



PARECER SEI Nº 25/2019/CSRRF/FAZENDA-ME

Análise de manifestação da PGFN realizada por meio do Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME

Processo SEI nº 12105.100049/2019-91

I – Introdução

1. Trata-se de análise de manifestação da PGFN realizada por meio do Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, de **30/7/2019**, em atendimento a Solicitação de Manifestação encaminhada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), mediante o Ofício SEI Nº 78/2019/CSRRF-ME, de 2/4/2019, decorrente de pedido de reconsideração da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGERJ) realizado por intermédio do Of. DPGERRJ/SEGAB/Nº 131/2019, de 28/2/2019, ao entendimento do CSRRF expresso no Parecer SEI Nº 1/2019/CSRRF-ME, de 22/2/2019, comunicado à DPGERJ mediante o Ofício SEI Nº 28/2019/CSRRF-ME, de 22/2/2019, que não acolheu as explicações apresentadas por essa Defensoria mediante o Ofício DPGERJ/SEGAB/ Nº 74/2019, de 7/2/2019, a respeito de possível violação do inciso VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 (LC nº 159/2017) que foram originalmente diligenciadas pelo CSRRF junto à DPGERJ por meio do Ofício SEI Nº 6/2019/CSRRF-ME, de 19/1/2019.

2. Conforme o citado Parecer SEI nº 1/2019/CSRRF-ME, *in verbis*:

Em 22 de janeiro de 2019 o Conselho enviou à DPGE/RJ o Ofício SEI nº 6/2019, que tratou da possibilidade de violação do inciso VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, em decorrência de majoração da execução de despesa na rubrica “33904901 – AUXÍLIO TRANSPORTE – RPPS” por parte da d. Defensoria, portanto já na vigência do Regime de Recuperação Fiscal, inaugurado com a publicação da homologação do Plano de Recuperação Fiscal (PRF-RJ), em 6 de setembro de 2017.

Os esclarecimentos foram apresentados por meio do Ofício DPGERJ/SEGAB/ Nº 74/2019, de 7/2/2019, o qual, em apertada síntese, apresentou os seguintes argumentos para justificar a majoração de fato efetuada no auxílio transporte dos funcionários da DPGERJ, exclusive os Defensores Públicos, que passou de R\$ 132,00 para R\$ 352,00:

1. Em agosto de 2017 a DPGERJ autorizou a adequação do auxílio transporte pago aos servidores, em consonância com as alterações na política e no valor do bilhete único, instituído pela Lei Estadual 5.628/2009 e modificada pela Lei Estadual 7.506/2016;
2. Dentre as principais mudanças introduzidas pela Lei 7.506/2016 destacava-se a limitação do benefício do Bilhete Único, que antes era universal, para os usuários com renda mensal de até R\$ 3.0000,00, bem assim o reajuste da tarifa que passaria a ser de R\$ 8,00;
3. Considerando a tarifa do transporte público intermunicipal de R\$ 8,00, apurou-se

que o valor do auxílio transporte pago aos servidores não correspondia mais aos custos básicos para deslocamento ao trabalho, calculando-se que seria necessário um auxílio da ordem de R\$ 352,00, para um transporte diário de ida e volta do trabalho durante 22 dias no mês;

4. De acordo com a Coordenação Financeira da DPGERJ, a proposta estaria dentro da dotação orçamentária da Defensoria, sem nenhuma necessidade de suplementação orçamentária, podendo ser suportada pelo Fundo Especial da Defensoria Pública;

5. Por fim, a adequação do auxílio transporte foi aprovada por ato administrativo de 29/8/2017, que veio a ser publicado no DOERJ, de 11/10/2017, por meio da Resolução DPGE nº 900, de 4/10/2017.

Em complemento diga-se que a Resolução DPGE nº 900/2017 estabeleceu o início da sua vigência para 1/11/2017.

Passando à análise dos argumentos e informações apresentados, coleciona-se em primeiro plano o disposto no § 3º do art. 1º da LC nº 159/2017 que dispõe:

“Art. 1º É instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

...

§ 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, as referências aos Estados e ao Distrito Federal compreendem o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a **Defensoria Pública**, a administração pública direta e indireta dos referidos entes federativos e os fundos a eles destinados.” (grifo nosso)

Nessa linha, conclua-se preliminarmente que a Defensoria Pública-Geral do Estado do Rio de Janeiro, assim como os demais órgãos do Estado, deverá observar os ditames da LC nº 159/2017, incluindo seu art. 8º, que estabelece entre outras vedações a seguinte:

“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

...

VI a criação ou a **majoração de auxílios**, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares ” (grifo nosso)

Como dito acima, o Regime de Recuperação Fiscal não excepciona a criação ou majoração de auxílios que pudessem ser custeados com recursos de fundos especiais dos órgãos da administração pública dos estados da federação que aderirem ao Regime, desde que não onerassem o Tesouro Estadual. Ao contrário, a disposição normativa é taxativa no que trata de despesas relacionadas com o funcionalismo público. Simplesmente estão vedadas enquanto durar o Regime de Recuperação Fiscal a criação e ou a majoração de auxílios, aí incluídos, naturalmente, o auxílio transporte, destacando-se, nessa mesma linha, o Parecer SEI nº 6/2018/CSRRF-MF (SEI 1554204), que se anexa a esse parecer.

Assim sendo, considerando que restou evidenciado a não observância do inciso VI do art. 8º da LC 159/2017, em específico a majoração do auxílio transporte dos servidores da DPGERJ, propõe-se que o CSRRF-RJ represente a essa entidade, nos termos do art. 26 do Decreto Federal 9.109/2017, com a finalidade de que a DPGERJ adote as providências necessárias para adequar o valor fixado para o vale transporte dos seus funcionários aos ditames do inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017, fixando-se o prazo de trinta dias para a adoção das devidas providências.

3. Em seguimento, depois de comunicada à DPGERJ a decisão do CSRRF, mediante o Ofício SEI Nº 28/2019/CSRRF-ME, a DPGERJ apresentou Pedido de Reconsideração quanto à supracitada representação do CSRRF, por meio do Ofício DPGERJ/SEGAB/Nº 131/2019, arguindo, em primeiro

plano, que em agosto de 2017, portanto antes da vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a Defensoria Pública do Estado teria autorizado internamente a adequação do auxílio-transporte pago aos servidores (não pago aos defensores públicos), em razão das então recentes alterações na política e no valor do Bilhete Único, instituído pela Lei Estadual nº 5.628/2009 e modificada pela Lei nº 7.506/2016, de modo a assegurar o pagamento do valor do Bilhete Único aos servidores, com o propósito de permitir o necessário deslocamento de ida e volta ao trabalho, na base média de vinte e dois dias úteis por mês, ocorrendo, no sentir da DPGERJ, tão somente a recomposição do auxílio-transporte paga aos servidores públicos, com estrita observância dos efetivos parâmetros de manutenção e preservação do valor e da função do auxílio-transporte, que tem fundamento em direito social de status constitucional (caput do art. 6º da CF);

4. Em seus demais argumentos, ressaltou a DPGERJ que o auxílio-transporte tem natureza indenizatória e que as despesas de transporte público estão diretamente atreladas a decisões do Poder Público, tendo em vista a natureza de “preços administrados por contrato e monitorados” e que, no curso de 2016 o Poder Público adotou medidas que impactaram significativamente os custos do transporte, destacando-se a limitação do benefício do Bilhete Único, que antes era universal, para usuários com renda mensal de até R\$ 3.000,00 (três mil reais), bem como o reajuste do valor da tarifa, que passou a ser de R\$ 8,00 (oito reais). Como decorrência, entende a DPGERJ que a adequação do valor do auxílio-transporte, com base no valor do Bilhete Único, para todos os seus servidores, excluídos os defensores públicos, decorreu da decisão do Poder Público de modificar a política de concessão do Bilhete Único e aumentar o seu valor.

5. Ainda segundo a DPGERJ, tal medida estaria amparada pela legislação que rege o Regime de Recuperação Fiscal, pois o reajustamento – como categoria geral que abrange a remuneração principal e as demais parcelas acessórias, tem expressa previsão o constitucional, a teor do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

6. Nessa mesma linha, segundo a DPGERJ, encontra-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do Acórdão proferido no RMS 20.195/MA, da relatoria da Ministra Laurita Vaz, segundo o qual “A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Lei Complementar nº 101/2000, que regulamentou o art. 169 da Constituição Federal de 1988, ao fixar os limites de despesas com pessoal dos entes públicos, não pode servir de fundamento para elidir o direito dos servidores públicos. Precedentes”.

7. Para a DPGERJ infere-se da leitura do art. 17 e seus §§ 1º e 6º, que a Lei de Responsabilidade Fiscal explicita a existência de categorias distintas, a saber, (1) a criação ou aumento de despesas e (2) o reajustamento.

Art. 17 – Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada da lei, medida provisória ou ato administrativo eu fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que **criarem ou aumentarem** despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio.

§ 6º **O disposto no § 1º não se aplica** às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao **reajustamento** de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. (grifou-se)

8. Em idêntico sentido, a LC nº 159/2017 estabeleceu nos incisos I e VI do seu art. 8º que:

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

(...)

VI – a **criação** ou a **majoração** de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou **benefícios de qualquer natureza** em favor de membros dos

Poderes, do Ministério Público ou da **Defensoria Pública**, de servidores e empregados públicos e de militares; (grifou-se).

9. Isso posto, inferiu a DPGERJ que o inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017 reproduz os termos quase idênticos àqueles usados no § 1º do art. 17 da LRF, ou seja, a vedação à criação ou a majoração de auxílios, etc., omitindo a expressão “reajuste”, que se encontra prevista no inciso I do mesmo artigo, concluindo que tal omissão eloquente indica, a toda evidência, a possibilidade de haver reajustamento para as parcelas acessórias (auxílios etc.), notadamente aquelas de caráter indenizatório, cujos preços são fixados pelo próprio Poder Público.

10. Por fim, afirma a DPGERJ, em suas próprias palavras, que:

Esse entendimento decorre da análise sistêmica do ordenamento jurídico constitucional. A Constituição Federal determina a realização da revisão anual das remunerações dos servidores públicos até mesmo diante de cenário de desequilíbrio fiscal. Logo, não poderia vedar a mera recomposição das vantagens acessórias. Inclusive por serem acessórias, devem gozar da mesma possibilidade de reajustamento que é conferida à remuneração principal (*accessorium sequitur principale*).

Certo, contudo, que a cada espécie será aplicado o meio jurídico pertinente, vale dizer, a lei em caso de revisão geral, e os atos administrativos competentes, no caso de mero reajuste de vantagens e direitos acessórios.

Por fim, como já informado no Ofício anterior, “a adequação proposta estava dentro da dotação orçamentária da Defensoria Pública, sem nenhuma necessidade de suplementação orçamentária.

11. Em ato contínuo o CSRRF solicitou a manifestação da PGFN nos seguintes termos:

1. Considerando a finalidade da LC nº 159/2017, como devem ser conceituados os termos **aumento, reajuste ou adequação de remuneração** contidos no inciso I do art. 8º da LC nº 159/2017, bem como o termo **majoração** contido no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017?

2. Em que medida o conceito do termo **majoração** contido no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017 abrange os conceitos dos termos **aumento, reajuste ou adequação de remuneração** contidos no inciso I do art. 8º da LC nº 159/2017?

Destarte, em vista de tais considerações, solicitamos pronunciamento desta PGFN sobre a adequada interpretação da redação constante do inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017, no sentido de **excepcionar - ou não - os reajustes que visam manter o valor real de tais benefícios.**

Por fim, na eventualidade de haver apreciação favorável à concessão de reajustes, este Conselho solicita que seja delineado também o entendimento sobre quais seriam os parâmetros autorizados para lastreá-los, tais como **alterações legislativas, índices de correção de preços gerais e/ou setoriais, desde que derivados de fontes oficiais, e que não visem repor congelamentos de preços referentes a períodos anteriores aos que seriam abarcados pelos reajustes anuais concedidos durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.**

É o relatório.

II – Análise da manifestação da PGFN exarada no Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME

12. Depois de fundamentada e extensiva análise das modalidades de aumento da remuneração dos servidores públicos de acordo com a jurisprudência e com a doutrina, manifestou-se a PGFN no seguinte sentido:

Embora, oficialmente, o inciso X do art. 37 da CF apenas tenha optado pelo termo “revisão geral anual” para definir a revisão cujo objetivo é manter o poder aquisitivo

da remuneração, na doutrina, conforme acima visto, observa-se a oposição dos termos “revisão geral” vs. “revisão específica”, “aumento impróprio” vs. “reestruturação”, “revisão” vs. “realinhamento, aumento, correção”. Nos julgados do STF acima colacionados, ora “revisão geral anual” e “reajuste” são considerados sinônimos, ora, em sentido oposto, são considerados antônimos. No STJ, utiliza-se “aumento impróprio” vs. “aumento específico”.

No entanto, independentemente da nomenclatura escolhida, parece-nos que a melhor solução deve ser distinguir, no caso concreto, as modalidades de incremento no valor das parcelas recebidas pelos servidores públicos em face das suas respectivas características, as quais possuem inegável consenso.

Retornando, agora, ao art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, cumpre atentar para a razão de ser do referido dispositivo. Conforme enfatizado no Parecer SEI Nº 272/2018/CPN/PGACA/PGFNMF, as vedações de que trata o aludido art. 8º buscam, em comum, evitar aumentos de despesas ou renúncias de receitas:

12. Para isso, é preciso examinar a ratio das vedações criadas no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

13. Assim, conforme se observa das hipóteses elencadas no aludido art. 8º, e tendo em vista o propósito da Lei Complementar nº 159, de 2017, entende-se que o legislador objetivou evitar que o Estado incorresse em aumento de despesa ou em renúncia de receita, pois ambas as situações levariam a uma condição de deterioração das contas públicas, incompatível com um Estado que almeja se reequilibrar do ponto de vista fiscal.

Na hipótese do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, a norma diz que são vedados **aumento, reajuste, ou adequação de remuneração**, estabelecendo-se apenas duas exceções: (i) cumprimento de sentença judicial transitada em julgado; (ii) o inciso X do art. 37 da CF.

Aqui, convém, desde logo, destacar que apenas a revisão geral anual, uma vez que assegurada pela parte final do inciso X do art. 37 da CF, é uma modalidade de aumento legítima.

Por sua vez, sob pena de a norma proibir e permitir, simultaneamente, uma mesma conduta, os vocábulos “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração” não podem significar o mesmo que revisão geral anual, que é uma modalidade de aumento que visa a recompor poder aquisitivo. Neste ponto, parece-nos que o legislador utilizou de expressões sinônimas (“aumento”, “reajuste” e “adequação”) para proibir uma mesma coisa.

De outra parte, observa-se que o inciso VI do art. 8º apenas utiliza o termo majoração. Apesar disso, deve-se entender que “majoração” equivale a “aumento”, “reajuste”, “adequação de remuneração”, ou seja, são modalidades de aumento que se encontram no campo de vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, pois incorrem em ilegítimo aumento de despesas e estão em contraposição à revisão geral anual, garantida pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Frise-se que a ausência do termo “reajuste” no inciso VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, não pode ser lido como uma permissão à concessão de “reajuste” em relação a auxílios e vantagens, a fim de manter o valor real do benefício, haja visto que, para fins do art. 8º da referida Lei, “reajuste” não significa revisão geral anual. Ademais, não custa lembrar que o emprego da expressão “reajuste” não goza de uniformidade na doutrina, na jurisprudência e nem na legislação e sequer foi a palavra utilizada no art. 37, inciso X, da CF.

...

Assim, conforme exposto no decorrer deste Parecer, qualquer incremento na remuneração dos servidores públicos, mesmo que decorrente do reajustamento de parcelas de caráter indenizatório, encontra-se vedado nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, por se tratar de aumento de despesa, observado o disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

13. Apresentados esses entendimentos da PGFN, cabe concluir que a douta Procuradoria Fazendária afastou os argumentos apresentados pela DPGERJ para sustentar o seu entendimento jurídico

sobre a validade do reajuste do auxílio transporte aos seus servidores, concluindo, ainda, que os termos “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração” são expressões sinônimas, bem que o termo “majoração” equivale a “aumento”, “reajuste”, “adequação de remuneração”, ou seja, compreendem modalidades de aumento que se encontram no campo de vedação do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

14. Nesse sentido, conclua-se que se encontram vedados quaisquer aumentos, reajustes, adequações de remunerações e majorações que impliquem em alteração de despesa sem amparo na revisão geral anual garantida pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal, os quais não se limitam aos auxílios transporte fornecidos pelos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro, alcançando, também, outras modalidades de auxílio como, por exemplo, os auxílios alimentação e saúde.

III – Conclusão

Considerando o exposto, informe-se à DPGERJ o entendimento lavrado pela PGFN e corroborado pelo CSRRF mediante o Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, por meio do encaminhamento de cópia eletrônica deste Parecer, determinando-se ainda que essa DPGERJ adote providências no sentido de adequar o valor fixado para o auxílio-transporte dos seus funcionários aos ditames do inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017, fixando-se o prazo de trinta dias para a adoção das devidas providências.

Brasília, 27 de agosto de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araújo Andreozzi

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Meneses

Conselheira



Documento assinado eletronicamente por **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Meneses, Conselheiro(a)**, em 27/08/2019, às 12:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 27/08/2019, às 12:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 28/08/2019, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3708839** e o código CRC **4A92A614**.

