

Porto Alegre/RS, 11 de fevereiro de 2022

À Direção do Sindicato dos Servidores de Nível Superior do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul – SINTERGS

Trata-se de Parecer sobre os reflexos gerados pelo Decreto Estadual n. 56.368, de 07 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre procedimentos e condutas a serem observados pelos órgãos da Administração Pública Estadual, em decorrência da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado do Rio Grande do Sul, para a proposta de reestruturação de carreiras encaminhada pelo SINTERGS, por meio do processo administrativo n. 21/1300-0004409-4.

Resposta à consulta

- I. **Da Lei Complementar n. 15.756, de 08 de dezembro de 2021, que estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com a adoção de mecanismos de limitação do gasto público e de controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas; e do Decreto Estadual n. 56.368, de 07 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre os procedimentos e condutas a serem observados pelos órgãos da Administração Pública Estadual, em decorrência da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado do Rio Grande do Sul.**

Como se sabe, o Governo Estadual adotou medidas para viabilizar a adesão do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pela União através das Leis Complementares Federais n. 159¹, de 19 de maio de 2017 e n. 101², de 04 de maio de 2000.

¹ *Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares n. 101, 04 de maio de 2000, e n. 156, de 28 de dezembro de 2016.* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>.

² *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

Para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal junto à União, os Estados deverão cumprir determinadas contrapartidas, nos termos da Lei Complementar Federal n. 159/2017, atualizada pela Lei Complementar n. 178/2021, que, dentre elas, estão previstas as seguintes vedações:

1. Concessão de reajustes a servidores e empregados públicos e militares, ressalvada a revisão anual assegurada pela Constituição Federal e os casos envolvendo ordem judicial;
2. Criação de cargo, emprego ou função e reestruturação de carreira que impliquem aumento de despesa;
3. Admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e de contratos temporários;
4. Realização de concurso público que não seja para reposição de quadros;
5. Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza a servidores e empregados públicos e de militares;
6. Criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
7. Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;
8. Concessão, prorrogação, renovação ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
9. Empenho ou contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

10. Alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação.

Por este motivo, em 08/12/2021, foi publicada a Lei Complementar Estadual n. 15.786, onde foram estabelecidas normas de finanças públicas, no âmbito estadual, voltadas à responsabilidade na gestão fiscal com a adoção de mecanismos de limitação do gasto público e de controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Para verificar se determinada reestruturação de carreira acarretará em aumento de despesa, será necessário avaliar tecnicamente o montante da despesa primária³ empenhada no exercício de 2021, sem a inclusão de despesas intraorçamentárias, corrigida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, observadas as definições, deduções e metodologias de apuração estabelecidas na regulamentação do disposto no inciso V do § 1.º do art. 2.º da Lei Complementar Federal n. 159/17.

A necessidade da análise técnica quanto ao montante da despesa primária, empenhada no exercício de 2021, corrigida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, decorre do fato de diversas despesas serem excetuadas da base de cálculo e do limite definido. No art. 2º, § 4º da Lei Complementar Estadual n. 15.786/2021, foram definidas as despesas que foram excetuadas da compreensão relativa às despesas primárias. Vejamos:

Art. 2º. [...]

³ Art. 2º. [...]

§ 3º. Consideram-se como despesas primárias, para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de que trata o “caput” deste artigo, os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade.

§ 4º. Não se incluem na base de cálculo e no limite de que trata o “caput” deste artigo, conforme definido no § 4.º do art. 2.º da Lei Complementar Federal n.º 159/17:

I – as transferências constitucionais para os municípios estabelecidas no art. 158 e nos §§ 3.º e 4.º do art. 159 e as destinações de que tratam o art. 212-A, todos da Constituição Federal;

II – as despesas custeadas com as transferências de que trata o art. 166-A da Constituição Federal;

III – as despesas custeadas com doações e as transferências voluntárias definidas no art. 25 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

IV – as despesas em saúde e educação realizadas em razão de eventual diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo das aplicações mínimas de que tratam o § 2.º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal e a variação do IPCA no mesmo período.

Posteriormente, alinhado à Lei Complementar Estadual n. 15.786/2021, o Governo Estadual editou, no dia 05/01/2022, o Decreto n. 56.298, onde dispôs acerca da racionalização e o controle de despesas de pessoal do Poder Executivo Estadual, reproduzindo e ratificando as vedações previstas na legislação referente à adesão ao Regime de Recuperação. As medidas ratificadas foram as seguintes:

Art. 2º É vedado aos Secretários de Estado e aos dirigentes dos órgãos e das entidades da administração pública estadual direta e indireta propor ou editar norma ou praticar ato que eleve as despesas relativamente a gastos com pessoal, incluindo-se a concessão de vantagem, de aumento, de reajuste ou de adequação de remuneração a qualquer título, reestruturação e revisão de planos de cargos, de carreiras e de salários, tendo em vista apuração dos limites de despesa de pessoal da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e o disposto na Lei Complementar nº 15.756/2021.

Art. 3º É vedado aos Secretários de Estado e aos dirigentes dos órgãos e das entidades da administração pública estadual direta e indireta exceder, em valores absolutos, o montante da despesa de pessoal empenhada no exercício anterior, excetuados os impactos decorrentes do pagamento de décimo-terceiro salário.

Art. 5º As entidades da administração pública estadual indireta interessadas em implantar Programas de Desligamento de Incentivado ou Voluntário para seus empregados deverão submeter essas propostas para aprovação do GAE.

Parágrafo único. A proposta elaborada pela entidade deverá obedecer às diretrizes gerais definidas pelo GAE, em especial quanto à limitação orçamentária no exercício de 2022, à manutenção dos serviços essenciais e a não reposição do quadro de pessoal desligado.

Art. 6º Fica vedado aos órgãos e às entidades da administração pública estadual direta e indireta o aumento de despesas como a criação de cargo, de emprego ou de função, ficando, excepcionalmente, autorizada a transformação de cargos existentes, desde que não haja aumento de despesa efetivamente realizada no exercício anterior, nos termos deste decreto.

Art. 7º Os órgãos e as entidades da administração pública estadual direta e indireta deverão, de imediato, adotar as seguintes medidas:

I - suspender o pagamento de horas extraordinárias, excetuadas as previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2022, bem como em legislação específica, quando justificado pelo interesse público devidamente motivado perante a autoridade superior, e desde que previamente autorizadas pelo GAE;

II - suspender a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da administração pública estadual direta e entidades da administração indireta, a reestruturação ou qualquer revisão de planos de cargos, carreiras e vencimentos da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, bem como planos de cargos e de salários das empresas públicas e das sociedades de economia mista dependentes dos orçamentos fiscal e de seguridade social, que impliquem aumento de despesa de pessoal, respeitadas as determinações por força de lei;

III - suspender a abertura de novos concursos públicos para provimento de cargos ou de empregos públicos, podendo ser excepcionalizados, quando justificados pelo interesse público devidamente motivado perante a autoridade superior, e previamente autorizados pelo GAE.

No dia 28/12/2021, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou um novo pedido à União, diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional vinculada ao Ministério da Fazenda, para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

No dia **28/01/2022**, a Secretaria do Tesouro Nacional autorizou o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal, mediante ato publicado no Diária Oficial da União. Agora, inicia o processo de elaboração e negociação do Plano de Recuperação Fiscal junto ao Governo Federal.

O **Decreto Estadual n. 56.298/2022** (05/01/2022) e o **Decreto Estadual n. 56.368/2022** (07/02/2022) estabeleceram quais medidas, a contar de 28/01/2022, foram e permanecem sendo imediatamente implantadas. Vejamos:

DECRETO ESTADUAL N. 56.298, DE 05 DE JANEIRO DE 2022

Art. 10. Após deferido e publicado o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal pelo Estado do Rio Grande do Sul de que trata a Lei Complementar Federal nº 159/2017, ficam vedados:

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;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

- a) cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- b) contratação temporária;

V - a realização de concurso público;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; e

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória.

DECRETO ESTADUAL N. 56.368, DE 07 DE FEVEREIRO DE 2022

Art. 3º. Ficam integralmente vedados, a contar de 28 de janeiro de 2022, observado o disposto no Decreto n. 56.297, de 05 de janeiro de 2022, e no Decreto n. 56.298, de 05 de janeiro de 2022:

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;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de:

- a) cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- b) contratação temporária dentro do número de cargos já autorizados em lei;

V - a realização de concurso público;

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;

IX – a concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X – o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

XI – a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

- a) Aqueles necessário para a efetiva recuperação fiscal;
- b) As renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
- c) Aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais que impliquem redução de despesa; e
- d) Aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais.

XII – a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia;

XIII – a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que impliquem redução de arrecadação;

XIV – a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;

XV – a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

§ 1º. No período compreendido entre 28 de janeiro de 2022 e a data da homologação do Plano de Recuperação Fiscal pela União, as vedações de que trata o “caput” deste artigo incidem de forma plena, não admitindo excepcionalização ou compensação.

[...]

Realizada esta breve contextualização em torno da legislação aplicável ao caso concreto e, sobretudo, em torno da autorização obtida para o Estado do Rio Grande do Sul aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, é possível verificar que serão enfrentadas dificuldades no projeto de reestruturação de carreiras encaminhada pelo SINTEGS, através do processo administrativo n. 21/1300-0004409-4.

A seguir serão indicadas algumas alternativas a fim de auxiliar na resolução das dificuldades que provavelmente serão apontadas para o encaminhamento do projeto de reestruturação de carreiras.

II. Das alternativas frente à legislação de contenção de gastos públicos e à legislação eleitoral

Primeira alternativa

Num primeiro momento, para ser dado andamento à proposta de reestruturação de carreiras, será necessário demonstrar tecnicamente que **a reestruturação pretendida não implicará em aumento de despesa**, considerando a análise técnica realizada em torno da despesa primária empenhada no exercício de 2021, sem a inclusão de despesas intraorçamentárias, corrigida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, excetuadas as despesas discriminadas no art. 2º, § 4º da Lei Complementar Estadual n. 15.786/2021.

Em outras palavras, haveria a necessidade de avaliar qual será o impacto financeiro da reestruturação pretendida perante a despesa primária empenhada no exercício de 2021, sem a inclusão de despesas intraorçamentárias, corrigida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo,

excetuadas as despesas discriminadas no art. 2º, § 4º da Lei Complementar Estadual n. 15.786/2021.

Alcançada a conclusão técnica quanto à ausência de impacto financeiro, é importante lembrar que a proposta de reestruturação encaminhada pelo SINTERGS, além de uniformizar as regras aplicadas às carreiras representadas, estabeleceu o percentual de 42% (quarenta e dois por cento) para fins de recomposição das perdas inflacionárias, a contar de novembro/2014 a abril/2021.

Dada esta pretensão de a recomposição alcançar o percentual de 42% (quarenta e dois por cento), o projeto de reestruturação deverá ser concluído **ANTES** dos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o pleito eleitoral, nos termos do art. 73, inc. III da Lei Federal n. 9.504/1997. Em outras palavras, **a partir do dia 05 de abril até a posse dos candidatos eleitos**, é vedado aos(às) agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição⁴.

Em contrapartida, caso excluída ou readequada a pretensão de recomposição geral anual, o projeto de reestruturação deverá ser concluído **ANTES** dos 03 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral, nos termos do art. 73, inc. III da Lei Federal n. 9.504/1997. Em outras palavras, **a partir do dia 03 de julho e até a posse dos candidatos eleitos**, é vedado aos(às) agentes públicos(as) adotar condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatas e candidatos nos pleitos eleitorais, como, por exemplo:

nomear, contratar ou, de qualquer forma, admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens**, ou, por outros meios, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidora ou servidor público, na circunscrição do pleito, até a posse das eleitas e dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados os casos de:**

a) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Calendário Eleitoral 2022. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral>>

- b) nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) nomeação das aprovadas e dos aprovados em concursos públicos homologados até 2 de julho de 2022;
- d) nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e
- e) transferência ou remoção *ex officio* de militares, de policiais civis e de agentes penitenciários;

Para fins de conhecimento, caso tenham dúvidas ou curiosidades referentes aos prazos impostos aos gestores públicos pela legislação eleitoral, sugiro que acessem o calendário eleitoral disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Segunda alternativa

Num segundo momento, caso o estudo referente ao impacto financeiro da reestruturação seja desfavorável, é possível utilizar da exceção contida no art. 11 do Decreto n. 56.298/2022 e no art. 4º do Decreto n.56.368/2022, onde prevê que, após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal pelo Presidente da República, as vedações previstas poderão ser objeto de compensação ou afastadas, desde que previstas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor, devidamente homologado por ato do Presidente da República. Vejamos a redação:

Decreto Estadual n. 56.298, de 05 de janeiro de 2022

Art. 11. As vedações estabelecidas no art. 10 deste Decreto poderão ser afastadas, desde que previstas expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor, devidamente homologado por Ato do Presidente da República, ou objeto de compensação previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

Decreto Estadual n. 56.368, de 07 de fevereiro de 2022

Art. 4º. Após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal pelo Presidente da República, as vedações previstas no artigo 3º deste Decreto poderão ser:

I – objeto de compensação; ou

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal homologado.

§ 1º A compensação prevista no inciso I do “*caput*” deste artigo deverá ser previamente submetida ao Comitê Estadual de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e ao Conselho de Supervisão do

Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – CSRRF-RS e se dará por meio de ações:

- I – com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação;
- II – adotadas no mesmo Poder, órgão ou entidade.

§ 2º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias.

O uso da exceção prevista demandará a atuação política perante o Plano de Recuperação Fiscal a ser apresentado pelo Governo Estadual, no prazo de seis meses contados da adesão deferida pela Secretaria do Tesouro Nacional, sendo necessária a homologação do Plano pelo Presidente da República; **OU** perante o Conselho⁵ de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal mediante a apresentação de estudo de compensação.

Terceira alternativa

Num terceiro momento, outra alternativa que surge é a possibilidade de dar andamento à reestruturação das carreiras, tendo, como impacto financeiro, apenas a recomposição das perdas inflacionárias. Tanto a Lei Complementar Estadual n. 15.786/2021 quanto o Decreto n. 56.298/2022 e o Decreto n. 56.368/2022 **permitem que seja concedida a revisão geral anual**, inclusive após deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, por se tratar de um direito constitucional.

III. Da conclusão

De modo geral, as medidas que vêm sendo adotadas pelo Governo Estadual, visando à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, dificultam a

⁵ Art. 2º. Fica constituído o Comitê Estadual de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal com a seguinte composição:

- I – o Secretário-Chefe da Casa Civil, que o presidirá;
- II – o Secretário de Estado da Fazenda; e
- III – o Procurador-Geral do Estado.

tramitação da proposta de reestruturação de carreiras encaminhada pelo SINTERGS. No entanto, ainda que com complexas, existem alternativas para auxiliar na resolução das dificuldades impostas pelo Governo Estadual.

Ainda, a publicação do Decreto Estadual n. 56.368, no dia 07/02/2022, apenas regulamentou o procedimento e as condutas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em decorrência da adesão do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal. Em outras palavras, a publicação deste Decreto não impactou, tampouco alterou a interpretação técnica exposta no Parecer apresentado a esta Diretoria no dia 10/01/2022.

Sem mais para o momento, são reiterados os votos de estima e satisfação.

JAPUR ADVOGADOS ASSOCIADOS
José Augusto da F. Japur
OAB/RS 58.485