



PARECER SEI N° 6/2018/CSRRF-MF

Recomendação de suspensão cautelar de execução de contrato (nos termos do art. 7º, VII, LC nº 159/2017), em razão de descumprimento de vedação constante do Art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

Processo SEI nº 12105.100851/2018-08

I - Dos Fatos

1. Em 30 de outubro de 2018, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro a Portaria INEA nº 791, de 23 de julho de 2018, com o seguinte teor:

"CONSIDERANDO:

- a necessidade de instituir auxílio de caráter indenizatório que aumente a motivação dos servidores, refletindo diretamente na melhoria dos serviços prestados;

(...)

- que a contratação de vale-refeição ou alimentação em cartão magnético demonstre vantagem à Administração

RESOLVE:

Art. 1º Fica instituído, em favor dos servidores do Instituto Estadual do Ambiente os auxílios de caráter indenizatório de refeição ou alimentação, mediante opção, em cartão magnético a ser contratado por licitação.

Art. 2º O auxílio-alimentação pago aos servidores em pecúnia será extinto a contar da implantação do auxílio em cartão magnético.

(...)

Art. 7º O valor diário do vale-refeição ou alimentação poderá ser reajustado, a qualquer tempo, mediante autorização do Conselho Diretor e conforme disponibilidade orçamentária." (grifo nosso)

2. Em observância à determinação do inciso I do artigo 7º da Lei Complementar nº 159/2017, ao obter ciência da referida portaria, este Conselho endereçou ao Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) o Ofício SEI nº 60/2018/CSRRF-MF, de 6 de novembro de 2018, por meio do qual solicitou informações sobre as ações decorrentes de tal regulamento, sob suspeita de ocorrência de violação de vedação tratada no inciso VI do art. 8º da referida Lei Complementar, *in verbis*:

"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;" (grifos nossos).

3. À luz do dispositivo anterior, perquiriu-se se os auxílios disponibilizados de acordo com a referida Portaria poderiam infringir a vedação supracitada, seja por terem estendido sua oferta a novos beneficiários, seja por meio de majoração ou reajuste de seu valor.

4. Acrescentou-se que tais hipóteses violariam o acordo firmado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, quando de sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, e ressaltou-se, na ocasião, a disposição constante no inciso I do art. 13 da referida Lei Complementar, segundo a qual o descumprimento de tal vedação poderia ensejar a extinção do Regime de Recuperação Fiscal.

5. Em resposta a este Conselho, o Presidente da autarquia, por meio do Ofício INEA/PRES nº 657, de 26 de novembro de 2018, informou que sua Procuradoria Jurídica teria o entendimento de que o auxílio-alimentação consistiria em prestação concedida ao servidor em benefício do serviço público e não em benefício do próprio indivíduo, buscando dessa forma se desviar da literalidade da vedação constante no art. 8º, VI, da Lei Complementar nº 159/2017.

6. Entretanto, tal alegação não merece prosperar, sobretudo analisando-se a própria fundamentação da referida Portaria do INEA, quando alude que a instituição do auxílio em meio magnético trará maior motivação aos servidores do Instituto, disciplina quais servidores serão beneficiários, bem como as hipóteses nas quais o servidor não perceberá o auxílio, demonstrando ser o servidor público o destinatário do benefício.

7. Dando prosseguimento aos atos de apuração, este Conselho, por meio do Ofício SEI nº 65/2018/CSRRF-MF, de 4 de dezembro do ano corrente, solicitou os seguintes documentos, com vistas a viabilizar análise adequada do caso:

1 – Cópia de inteiro teor do Processo E-07/002.4553/2018, referente à contratação de empresa para prestação de serviço de fornecimento de vale-refeição;

2 – Cópia do contrato nº 70/2018, celebrado em 21/6/2018 com a empresa Green Card S/A – Refeições, Comércio e Serviços;

3 – Informações sobre os valores pagos mensalmente à citada empresa, desde o início do contrato até o presente mês, em decorrência do referido contrato;

4 – Dados acerca dos valores totais pagos mensalmente aos servidores do INEA e da SEA, em pecúnia ou por meio do cartão magnético contratado junto à referida empresa, a título de vale-refeição.

8. Por meio do Ofício INEA/PRES nº 706, de 7 de dezembro de 2018, o Instituto encaminhou cópia integral do processo administrativo solicitado, bem como do Contrato referenciado, e informou ter realizado apenas um pagamento à empresa Green Card S/A – Refeições, Comércio e Serviços, no valor total de R\$ 418.400,00.

9. Adicionalmente, informa que até o mês de outubro de 2018 os servidores do INEA percebiam, a título de auxílio-alimentação (até então pagos em pecúnia), o valor de R\$ 8,13 por dia, e que a partir de novembro do mesmo ano, o auxílio passara a ser pago em cartão magnético, no valor de R\$ 20,00 por dia.

10. Por fim, destacou que a majoração do auxílio-alimentação/refeição concedida aos servidores do INEA foi autorizada pela Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro – COPOF, com a condição de ser custeado com recursos próprios do Instituto.

11. No entanto, ressaltamos que no Parecer nº 36/2018/CMM, lavrado na Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente, opinou-se acerca da impossibilidade da realização da contratação, senão vejamos:

"Quanto à viabilidade de complementação do valor do auxílio alimentação concedido aos servidores do INEA pela concessão de vale-alimentação ou vale-refeição aos mesmos servidores, a ser custeado pelo orçamento do INEA, considerando a autonomia administrativa e financeira o órgão, vimos, desde logo, esclarecer sua impossibilidade.

O argumento de que o valor está defasado não é suficiente para ensejar uma suposta complementação do valor ainda que os respectivos auxílios sejam pagos com base em fontes de custeios diversas, sob pena de configurar evidente bis in idem.

Em acréscimo, destaco que, nos termos do Parecer ASJUR/SEPLAG nº 5/2008, da lavra do Procurador do Estado Dr. Maurício Carlos Riberio, e de reiteradas manifestações da PGE-RJ, o auxílio-alimentação possui caráter indenizatório, constituindo prestação concedida ao servidor em benefício do serviço público. Assim, não tem como objetivo a complementação dos estipêndios ou a remuneração do exercício".

É o relatório.

II - Do Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017

12. Antes de adentrarmos no caso concreto sob análise, é salutar mencionarmos a finalidade da promulgação da Lei Complementar nº 159/2017.

13. O Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, tem por objetivo equilibrar as contas públicas estaduais, por meio da implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais, além disso, está fundado nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública, previstos no §1º, do artigo 1º da referida Lei.

14. Também a Consultoria-Geral da União, no Parecer nº 2/2017/Gab/CGU/AGU, bem esclarece sobre os objetivos que orientaram a edição da LC nº 159, de 2017, nestes termos:

“10. O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, tem como objetivo principal corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas de entes estaduais em situação de grave crise de liquidez e insolvência.

11. Durante o período de recuperação fiscal são assegurados benefícios e facilidades fiscais aos entes federados habilitados ao regime, para que possam reorganizar suas finanças de forma a propiciar que a atividade financeira do Estado se torne sustentável e equilibrado.

(...)

13. Como ressaltado na Exposição de Motivos nº 16/2017, do ponto de vista fiscal esses benefícios visam a "dar ao Estado espaço necessário para renegociar seus passivos, ajustar suas contas e voltar as exigências da Lei", pois "Estados que estejam em tal situação dificilmente conseguiriam reorganizar suas finanças sem contar com instrumentos auxiliares que lhes permitissem reequacionar seus passivos e fluxos de pagamento."

15. A fim de poder usufruir das benesses do Regime, o Estado aderente deveria, em contrapartida, submeter-se a algumas exigências e restrições, sendo importante mencionar o conteúdo dos artigos 8º e 13 da Lei Complementar nº 159/2017, que dispõem:

“Capítulo V - Das Vedações durante o Regime de Recuperação Fiscal

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;*

(...)

*Art. 13. São **causas para extinção** do Regime de Recuperação Fiscal o descumprimento pelo Estado:*

*I - das **vedações de que trata o Capítulo V**” (grifos nossos).*

Com vistas a verificar o efetivo cumprimento de tais determinações, o capítulo IV da LC nº 159/2017, que trata da supervisão do regime, atribui poderes específicos a este Conselho Supervisor, tais como o monitoramento das vedações previstas no artigo 8º da Lei Complementar e a determinação de medidas que visem conter eventuais desvios, que ora destacamos das disposições em seu art. 7º, I, VII, VIII e IX:

“Art. 7º. São atribuições do Conselho de Supervisão:

I - monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º ou de descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º;

(...)

VII - recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando estiverem em desconformidade com o Plano de Recuperação;

VIII - recomendar medidas que visem à revisão dos contratos do Estado;

IX - notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo Plano de Recuperação;”

III - Da análise da Portaria INEA nº 791/2018, que disciplina concessão de auxílio refeição ou alimentação aos seus servidores, sob a vigência da Lei Complementar nº 159/2017

16. Passando à análise do referido regulamento, recapitulamos a informação de que a majoração foi autorizada pela Comissão de Planejamento Orçamentário e Financeiro - COPOF, conforme deliberação anexa.

17. Em reunião realizada em 5 de outubro de 2015, os membros do COPOF deliberaram favoravelmente à solicitação do INEA de majorar o auxílio-refeição concedido a seus servidores do valor de R\$ 8,13 para R\$ 16,00, determinando que a despesa fosse custeada integralmente com recursos próprios, visando desonerar o Tesouro Estadual, conforme documento enviado pela Autarquia.

18. Entretanto, deve-se ressaltar que, no momento em que o Estado do Rio de Janeiro ingressa no Regime de Recuperação Fiscal, este passa a vincular a todos os seus poderes, órgãos e entidades (conforme disposto no art. 1º, § 3º da Lei Complementar nº 159/2017), os quais devem cumprir as determinações impostas pela mesma, sobretudo em relação às vedações contidas no art. 8º, cujo parágrafo único dispõe que “[o] Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o caput deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado”.

19. Assim, a deliberação do COPOF não autoriza o Instituto a deixar de observar o disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

20. Conforme ainda informado pela Autarquia, os servidores percebiam, até o mês de outubro de 2018, valor diário de R\$ 8,13, a título de auxílio-alimentação, pago em pecúnia. Com o advento do contrato nº 70/2018, firmado entre o INEA e a empresa Green Card S/A, a partir do mês de novembro do corrente ano, o valor diário recebido passa a ser de R\$ 20,00, pago através de cartão magnético.

21. A mencionada Portaria determina, em seu artigo 2º, que o auxílio-alimentação pago aos servidores *em pecúnia* será extinto a contar da data de implantação do auxílio em meio magnético. Nesse diapasão, o INEA majorou o auxílio-alimentação/auxílio-refeição dos seus mais de um mil servidores em R\$ 11,87, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 146%.

22. Ademais, fez constar no artigo 7º da mesma Portaria que, a qualquer momento, por autorização do Conselho Diretor e havendo disponibilidade orçamentária, o valor diário do vale-refeição ou alimentação poderá ser reajustado.

23. Este dispositivo também está em desacordo com o previsto no inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017.

24. Por fim, para que não restem dúvidas acerca do caso, é importante trazer a baila também trecho do Parecer SEI nº 470/2018, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que em resposta a questionamento feito pelo Conselho em caso concreto, delimitou, com propriedade a hipótese na qual se insere a vedação prevista no inciso VIII, da Lei Complementar nº 159/2017, *in verbis*:

15. Cotejando o conceito de "despesa obrigatória" do inciso VIII com o disposto no inciso I do mesmo art. 8º, verifica-se que reajuste de servidor público, a qualquer título, é vedado pelo inciso I, que é norma especial àquela prevista no inciso VIII. Isso significa que a expressão "despesa obrigatória" constante no inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, faz referência a outras despesas obrigatórias que não sejam aquelas relacionadas com o funcionalismo público.

16. Essa interpretação sistemática tem fundamento na segurança jurídica e na necessidade de compatibilizar dois dispositivos da mesma legislação. A contrário senso, se se permitisse o reajuste dos servidores pelos limites quantitativos previstos no inciso VIII, estaria se permitindo a ocorrência da vedação do inciso I, retirando, portanto, sua carga normativa. O que, do ponto de vista da hermenêutica jurídica, é inaceitável. (grifo nosso)

IV - Conclusão

25. Ante todo o exposto, acerca do teor da Portaria INEA nº 791/2018, e à luz da Lei Complementar nº 159/2017, bem como do Decreto nº 9.109/2017, que o regulamenta, este Conselho decide, por unanimidade:

1. Recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que suspenda cautelarmente a execução do contrato nº 70/2018, firmado entre o Instituto Estadual do Ambiente e a empresa Green Card S/A – Refeições, por estar em desconformidade com o Plano de Recuperação Fiscal; e
2. Representar ao Governador do Estado do Rio de Janeiro para que adote as providências necessárias à fiel observância ao inciso VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017, ressaltando que seu descumprimento é causa de extinção do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do artigo 13 da mesma Lei Complementar.

É o parecer.

Brasília, 14 de dezembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

Edson Leonardo Dalescio Sá Teles

Conselheiro

Andrea Riechert Senko

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro





oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Riechert Senko, Conselheiro(a)**, em 17/12/2018, às 10:57, 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 **Edson Leonardo Dalescio Sá Teles, Coordenador(a) do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal**, em 18/12/2018, às 15:23, 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 **1554204** e o código CRC **01A7338E**.
