



## PARECER SEI N° 2011/2019/ME

**Análise das informações apresentadas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ), por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI n° 419, de 27/9/2019, mediante o qual foi apresentado pedido de reconsideração ao Parecer SEI N° 26/2019/CSRRF/FAZENDA-ME.**

Processo SEI n° 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 n° 419, de 27/9/2019, mediante o qual foi apresentado pedido de reconsideração ao Parecer SEI N° 26/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, que analisou possível violação ao disposto no inciso VI do art. 8° da Lei Complementar n° 159/2017 (LC n° 159/2017), que dispõe que:

Art. 8° 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.*

2. Tal Parecer sobreveio da análise das informações apresentadas pelo DETRAN-RJ, por meio do Of. DETRAN-RJ/PRESI n° 261, de 5/6/2019, em atendimento ao Ofício SEI N° 81/2019/CSRRF-ME, de 9/4/2019, reiterado pelo Ofício SEI N° 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 N° 5323, de 23/3/2018, bem como dos seguintes documentos, caso não constassem do referido processo: Portaria PRES-DETRAN/RJ N° 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.

3. De acordo com a análise contida no referido Parecer, a solicitação do CSRRF decorreu das informações inicialmente prestadas pelo DETRAN-RJ, mediante o OF. DETRAN-RJ/PRESI N° 176, de 26/3/2019, encaminhado ao CSRRF em resposta ao Ofício SEI N° 5/2019/CSRRF-ME, de 19/1/2019, reiterado pelo Ofício SEI N° 63/2019/CSRRF-ME, de 7/3/2019, as quais 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, o que, como já dito, indicaria possível violação ao retro citado inciso VI do art. 8° da LC n° 159/2017.

4. Como apresentado no Parecer SEI nº 26/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, o DETRAN-RJ, por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI Nº 176, de 2019, 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, 01/97-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.

5. Ademais, com os 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, destacando-se 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 estimado 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 de 2720 efetivos, 665 comissionados e 50 cedidos sem cargo em comissão no órgão de origem.

6. Analisadas essas informações, manifestou-se o CSRRF nos seguintes termos:

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 não seria vedada 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.

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.

Em relação ao segundo ponto, informe-se que o Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, corroborado pelo CSSRF, estabeleceu o entendimento de que estão vedadas quaisquer reajustes pecuniários sobre benefícios concedidos pelos estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal. 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.”

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.

Nesse sentido e considerando os 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 Lei Complementar nº 159, represente-se ao DETRAN-RJ e ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para a adoção das providências necessárias ao reestabelecimento do montante mensal de R\$ 455.219,50 como limite referencial do benefício de auxílio transporte a ser concedido aos seus servidores.”

7. Desta feita, apresenta o DETRAN-RJ pedido de reconsideração mediante o qual esclarece que no ano de 2017, o DETRAN-RJ possuía um total de 1695 servidores, entre servidores efetivos, comissionados e cedidos, pagando a cada um deles, o valor médio de R\$16,00/dia, compatível com o valor de mercado à época, para a locomoção trabalho-casa-trabalho, em bilhete único intermunicipal (R\$ 8,00), e não o número de 3435 servidores apresentado por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 261, que correspondia ao número autorizado de servidores do DETRAN-RJ, que compreendia o montante de 2720 servidores do órgão, 665 comissionados, muitos dos quais servidores efetivos do próprio DETRAN-RJ, e cinquenta servidores cedidos sem cargo em comissão, montante este que foi apurado para cálculo de estimativa de máximo impacto financeiro, a fim de que se evitasse, em circunstâncias extremas, uma possível falta de previsão orçamentária para pagamento do benefício em comento, mas sim,

8. Como consequência, entende o DETRAN-RJ que o cálculo apresentado no Parecer SEI Nº 26/2019/CSRRF/FAZENDA-ME, que conclui que o valor diário por servidor era de R\$ 6,02 deve ser desconsiderado, uma vez que o mesmo encontra-se eivado por uma avaliação equivocada dos reais quantitativos dos servidores efetivos.

9. Em síntese, pontua o DETRAN-RJ no seu pedido de reconsideração que:

- a) Houve majoração no número de servidores efetivos no decorrer dos anos, em virtude do ingresso no serviço público, compatível com a demanda da Autarquia;
- b) Houve majoração do número de servidores que passaram a ser contemplados com o benefício em questão, quando da alteração para pagamento em pecúnia (servidores que não eram contemplados pela não abrangência do cartão Riocard);
- c) Houve majoração do número de servidores que passaram a ser contemplados com o benefício em questão, em face da adesão dos mesmos, após a extinção do desconto de 6% no salário base;
- d) Houve majoração no valor de R\$ 4,00 em média na concessão do benefício, por servidor, levando-se também em consideração os reajustes nos valores das passagens no decorrer dos anos.

10. Em complemento, solicita o DETRAN-RJ que seja levado em consideração, além de todos os argumentos apresentados, o fato de esta autarquia estadual ter desempenhado uma conduta equilibrada no valor concedido a seus servidores pelo vale-transporte, tornando o benefício mais adequado à realidade dos mesmos, bem como à realidade dos valores praticados atualmente no mercado, qual seja, R\$ 17,10, em face de toda a política adotada em sua gestão interna, a qual resultou em uma economia, amplamente veiculada, de quase R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

11. Por fim, procura o DETRAN-RJ reforçar a sua conduta com a demonstração da economia

praticada por essa autarquia estadual em um de seus contratos. Em suas palavras:

“Na prestação de suporte operacional e logística em infraestrutura relacionados às atividades inerentes ao registro e licenciamento de veículos realizados pelo DETRAN/RJ, havia a estimativa de custo, para 1 ano de prestação do referido serviço, o valor de R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) aproximadamente, com a empresa Probid Consultoria e Serviços Ltda.

Realizada a revisão do contrato em questão, passamos a estimar, para a mesma prestação de serviço e em igual período, o valor de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), aproximadamente, com a empresa Planejar Terceirização e Serviços Eireli, gerando, portanto, uma economia de aproximadamente R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) ao erário.

Desta forma, tendo em vista que o custo real mensal, a título de vale-transporte, para os servidores deste

Departamento de Trânsito é de **R\$ 1.000.000,00** (um milhão de reais), aproximadamente, e não de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), como fora equivocadamente entendido, incontestável é, que, somente com a economia gerada nessa revisão, conseguimos custear o valor anualmente destinado ao pagamento do benefício (R\$ 12.000.000,00 - doze milhões de reais), persistindo, ainda, uma economia de R\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de reais) aproximadamente.”

É o relatório.

## **II – Análise do pedido de reconsideração apresentado por meio do OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 419, de 2019.**

12. Reexaminada as folhas 83 a 107 do OF. DETRAN-RJ/PRESI nº 261, que trata do pagamento de vale transporte à FETRANSPOR pelo DETRAN-RJ no mês de abril de 2017, verifica-se que os esclarecimentos apresentados pelo DETRAN procedem na medida em que o número de servidores beneficiados nesse mês específico foi de 1695 servidores, enquanto nos meses de janeiro a março de 2017 foi de 1610, 1818 e 1751, respectivamente, conforme folha 108, o que aponta uma média para o período de 1718 servidores beneficiados.

13. Contudo, não obstante o número de servidores beneficiados no mês de abril de 2017 ser igual ao informado pelo DETRAN-RJ para o exercício de 2017, ponderando que o valor pago à FETRANSPOR a título de aquisição de vale transporte nesse mês específico para os servidores do DETRAN-RJ foi de R\$ 517.682,00, verifica-se que o valor médio diário do benefício por servidor para esse mês foi de R\$ 13,88 e não de R\$ 16,00 como informado pelo DETRAN-RJ, constatando-se, por outro lado, que a moda estatística nesse mesmo mês foi de de R\$ 17,10, para um valor mensal de R\$ 376,20, considerando 22 dias no mês, o que, no caso presente revela-se como a medida estatística mais adequada para o evento, em razão de a moda abranger a maior concentração de beneficiários no mês e ser razoável a expectativa de que essa medida se repita nos meses seguintes, pois a maioria dos servidores computará, mensalmente, um benefício equivalente a 22 dias de trabalho.

14. De outra parte, em relação ao aumento do benefício para o montante de R\$ 20,00 concedido na Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, de 2018, reitera-se o disposto no Parecer SEI Nº 6/2019/CGJAN/GABIN/CONJURPDG/PGFN-ME, já amplamente analisado no Parecer SEI Nº 26/2019/CSRRF-FAZENDA-ME, que conclui no sentido de que a retro referida Portaria do DETRAN-RJ não observa a vedação disposta no inciso VI do art. 8º da LC nº 159/2017.

15. Por fim, em relação ao fato de essa autarquia estadual ter promovido uma diminuição dos seus custos operacionais capazes de suportar o aumento de despesas com o auxílio-transporte decorrente da Portaria PRES-DETRAN/RJ Nº 5323, diga-se que, apesar de se louvar a atitude do DETRAN-RJ, que vem em benefício do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, é uma diretriz do CSRRF não acatar as poupanças pretéritas como fonte de compensação financeira para o aumento de despesas nos termos do art. 27 do Decreto nº 9.109/2017.

16. Nesse sentido, acolhe-se parcialmente o pedido de reconsideração do DETRAN-RJ para, no mérito, modificar a decisão pretérita do CSRRF consignando doravante o entendimento de que a

Portaria PRES-DETRAN/RJ N° 5323, de 2018, viola o disposto no inciso VI do art. 8° da LC n° 159/2017, o que enseja que essa autarquia estadual adote, no prazo de 30 dias do conhecimento desse Parecer, as providências necessárias para sanear a irregularidade praticada retornando o valor máximo diário pago a título de auxílio-transporte para os seus servidores ao valor de R\$ 17,10, considerando um mês de 22 dias, ou seja, R\$ 376,20 por beneficiário/mês.

### III - Conclusão

17. 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 do conhecimento deste Parecer adote as providências necessárias ao restabelecimento do limite máximo diário de R\$ 17,10 a ser concedido aos servidores do DETRAN-RJ a título de auxílio-transporte, tendo em vista que a Portaria PRES-DETRAN/RJ N° 5323, de 2018, não observa a vedação disposta no inciso VI do art. 8° da LC n° 159/2017.

Brasília, 03 de outubro 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 **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 07/10/2019, às 15:25, 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 07/10/2019, às 15:26, 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](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4330723** e o código CRC **EF33526A**.