exposto, considerando: a) que a AGEHAB é empresa estatal dependente; b) a possibilidade de a CCT ser imposta à empresa mediante solução final em dissídio coletivo, o que implicaria mais custos ao Erário e c) o decidido pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) no RO-296-96.2015.5.10.0000, Redator Ministro Emmanoel Pereira, DEJT 29/5/2017, que apresentou restrições às cláusulas econômicas nos dissídios coletivos, este CSRRF/GO indaga **se a observância de cláusulas econômicas das Convenções Coletivas de Trabalho por empresas estatais dependentes dos entes em recuperação fiscal ensejaria violação ao art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.**
> (Grifos no original).

4. É o relato do essencial.

II

ANÁLISE

5. Preliminarmente, convém aduzir que a análise nesta seara é adstrita à esfera do direito administrativo, nos estritos termos da competência legal prevista para este órgão de consultoria jurídica, não englobando questões pertinentes à disponibilidade orçamentária ou matérias de competência de outra Procuradoria-Geral Adjunta desta PGFN. Igualmente, não serão avaliados aspectos de conveniência e oportunidade da proposta, ou questões de natureza eminentemente técnica.

6. 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;
(...)

7. A consulta remete ao que foi consignado pelo PARECER SEI Nº 9695/2020/ME (Processo SEI nº 10113.100512/2020-11), em que, ao analisar consulta formulada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), acerca das restrições determinadas pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), a fim de balizar a sua atuação em relação à política de pessoal de estatais, conforme os assuntos previstos no Decreto nº 9.745, de 2019, o Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, consignou que:

> 10. Com efeito, a lógica de um Direito de Necessidade[1] ou Estado de Crise[2] tem como objetivo estruturar uma liberdade de conduta e movimentos, mediante disciplinamento extraordinário, a fim de superar uma crise, por intermédio da suspensão dos ordinários controles institucionais sobre a temática. Tal cenário não é necessariamente construído normativamente e, até por isso, no âmbito do Direito Financeiro nacional, adveio legislação extraordinária, já citada outrora, para tratamento do ambiente fiscal no contexto do COVID-19. Nessa perspectiva, estrutura-se uma suspensão da normatização corrente temporariamente, no afã de reestabelecer a regularidade institucional ou social existente antes da perturbação ensejadora da crise[3].
> 11. Mas essa suspensão da legislação ordinária não expurga o liame entre a norma excepcional e contexto jurídico ordinário. O que acontece, até na linguagem mais tradicional jurídica, é um parâmetro de interpretação atento ao primado da especialidade, de sorte que a normatização geral é aplicável, respeitando-se, porém, os comandos específicos e precisos da legislação de crise. Até para fugir um pouco do foco da temática, por exemplo, a legislação ordinária de contratação pública é plenamente incidente nos processos de aquisições públicas pertinentes ao combate sanitário da COVID-19, atentando-se, contudo, aos dispostos nos arts. 4º -A a 4º -I da Lei 13.979, de 2020, que perfectibilizaram distinções pontuais em relação ao paradigma de contratação governamental.
> 12. Firmadas essas considerações, verifico que a Lei Complementar nº 173, de 2020, claramente se relaciona com a LRF, no sentido de moldar uma legislação que excepcionaliza regramentos lá existentes, não deixando de ser, contudo, ligado com tal normatização no tocante a um bloco normativo homogêneo relacionado ao controle de finanças públicas da União e dos entes subnacionais. Deveras, a título de ilustração, o art. 2º da LCP nº 173, de 2020, possibilita a postergação de dívidas dos entes subnacionais com a União, sendo um claro preceito excepcionalizador do art. 35 da LRF, ao passo de que o art. 3º da LCP nº 173, de 2020, quando facilita o regramento de transferências voluntárias, afasta o regramento ordinário constante no art. 25 da LRF.
> 13. Sob o influxo desse panorama normativo, observa-se que o art. 8º da LCP nº 173, de 2020, traz um rol de restrições de condutas a serem realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Observa-se que, já diretamente abordando o questionamento feito pela SEST, não há menção expressa a empresas estatais ou demais entidades da Administração Pública Federal no caput do dispositivo. Esse cenário poderia denotar a ilação de que aquele rol não abarcaria empresas públicas ou sociedades de economia mista, o que, na prática, tornaria sem objeto todo o largo e extenso elenco de perguntas feitas pela SEST. Sem embargo, tal ilação preambular está longe de refletir o desígnio normativo pretendido.
> 14. Afinal, partindo-se da premissa de que a LCP nº 173, de 2020, como dito, está umbilicalmente ligada com a LRF, sendo estruturada tão-somente como uma legislação financeira de crise com excepcionalização pontual de específicos regramentos da LCP nº 101, de 2000, não se pode deixar de empreender interpretação de tal norma em consonância com o que dispõe a LRF.
> 15. E firmada tal consideração, lembra-se que o conceito articulado pela LRF de ente federativo é bastante alargado. Afinal, consoante registra o Parecer PGFN/CAF nº 314/2011:
>
> 12. Nos termos do que estabelece o art. 2º, I, c/c o art. 1º, § 3º, ambos da LRF, a expressão "ente da federação", abrange a União, cada Estado, o Distrito Federal, e cada Município. Em cada um desses compreendidos: o Poder Executivo, o Poder Legislativo (nesse abrangido o Tribunal de Contas), o Poder Judiciário e o Ministério Público, incluídos, em cada caso, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.
> 13. Portanto, em regra, a referência em comando normativo da LRF a ente da federação não abarca apenas toda a Administração direta, mas também parte da indireta, **ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mistas não dependentes**.
> 14. A LRF busca, assim, a responsabilidade na gestão fiscal da Administração de modo global, reconhecendo a relação da gerência de cada um dos integrantes desta com o equilíbrio das contas públicas do todo, tratando, pois, suas condutas como se de apenas uma pessoa fossem, do ente da federação.
> 15. Nestes termos, quando a LRF proíbe determinada conduta aos entes da federação, todos seus integrantes deverão de sua prática se abster, sob pena da sanção pertinente incidir sobre o ente como um todo - ainda que a conduta venha ser praticada por apenas um de seus Poderes. (grifo nosso).
>
> 16. Como se vê, a LRF estabeleceu uma definição de ente que perpassa o sentido tradicional administrativista de descentralização, ou até a visão ordinária de personalidade jurídica do direito civil. Ente federativo, dessarte, para fins da LRF, não configura apenas o conjunto de órgãos da Administração Direta. Como dito outrora, as condutas dos órgãos e entidades (excluídos empresas estatais não dependentes) seriam "como se de apenas uma pessoa fossem, do ente da federação". Quando há referência ao ente federativo Distrito Federal, por exemplo, "estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, nestes abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes" (cf. literalidade do art. 1º , §3º , I c/c art. 2º , I, todos da LRF).
> 17. Em suma, havendo menção a ente na LRF, só não está abarcada a empresa estatal não dependente, isto é, aquela que não "receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária" (art. 2º , I, LRF).
> 18. Afinal, o que se pretendeu, com a LRF, foi um tratamento único a todos os órgãos e entidades que fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Como cediço, os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta autárquicas e fundacionais fazem parte de um orçamento único (orçamento fiscal e da seguridade social). Por sua vez, o projeto de lei complementar que engendrou a LRF era claro em acentuar que a empresa estatal dependente seria também incluída nesta parte orçamentária[4], preceito este que acabou não sendo aprovado, mas, mesmo sem essa previsão, a praxe foi a da sua inclusão, mediante interpretação do art. 165, §5º , I, CF. Eis a lição, por oportuna, de Weder de Oliveira:
>
> "3.1.1. Empresa estatal dependente Esse conceito teve origem em disposições das leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores a 1998. A Lei nº 9.692/1998, LDO/1999, ao dispor sobre a abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, assim o fez:
>
> Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.
> Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:
> I - participação acionária;
> II - pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;
> III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos;

> IV - transferências para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea "c", e 239, § 1º, da Constituição Federal.
>
> Segundo esse dispositivo, as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebessem recursos do Tesouro Nacional deveriam ser integradas aos orçamentos fiscais e da seguridade social, e não ao orçamento de investimento, dando adequada interpretação ao §5º do art. 165 da Constituição:
>
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
>
> Os incisos I e III mencionam entidades da administração indireta, da qual fazem parte as empresas estatais, e o inciso II refere-se apenas às empresas estatais. Essas empresas são incluídas num orçamento ou noutro. Portanto, a LDO da União, na ausência de lei permanente dispondo sobre a
> questão, encontrou uma fórmula coerente: se a empresa recebe recursos do Tesouro Nacional, não deve ser incluída no orçamento de investimentos. Em vez disso, deve ter toda a sua programação descrita nos orçamentos fiscal ou de seguridade social, conforme o caso".
>
> 19. Firmada tal consideração e atento ao liame normartivo entre a LRF e a LCP nº 173, de 2020, a menção no caput do art. 8º de União deve ser compreendido como União e suas respectivas autarquias, fundações e empresas estatais federais dependentes. Entende-se, pois, que em princípio havendo menção, no rol dos incisos do art. 8º, a "ocupante de emprego público" ou "empregado público", tal comando atingiria empregados públicos que trabalham em empresas estatais dependentes. Registre-se, por oportuno, que a interpretação administrativa corrente é de que empregado público não é apenas aquele que trabalha na Administração Direta, mas também que labora na Administração Indireta, inclusive empresas estatais (vide, por exemplo, DE PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 599 e 634; MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 260-1)
> 20. Assim, em resposta ao primeiro questionamento da SEST (Se as restrições do art. 8º da LC nº 173/2020 são aplicáveis às relações de trabalho das estatais federais), assunto de competência desta Adjuntoria, entende-se que o disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, abarca sim em tese os agentes que trabalham em empresas estatais dependentes, bem como as respectivas condutas administrativas de tais entidades.
> (Grifou-se).

8. Como já aduzido, o contexto da análise efetuada pelo PARECER SEI Nº 9695/2020/ME foi o da crise oriunda da pandemia de coronavírus, tendo sido proibido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, pela Lei Complementar nº 173, de 2020, até 31 de dezembro de 2021, conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

9. A conclusão da manifestação jurídica desta CAN/PGACPNP, foi no sentido de que as empresas estatais dependentes se incluem nessa vedação e se baseou na relação umbilical entre a Lei Complementar nº 173, de 2020, e a Lei Complementar nº 101, de 2020 (LRF), considerando que aquela excepciona regramentos nessa previstos.

10. O contexto da consulta em tela remete ao atual regramento relativo aos entes federados aderentes do programa de recuperação fiscal, regulado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, cujo fundamento é o controle de finanças públicas dos entes subnacionais, motivo pelo qual a Lei Complementar nº 159, de 2017, também se relaciona à LRF, significando que suas disposições se aplicam às estatais dependentes. Essa conclusão se esteia no raciocínio formulado no PARECER SEI Nº 9695/2020/ME, partindo-se da premissa de que a Lei Complementar nº 159, de 2017, tal qual a Lei Complementar nº 173, de 2020, está umbilicalmente ligada com a LRF, sendo estruturada como uma legislação financeira, de modo a alcançar o ajuste de contas dos estados federados, devendo-se também interpretá-la em consonância com o que dispõe a LRF, calcada no princípio da responsabilidade na gestão fiscal da Administração de modo global.

11. Sob esse aspecto poder-se-ia formular a seguinte indagação: a Lei Complementar nº 159, de 2017 tem o condão de afastar os efeitos de convenções coletivas de trabalho (CCT)?

12. Isso porque, em um primeiro momento, o intérprete poderia ser induzido ao raciocínio a partir do direito do trabalho, em cujo âmbito não prevalece a pirâmide normativa, a partir da concepção traçada por Hans Kelsen[1], e seguida, por Norberto Bobbio[2], de que 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.

13. No direito laboral ainda prevalece o princípio da fonte normativa formal mais favorável ao trabalhador, o qual aduz que, se houver conflito entre duas ou mais normas vigentes e aplicáveis à mesma situação jurídica, deve-se preferir a mais vantajosa ao obreiro (DELGADO, 2016). Isso significa que não se aplica a pirâmide normativa a partir da concepção kelseniana, mas sim, partindo-se do patamar mínimo constitucionalmente previsto, a norma mais benéfica ao trabalhador. Assim, o critério normativo hierárquico na seara trabalhista segue a lógica de uma pirâmide dinâmica, elegendo como a prevalente a norma que mais se aproxima do caráter teleológico do direito do trabalho[3] .

14. A partir da mudança perpetrada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, prevalece o entendimento de que o negociado vale mais que o legislado, mitigando a concepção sobre o princípio normativo da fonte normativa formal mais favorável. O art. 611-A da CLT determina que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando dispuserem de determinados pontos enumerados em seus incisos, quais sejam: jornada de trabalho; banco de horas; intervalo intrajornada com respeito ao mínimo de 30 (trinta) minutos; adesão ao programa seguro-desemprego; plano de cargos, salários e funções; representante dos trabalhadores no local de trabalho; produtividade; modalidade de registro de jornada; prêmios; participação nos lucros. Há, pois, uma maior flexibilização das normas trabalhistas sob responsabilidade dos sindicatos profissionais, ao argumento de que o inciso XXVI do art. 7º da Constituição Federal remete ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos como parte integrante dos direitos trabalhistas.

15. A CCT é um acordo normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho[4]. A sua natureza é de negócio jurídico, embora lhe seja conferida força normativa, nos termos do art. 611 da CLT. E, embora no âmbito trabalhista paire a concepção da fonte formal mais vantajosa ao trabalhador e a CLT enfatize a prevalência de determinados assuntos negociados sobre o legislado, não há permissão absoluta para que negociação coletiva se sobreponha à norma legal, conforme o seu art. 611-A.

16. No ponto, pede-se vênia para a transcrição dos trechos correlatos, sobre a interpretação desse dispositivo por esta PGFN, em face do que estabelece a Lei Complementar nº 73, de 2020, pela sua pertinência ao caso em tela, no bojo do PARECER n. 00631/2020/PGFN/AGU, da então Coordenação-Geral de Emprego e Trabalho - CET/PGACPET:

> Como se observa [do art. 611-A da CLT] não há previsão expressa de disposição sobre reajuste remuneratório (objeto da indagação).
> De outra parte, embora o rol previsto no art. 611-A seja meramente exemplificativo porquanto utiliza o termo "entre outros", entendemos que não abrange os reajustes salariais. Explico.

A terminologia (“entre outros”) trata de cláusula aberta que traz um rol exemplificativo, que, se não interpretada com razoabilidade, pode levar as hipóteses ao infinito.
Essas indeterminações jurídicas são preceitos aos quais o legislador não conferiu uma definição legal bem delimitada. Do ponto de vista linguístico, tal conceito não possui nenhum conteúdo claro. Ele somente adquire um sentido determinado após sua interpretação, a qual deverá levar em consideração as circunstâncias do caso concreto.
Para alguns autores, a análise das cláusulas gerais enquanto método legislativo deixa transparecer a imperfeição da regulamentação de tipo casuístico em diversas hipóteses, seja pela complexidade da matéria a disciplinar, seja por se tratar de relações sociais rapidamente mutáveis.
Segundo MACHADO(2), trata-se de omissão legislativa, que pode ser de duas espécies. Em primeiro lugar, o legislador pode arriscar-se a não inserir nas hipóteses legais todas as situações fáticas que merecem semelhante tratamento jurídico: teremos as lacunas de regulamentação. Em segundo lugar, pode o legislador abranger, erroneamente, nas hipóteses casuísticas casos que, por sua própria natureza, demandam um tratamento especial ou excepcional: teremos, então, as chamadas “lacunas de exceção”.
Num ou noutro caso, para o autor, caberia ao aplicador do direito decidir no caso concreto com base nas abstrações adotadas pelo legislador. Trata-se de verdadeira delegação legislativa ao aplicador do direito que deverá averiguar no caso concreto qual medida é juridicamente mais adequada.
Trazendo tais ensinamentos ao presente caso, entendemos que não se insere no rol exemplificativo do art. 611-A o reajuste remuneratório, pelo menos para os empregados da estatais.
Isso porque as estatais, dependentes ou não, possuem regime jurídico híbrido, aplicando-se a elas normas do direito privado de forma preponderante (e não absoluta).
Noutros termos, aplicam-se a elas algumas normas do direito público, como, por exemplo, os princípios da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal:

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: (...)

Como é cediço a legalidade administrativa aplicável à administração impõe atuação administrativa somente quando houver autorização legal.
Nesse contexto, a administração deve se limitar aos ditames da lei, não podendo conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações. Para tanto, depende de prévia permissão ou ausência de vedação legal, como ocorre no presente caso.
Não se pode olvidar por fim que o próprio art. 8º ao estabelecer as vedações foi claro ao estabelecer as exceções de forma taxativa (sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública), não havendo previsão de negociação coletiva:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares**, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública**;

Portanto, entendemos que há vedação legal para concessão de reajuste por meio de negociação coletiva no período estabelecido na lei.
Por outro lado, o fato de a CCT/ACT englobar profissionais de empresa privadas não estatais não configura quebra de isonomia, uma vez que, como ressaltado, o regime jurídico dos empregados das estatais é diferente (híbrido) com distinções previstas no próprio texto constitucional.
Assim, há sintonia com o princípio da igualdade na medida em que pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual.
No que toca à aplicação de eventual reajuste definido em negociação coletiva celebrada anteriormente à entrada em vigor da LC nº 173, mas ainda não implementado, entendemos que permanece a restrição.
Por outro lado, cabe registrar que a regra de aplicabilidade das normas é a irretroatividade, de modo que a lei não atinge os efeitos de atos jurídicos praticados anteriormente ao início de sua vigência (as normas trabalhistas têm esta característica conforme previsão no art. 912 da CLT estabelece que “Os dispositivos de caráter imperativo terão aplicação imediata às relações iniciadas, mas não consumadas, antes da vigência desta Consolidação”. Portanto, se o negócio jurídico não consumado fora iniciado antes da edição da norma, aplica-se a este negócio a nova norma.
Portanto, mesmo que haja direito adquirido, se o negócio não se consumou antes da edição da norma, aplica-se a este negócio a nova norma que, no presente caso, restringiu o direito de forma temporária, ou seja, até 31 de dezembro de 2021 (art. 8º, caput, da Lei Complementar nº 173, de 2020).
Nessa hipótese, de forma a compatibilizar as normas previstas no ordenamento jurídico, entende-se possível aplicar o § 3º do art. 8º que estabelece que a lei orçamentária poderá conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.
Em outros termos, a despeito da vedação legal de concessão de reajuste, como forma de não prejudicar direito eventualmente adquirido, abre-se a possibilidade de eventual compromisso com impacto financeiro desde que seus reflexos sejam a partir de 2022 (após o prazo de vedação legal).
(Grifou-se. Negrito no original).

17. A partir do que assentado, aliado à idêntica finalidade da Lei Complementar nº 159, de 2017, com a da Lei Complementar nº 173, de 2020, de responsabilidade na gestão fiscal da Administração de modo global, e da idêntica dicção legal (art. 8º) de ambas, a conclusão é no sentido de que não há espaço legal para a implantação de reajuste salarial pelos entes subnacionais, o que engloba os empregados públicos de suas estatais dependentes.

18. E ainda se pode aduzir que os âmbitos da CCT e da Lei Complementar nº 159, de 2017 são distintos, não existindo uma concorrência de normas. A legislação complementar não versa sobre direitos trabalhistas. Ela veda, em síntese, o aumento de despesas públicas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Então, no tocante ao aumento de despesas, a CCT não tem espaço de incidência quando os estados federados estão sob a égide da legislação complementar. E isso engloba as suas estatais dependentes, na lógica do PARECER SEI Nº 9695/2020/ME, aplicável à presente consulta.

19. Isso porque, à exceção das emendas à Constituição (que, incorporadas ao texto constitucional, assumem o patamar de norma constitucional) todas as espécies normativas primárias que integram o processo legislativo, previstas no art. 59 da Constituição Federal, situam-se no mesmo plano hierárquico, significando que não há hierarquia entre elas. Em outras palavras, não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária (considerando a força normativa das CCTs), como há muito foi definido pelo Supremo Tribunal Federal - STF[5] . A distinção entre elas é fixada pela Constituição Federal, considerando o campo de atuação de cada uma, na medida em que se trata de reserva constitucional de competências.

20. Dessa forma, considerando o campo de atuação da Lei Complementar nº 159, de 2017, em consonância com as normas impostas pela LRF, notadamente a responsabilidade na gestão fiscal da Administração de modo global, prevalece o que nela estabelecido, enquanto durar a adesão do ente federativo ao Regime de Recuperação Fiscal, em detrimento de disposições veiculadas por CCT.

21. E, na linha do que aduzido no PARECER SEI Nº 9695/2020/ME desta CAN/PGACPNP, "os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta autárquicas e fundacionais fazem parte de um orçamento único (orçamento fiscal e da seguridade social). Por sua vez, o projeto de lei complementar que engendrou a LRF era claro em acentuar que a empresa estatal dependente seria também incluída nesta parte orçamentária, preceito este que acabou não sendo aprovado, mas, mesmo sem essa previsão, a praxe foi a da sua inclusão, mediante interpretação do art. 165, §5º , I, CF."

22. Com isso, reiteram-se os argumentos aduzidos no PARECER SEI Nº 9695/2020/ME desta CAN/PGACPNP e no PARECER n. 00631/2020/PGFN/AGU, da então CET/PGACPET, por serem pertinentes ao caso destes autos, para se entender que a Lei Complementar nº 159, de 2017 não autoriza o reajuste salarial, mesmo se previsto em CCT, aos empregados das estatais dos estados federados.

III

CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, em resposta objetiva ao questionamento efetuado no Ofício SEI nº 203458/2022/ME (26509923), para os fins do art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993, cumulado com a letra "c" do inciso I do art. 30 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 2019, esta CAN/PGACPNP, pela perspectiva jurídico-finalística administrativa, conclui que a observância de Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) que estabeleça vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de empregados públicos de empresas estatais dependentes dos entes em recuperação fiscal, a que alude a Lei Complementar nº 159, de 2017, viola o inciso I do seu art. 8º, na medida em que, no tocante ao aumento de despesas, a CCT não tem espaço de incidência quando os estados federados estão sob a égide da legislação complementar.

À consideração superior.

Coordenação-Geral de Atos Normativos, em 2 de agosto de 2022.

THAÍSA JULIANA SOUSA RIBEIRO

Procuradora da Fazenda Nacional

Estou de acordo com o Parecer SEI nº 11070/2022/ME da Coordenação-Geral de Atos Normativos.

Ao Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio.

Brasília, 2 de agosto de 2022.

Documento assinado eletronicamente

MARIA EMANUELE ALVES PINHEIRO PIGNATON

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora-Geral de Atos Normativos Substituta

Aprovo o Parecer SEI nº 11070/2022/ME da Coordenação-Geral de Atos Normativos.

Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás.

Brasília, 2 de agosto de 2022.

Documento assinado eletronicamente

FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio

CONSULTA. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás. Convenção Coletiva de Trabalho. Estatais dependentes.

_____

[1] 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: 25 de jul. de 2022.

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

[3] DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 15ª ed. São Paulo: LTr, 2016

[4] CAIRO JÚNIOR, José. Curso de direito do trabalho: direito individual e direito coletivo de trabalho. 4. Ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

[5] RE 381964, Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2008.

Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 04/08/2022, às 16:33, 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 04/08/2022, às 16:35, 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 **Thaísa Juliana Sousa Ribeiro**, **Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 04/08/2022, às 16:53, 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 **26666656** e o código CRC **94799DA1**.