



PARECER SEI Nº 26/2019/CSRRF/FAZENDA-ME

Análise das informações apresentadas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ), por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 261, de 5/6/2019, em atendimento ao Ofício SEI Nº 81/2019/CSRRF-ME, de 9/4/2019..

Processo SEI nº 12105.100048/2019-46

I - Introdução

1. Trata-se de análise das informações apresentadas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ), por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 261, de 5/6/2019, em atendimento ao Ofício SEI Nº 81/2019/CSRRF-ME, de 9/4/2019, reiterado pelo Ofício SEI Nº 118/2019/CSRRF-ME, de 24/5/2019, que solicitou dessa autarquia estadual o envio de cópia do processo de contratação, por inexigibilidade, da FETRANSPOR para fornecimento de Vale-transporte aos seus servidores, que vigeu de 2003 até a Publicação da Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 23/3/2018, além dos seguintes documentos, caso não constassem do referido processo: Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 23/3/2018; Parecer 01/96-MLFCGS/PG04; Parecer 01/97-RB/PG-04; Parecer 01/97-MJVS; Parecer 05/2008-MCAR/ASJUR/SEPLAG; Parecer 019/2008-HGA/PG15; e Parecer 26/2016-GAV/DIJUR/DETRAN.

2. Tal solicitação decorreu das informações prestadas pelo OF. DETRAN-RJ/PRESI Nº 176, de 26/3/2019, encaminhado ao CSRRF em resposta ao Ofício SEI Nº 5/2019/CSRRF-ME, de 19/1/2019, reiterado pelo Ofício SEI Nº 63/2019/CSRRF-ME, de 7/3/2019, que foram solicitadas em razão de o Conselho ter detectado a execução de despesa na rubrica “33904901 - AUXÍLIO TRANSPORTE – RPPS” por parte do DETRAN-RJ, a contar do mês de maio de 2018, o que não se verificava quando da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, em 6/9/2017, em possível violação ao disposto no inciso VI do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 (LC nº 159/2017) que dispõe que “*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]

3. Por meio do supracitado OF. DETRAN-RJ/PRESI Nº 176, de 2019, o DETRAN-RJ esclareceu, preliminarmente, que, *in verbis*:

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que o benefício de auxílio transporte dos servidores do DETRAN/RJ foi concedido e implantado em 1994. No entanto, desde essa data o benefício passou por diferentes modelagens de concessão.

Originalmente, o referido benefício era concedido em pecúnia, cuja rubrica constava dos contracheques dos servidores. Porém, em 2003, com base na Lei estadual nº 1.412/88, a modalidade de pagamento foi alterada para concessão de Vale-transporte com a contratação, por inexigibilidade, da FETRANSPOR, o que se manteve até a regulamentação levada a efeito pela PORTARIA PRES-DETRAN/RJ nº 5323, de 23 de março de 2018.

Antes da edição da mencionada Portaria que foi editada após oportuna análise e Parecer da PGE/RJ, a qual, por meio dos Pareceres 01/96-MLFCGS/PG04, 01/97- RB/PG-04,

O1/97-MJVS, G5/2008-MCAR/ASJUR/SEPLAG, 019/2008-HGA/PG15 e 26/2016-GAV/DIJUR/DETRAN, assentou o entendimento no sentido de que o benefício auxílio-transporte não possui natureza remuneratória, mas indenizatória --, o benefício era fornecido aos servidores por meio de créditos junto a um sistema de bilhetagem eletrônica (RIOCARD) gerenciado pela Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro -- FETRANSPOR

O principal problema dessa modalidade adotada até então era a disparidade causada com a exclusão da contemplação do benefício de servidores cujo deslocamento casa-trabalho-casa não se desse na região metropolitana do Rio de Janeiro, uma vez que a FETRANSPOR não atua em todos os municípios do Estado.

Diante disso, através da edição da supracitada Portaria, que foi precedida de autorização do Exmo. Sr. Governador, foi devidamente regulamentado o benefício de auxílio-transporte no âmbito do DETRAN/RJ, voltando a ser concedido em pecúnia no contracheque dos seus servidores.

Isso gerou a execução de despesa na rubrica "33904901 AUXILIO TRANSPORTE - RPPS", dando-se a equivocada impressão de que estar-se-ia diante de criação de benefícios vedada ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

Com efeito, a rubrica questionada não representa, propriamente, a vedada criação de um novo auxílio. Antes, corresponde a um benefício previsto a todos os servidores, cujo custeio por parte do DETRAN/RJ já ocorria, através de inexigibilidade de licitação, quando da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal.

4. Em complemento, com o exame dos documentos anexados ao OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 261, de 2019, restou corroborado pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro o posicionamento do DETRAN-RJ acima assinalado, devendo-se destacar dentre esses documentos a Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018, que alterou a modalidade do auxílio-transporte aos servidores do DETRAN-RJ de um sistema de Vale-Transporte junto à FETRANSPOR, no montante mensal de R\$ 455.219,50, para um sistema de pecúnia paga no contracheque, ao custo mensal de R\$ 1.511.400,00, correspondente, inicialmente, ao pagamento de um valor de referência de R\$ 20,00 (vinte reais) diários durante 22 (vinte e dois) dias úteis, em média, para um montante, à época, de 2720 efetivos, 665 comissionados e 50 cedidos sem cargo em comissão no órgão de origem, o que totaliza 3.435 servidores, implicando em um reajuste nominal *per capita* de R\$ 6,02 para R\$ 20,00.

É o Relatório.

II – Análise da ocorrência de descumprimento do disposto no do art. 8º, inciso VI, da LC nº 159/2017.

5. Como se verifica acima, dois pontos são destacados das supracitadas comunicações enviadas pelo DETRAN-RJ ao CSRRF, tendo em vista o entendimento dessa autarquia estadual de que o reajuste concedido no auxílio transporte dos seus servidores por meio da Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018, não seria vedado pelo Regime de Recuperação Fiscal, em especial pelo disposto no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017, quais sejam: a natureza indenizatória do auxílio transporte e a concessão de reajuste dos valores pagos aos seus servidores a esse título, com o objetivo de equalizar o tratamento aplicado aos mesmos.

6. Sobre o primeiro ponto, diga-se que o CSRRF já se pronunciou sobre o tema por meio do Parecer CSRRF nº 6/2018, de 14/12/2018, que firmou o entendimento de que a natureza indenizatória ou não do benefício não afasta a incidência do disposto no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017.

7. Em relação ao segundo ponto, informe-se que o Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, de 26/8/2019, corroborado pelo CSRRF, estabeleceu o entendimento de que estão vedadas quaisquer reajustes pecuniários sobre auxílios e benefícios concedidos pelos estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, aos seus servidores, empregados públicos e militares.

8. Nas suas próprias palavras:

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.

9. Portanto, infere-se que o aumento no auxílio-transporte dos servidores do DETRAN-RJ, concedidos pela Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018, não observa a vedação disposta no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017.

10. Nesse sentido e considerando o disposto nos arts. 26 e 27 do Decreto 9.109, de 27/7/2017, que dispõem que o CSRRF deverá representar junto às autoridades competentes e ao Governador do Estado, para a adoção de providências necessárias à observância ao disposto na LC nº 159/2017, na hipótese de verificar a não observância das vedações previstas no Capítulo V da LC nº 159/2017, represente-se ao DETRAN-RJ e ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que no prazo de 30 dias adotem as providências necessárias para retornar o montante mensal *per capita* pago a título de auxílio transporte aos servidores do DETRAN-RJ, efetivos, comissionados e cedidos sem cargo em comissão no órgão de origem, ao valor anterior à publicação da Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018.

III - Conclusão

11. Considerando todo o exposto, represente-se ao DETRAN-RJ e ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para que no prazo de 30 dias adotem as providências necessárias para retornar o montante mensal *per capita* pago a título de auxílio transporte aos servidores do DETRAN-RJ, efetivos, comissionados e cedidos sem cargo em comissão no órgão de origem, ao valor anterior à publicação da Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018. tendo em vista que essa Portaria não observa a vedação disposta no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017.

Brasília, 29 de agosto de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araújo Andreozzi

Conselheira

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 02/09/2019, às 12:10, 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 02/09/2019, às 12:13, 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 **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 02/09/2019, às 15:43, 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 **3758419** e o código CRC **DBEA0A61**.