



PARECER SEI N° 1359/2019/ME

Pedido de Reconsideração apresentado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em atenção ao Parecer SEI n° 25/2019/CSRRF/FAZENDA-ME.

Processo SEI n° 12105.100049/2019-91

I – Introdução

1. Trata-se de análise de Pedido de Reconsideração apresentado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPGERJ), por meio do Of. DPGERJ/SEGAB/N° 605/2019, de 17/9/2019, em atenção ao Parecer SEI n° 25/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, que determinou que essa Defensoria Pública adotasse providências no sentido de adequar o valor fixado para o auxílio transporte dos seus funcionários aos ditames do inciso VI do art. 8° da LC n° 159/2017, fixando-se o prazo de trinta dias para a adoção das devidas providências.

2. O retro citado Parecer decorreu de análise de manifestação da PGFN (Parecer SEI N° 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, de 26/8/2019), em atendimento a Solicitação de Manifestação encaminhada por este Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), mediante o Ofício SEI N° 78/2019/CSRRF-ME, de 2/4/2019, motivado por um Pedido de Reconsideração da DPGERJ (Of. DPGERRJ/SEGAB/N° 131/2019, de 28/2/2019), ao entendimento do CSRRF expresso no Parecer SEI N° 1/2019/CSRRF-ME, de 22/2/2019, comunicado à esta Defensoria Pública, por meio do Ofício SEI N° 28/2019/CSRRF-ME, de 22/2/2019, de que não acolhia as explicações apresentadas pela DPGERJ mediante o Ofício DPGERJ/SEGAB/ N° 74/2019, de 7/2/2019, a respeito de possível violação do inciso VI do art. 8° da Lei Complementar n° 159/2017 (LC n° 159/2017) que foram originalmente diligenciadas pelo CSRRF junto à DPGERRJ mediante o Ofício SEI N° 6/2019/CSRRF-ME, de 19/1/2019.

3. Conforme o citado Ofício DPGERJ/SEGAB/N° 605/2019, *in verbis*:

“Em janeiro de 2019 a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro recebeu o Ofício SEI n. 2862019/CSRRF-ME (Sic), solicitando esclarecimentos quanto à identificação de aparente majoração do valor concedido a título de auxílio-transporte para os servidores do quadro de apoio da Instituição.

Os esclarecimentos foram prestados pelo Ofício DPGERJ/SEGAB74/2019 no qual consignou-se que o aumento ocorreu por decisão administrativa em 29 de agosto de 2017 para melhor corresponder aos custos básicos para deslocamento ao trabalho, adotando-se como referência a tarifa do transporte público intermunicipal, cujo valor estava fixado em lei.

O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) emitiu o Parecer SEI n. 1/2019/CSRRF-ME argumentando que “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 Nacional. 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 ou a majoração de auxílios, aí incluídos, naturalmente, o auxílio transporte, destacando-se, nessa mesma linha, o Parecer SEI n. 6/2018/CSRRF-MF, que se anexa a esse parecer. (...)”. O Ofício n. 28/2019/CSRRF-ME comunicou a decisão do CSRRF em determinar que a Defensoria Pública adotasse as providências necessárias para adequação do valor do auxílio-transporte ao art. 8º, VI, da LC n. 159/2017.

A Defensoria Pública encaminhou o Ofício DPGERJ/SEGAB/131/2019 solicitando a reconsideração da decisão com 02 argumentos: a) a possibilidade de reajustamento do auxílio por estarmos diante de benefício de natureza indenizatória com preço determinado pelo Poder Público; b) o aumento foi determinado em agosto de 2017, portanto, antes do ingresso do Estado do Rio de Janeiro no regime de recuperação fiscal, que ocorreu apenas em 06 de setembro de 2017.

A decisão do pedido de reconsideração foi comunicada à Defensoria Pública através do Parecer SEI n. 25/2019/CSRRF/FAZENDA-ME e manteve a determinação de adequação, utilizando os argumentos constantes do Parecer SEI n. 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, que são essencialmente a proibição de qualquer aumento, criação, majoração de remuneração e benefícios, inclusive os de preços públicos.

Verifica-se que em nenhuma das decisões do CSRRF foi analisada a data de reajuste do auxílio-transporte, muito embora esse argumento conste dos 03 ofícios encaminhados pela Defensoria Pública, sendo, nesse ponto, omissas.

A decisão do 1º Subdefensor Público Geral de reajuste do valor do auxílio-transporte foi determinada em 29 de agosto de 2017. Nesse momento, o Estado do Rio de Janeiro ainda não havia ingressado no regime de recuperação fiscal, de modo que não lhe seriam aplicáveis as restrições do art. 8º da LC n. 159/2017, e a LC n. 101/2000 não contém norma no mesmo sentido, razão pela qual, o ato está de acordo com a lei vigente na data de sua edição.

É importante rememorar que há diferença entre o momento de aperfeiçoamento do ato administrativo daquele em que produz os efeitos financeiros. De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o ato administrativo é válido e eficaz quando “todos os seus elementos, já presentes por definição, satisfazem integralmente os requisitos e condicionantes postos pela ordem jurídica para a sua prática” (*Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 142).

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho, que define validade como a “conformidade do ato com a lei ou com outro ato de grau mais elevado”, e eficácia como a “idoneidade que tem o ato administrativo para produzir seus efeitos. Em outras palavras, significa que o ato está pronto para atingir o fim a que foi destinado. Se o ato completou seu ciclo de formação, podemos considerá-lo eficaz, e isso ainda que dependa de termo ou condição futuros para ser executado” (*Manual de Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Lumen Juris, p. 118).

No caso em análise, os elementos de validade do ato reuniram-se na decisão de em agosto de 2017, no momento de sua assinatura. A par desse momento o ato de reajuste tornou-se válido e eficaz, notadamente em acrescentar ao patrimônio dos servidores do quadro de apoio o direito ao reajuste. Apenas a efetividade [BARROSO, Luis Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, 1994.] do reajuste foi postergada para data futura, mas é certo que já havia direito adquirido dos servidores quando o ato se completou.

A publicação posterior de Resolução foi mero instrumento de conferir publicidade à decisão, em cumprimento ao dever administrativo de transparência (Lei n. 12.527/2011), pois não há forma legalmente exigida para a validade do ato, bastando que ele seja escrito (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Lumen Juris, p. 103-104). Portanto, o aperfeiçoamento do ato administrativo, e a sua consequente eficácia jurídica, ocorreu com a assinatura da

decisão, em agosto de 2017, antes do regime de recuperação.

Na obra de Hely Lopes Meirelles também encontramos o mesmo argumento de desnecessidade de publicação de atos administrativos quando os seus efeitos devam ser produzidos no âmbito interno da administração, sejam eles atos “gerais ou especiais, normativos, ordinatórios, punitivos e de outras espécies”. De acordo com o jurista, esses atos “não dependem de publicação no órgão oficial para sua vigência, bastando a cientificação direta aos destinatários ou a divulgação regulamentar da reparação.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 164-165).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o reajuste é anterior à data de homologação do regime de recuperação, não se aplicam as restrições do art. 8º da LC n. 159/2017 e se postula a complementação das decisões anteriores com a análise desse argumento apresentado pela Defensoria Pública do Estado desde a sua primeira manifestação.”

É o relatório.

II – Análise do Pedido de Reconsideração da DPGERJ apresentada por meio do Of. DPGERJ/SEGAB/Nº 605/2019

4. Em exame de caráter preliminar, acolhe-se o Pedido de Reconsideração apresentado pela DPGERJ por meio do Of. DPGERJ/SEGAB/Nº 605/2019 como válido e tempestivo, considerando que nas manifestações anteriores deste CSRRF a questão da validade e eficácia do ato que deu origem ao aumento de auxílio-transporte impugnado não foi objeto de um exame específico, bem que o referido Pedido foi apresentado ainda dentro do prazo fixado pelo Conselho para que a DPGERJ adotasse 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.

5. Passando ao exame de mérito da questão apresentada pela DPGERJ, verifica-se que essa Defensoria Pública focou a sua argumentação em procurar demonstrar a validade e eficácia da decisão do 1º Subdefensor Público Geral de reajustar o valor do auxílio-transporte em 29/8/2017, portanto antes do início do Regime de Recuperação Fiscal a que se submeteu o Estado do Rio de Janeiro em 6/9/2017, colecionando para tanto entendimentos doutrinários dos renomados administrativistas Diogo de Figueiredo Moreira Neto, José dos Santos Carvalho Filho, Luis Roberto Barroso, José dos Santos Carvalho Filho e Hely Lopes Meirelles, os quais constam dos últimos seis parágrafos transcritos anteriormente.

6. Examinando a argumentação apresentada é indiscutível reconhecer a diferença existente entre o momento de aperfeiçoamento do ato administrativo daquele em que se produz os efeitos financeiros, pois o primeiro diz respeito a sua validade, enquanto o segundo trata da sua eficácia e efetividade.

7. Em síntese a validade de um ato normativo depende essencialmente da observação do devido processo legiferante, mesmo que o ato seja de natureza administrativa, e da sua publicação em meio adequado à sua finalidade, em respeito ao princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal do Brasil, enquanto a eficácia de um ato normativo, em sentido amplo, depende da existência de termo ou condição futura para a sua efetivação.

8. Nessa linha, mesmo se admitindo que o Subdefensor Público Geral da DPGERJ fosse agente capaz para a produção do ato em exame, o fazendo por meio de decisão interna de 29/8/2017, verifica-se que, por opção da própria DPGERJ, o ato somente se tornou válido com a sua publicação em 11/10/2017, no Diário Oficial do Estado, por meio da Resolução DPGE nº. 900, de 4/10/2017, ou seja, em data posterior à do início do Regime de Recuperação Fiscal a que se submeteu o Estado do Rio de Janeiro em 6/9/2017.

9. Nesse sentido, considerando os argumentos acima, discorda-se do entendimento esposado pela DPGERJ de que os elementos de validade do ato reuniram-se na decisão de agosto de 2017, no momento de sua assinatura, pois tal momento não conferiu validade ao ato, o que somente ocorreu com a sua publicação por meio da Resolução DPGE nº. 900/2017.

III – Conclusão

10. Considerando o exposto, reitere-se junto à DPGERJ a determinação deste CSRRF para que essa Defensoria Pública 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, enviando-lhe cópia do presente Parecer, fixando-se um novo prazo de trinta dias para a adoção das devidas providências.

Brasília, 20 de setembro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

Sarah Tarsila Araújo Andreozzi

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro



Documento assinado eletronicamente por **Sarah Tarsila Araujo Andreozzi, Conselheiro(a)**, em 20/09/2019, às 14:26, 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 20/09/2019, às 14:38, 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 **4100993** e o código CRC **76775288**.