

# Consultoria Jurídica

## Manifestação Técnica PG/PADM/COV/ PE/003/2020/PRSM Em 5 de maio de 2020

REFERÊNCIA: PROCESSO N. 01/901.103/2020

CONSULTA JURÍDICA. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. DECRETO Nº 47.282/2020. FECHAMENTO DE ESCOLAS MUNICIPAIS. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES DE DIFÍCIL ACESSO E AUXÍLIO TRANSPORTE. POSSIBILIDADE. VANTAGENS QUE PRESSUPÕEM O ACESSO À UNIDADE DE ENSINO. GRATIFICAÇÃO DE DUPLA REGÊNCIA VINCULADA AO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DOCENTE, AINDA QUE EM CARÁTER REMOTO. ALCANCE DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL DOS ARTS. 19 E 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF. SUSPENSÃO DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DO ART. 23 DA LRF DURANTE A CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA DO COVID-19 (ART. 65 DA LRF).

## I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica formulada a esta Procuradoria Administrativa pela Subsecretaria de Serviços Compartilhados da Casa Civil quanto à penanência ou não do pagamento de determinadas gratificações aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que o art. Iº, III, a, do Decreto Municipal nº 47.282, de 21 de março de 2020, previu inicialmente o fechamento das escolas municipais até 30.4.2020, prazo prorrogado para 15.05.2020 pelo Decreto nº 47.395, de 30.4.2020, como medida voltada ao combate à disseminação do vírus COVID-19.

Como em tese não há deslocamento dos profissionais de educação para as unidades escolares, indaga o consultante se deveriam ser suspensos os pagamentos das gratificações de difícil acesso, de dupla-regência e auxílio-transporte, durante o período em que não houver atividade nos estabelecimentos de ensino da rede municipal.

Ainda há um questionamento adicional em relação aos efeitos no caso concreto da extração do limite legal de 54% da despesa de pessoal, previsto nos art. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 ("Lei de Responsabilidade Fiscal").

Eis o breve relatório.

## II - RAZÕES

Como a consulta versa sobre diferentes vantagens, submetidas a regimes disciplinares distintos na legislação municipal, será promovida uma análise específica da situação de cada uma delas.

## II.1 – GRATIFICAÇÃO DE DIFÍCIL ACESSO E AUXÍLIO-TRANSPORTE

A gratificação de difícil acesso está prevista no art. 30 da Lei nº 5.623/2013 ("Plano de Cargos da Educação"), nos seguintes termos:

Art. 30. Os ocupantes do Quadro de Pessoal da SME em exercício em Unidades Escolares, de difícil acesso, assim definidas por regulamento próprio, farão jus à gratificação que incidirá sobre o valor do vencimento, correspondente a:

I - quinze por cento para Professor I com jornada de trabalho de trinta e de quarenta horas semanais, Professor II, Professor de Educação Infantil e Professor de Ensino Fundamental;

II - dez por cento para Professor I com jornada de trabalho de dezesseis horas horas semanais;

III - quinze por cento para o Quadro de Pessoal de Apoio Técnico à Educação, Quadro de Pessoal de Agente de Educação Infantil e Quadro de Pessoal de Apoio à Educação.

Como se pode observar, a lei instituidora da vantagem estabeleceu dois requisitos básicos, que servirão de diretriz para a regulamentação, que se deu pelo Decreto 23.020/2003 e por diferentes Resoluções da Secretaria Municipal de Educação: estar o profissional em exercício em unidade escolar e que esta seja de difícil acesso. Dessa fonna, independentemente de eventual regulamentação, com base na Lei própria, os profissionais que não estejam comparecendo à unidade educacional em que se encontram lotados, em razão do Decreto nº 47.282/2020, não farão jus à referida rubrica.

Situação análoga se verifica em relação ao auxílio-transporte, que foi instituído pelo art. 1º da Lei nº 1.960/93, ora transcrito:

Art. 1º Em atendimento à Lei n.º 1.263, de 15 de junho de 1988, fica instituído o auxílio transporte para os servidores do Município do Rio de Janeiro, destinado à utilização efetiva no deslocamento residência-trabalho-residência, ou ao melhor desempenho de suas atribuições funcionais.

Em relação aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, a regulamentação do benefício deu-se por meio dos Decretos nº 12.159/93 e 12.174/93, sendo de se destacar os seguintes aspectos de tais atos normativos:

**Decreto nº 12.159/93**

**Art. 2º - O auxílio-transporte somente será concedido aos servidores de que trata ao art. 1º, quando estiverem em efetivo exercício no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.**

.....

**Art. 5º - A Secretaria Municipal de Administração tomará as medidas adequadas a implantar o sistema de desconto do auxílio-transporte nos dias em que ocorrer falta, ainda que justificada, do servidor a seu local de trabalho, salvo ocorrência de serviço externo.**

**Decreto nº 12.174/93**

**Art. 1º - Para efeitos do art. 2º do Decreto nº 12.159, de 22 de julho de 1993, que trata da regulamentação da concessão do auxíliotransporte aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, entende-se como efetivo exercício o comparecimento ao local de lotação do servidor e o desempenho regular de seu serviço.**

Também aqui o pressuposto inequívoco para a percepção da vantagem é o deslocamento para o local de serviço. Dessa forma, aqueles que estão temporariamente deixando de comparecer às unidades educacionais em virtude do Decreto nº 47.282/2020 também não têm direito ao auxílio-transporte, que deverá ter o seu pagamento restaurado quando cessarem os efeitos da referida norma.

## II.2 - GRATIFICACÃO DE DUPLA-REGÊNCIA

Trata-se de vantagem instituída pelo Decreto nº 12.032/1993, com fundamento no art. 119, IV c/c 123 da Lei nº 94/79, na fonna de encargos especiais, que são pagos em razão da assunção de um encargo extraordinário por parte do servidor, ficando a sua fonna de pagamento condicionada ao regime estabelecido pela respectiva regulamentação.

Conforme entendimento prevalecente na PGM, os encargos especiais de dupla regência têm caráter excepcional, sendo devidos se e enquanto durar o exercício adicional da docência de fonna temporária, nos tennos do disposto no art. 1º do Decreto nº 12.032/1993, não sendo parcela permanente da remuneração do servidor.

Assim, o direito à percepção dos encargos dura enquanto houver efetivo desempenho das atividades docentes adicionais pelo professor.

Na situação sob exame, em princípio o fechamento temporário das escolas municipais pelo Decreto nº 47.282/2020 faria presumir que cessariam os encargos docentes adicionais, que justificariam o pagamento da gratificação de dupla regência. Ocorre, contudo, que o próprio art. 1º, III, do mencionado Decreto prevê diversas medidas pedagógicas em caráter remoto, a serem disponibilizadas pela SME aos estudantes, não sendo possível afirmar, com base na documentação disponível neste processo, se tais providências vêm sendo adotadas e se os docentes das escolas municipais nelas estão engajados. Na hipótese afirmativa, deve se entender devida a gratificação de dupla regência estabelecida para os docentes no presente período letivo, pois a inexistência de atividades presenciais nas unidades educacionais do Município não afasta a responsabilidade pedagógica dos professores envolvidos com encargos de dupla docência em relação às turmas assumidas.

Todavia, se comprovado que as atividades educacionais da rede estão paralisadas durante o período de fechamento das escolas e que as medidas de ensino à distância preconizadas pelo art. 1º, III do Decreto nº 47.282/2020 não foram implementadas ou o foram sem o concurso dos docentes em regime de dupla regência, deverá ocorrer a suspensão do pagamento dos encargos especiais respectivos.

Parece fundamental a prévia manifestação da Secretaria Municipal de Educação sobre os aspectos fáticos relacionados no parágrafo anterior, a fim de que se delibere acerca da eventual suspensão do pagamento dos encargos especiais de dupla docência, conforme ponderado pela CVL/SBSC na presente consulta.

### **III – DO LIMITE DE DESPESA DE PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

O segundo questionamento trazido pela CVL/SUBSC diz respeito aos efeitos neste caso da extração pelo Município do limite legal de 54% da despesa de pessoal, previsto nos art. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 ("Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF").

Em regra, o atingimento do limite de despesa de pessoal previsto no art. 20 da LRF implica a aplicação de medidas restritivas, previstas nos arts. 22 e 23 da referida Lei, com repercussões na concessão de vantagens funcionais, aumento de remuneração de servidores e provimento de cargos públicos.

Ocorre, contudo, que o Brasil vive no presente momento uma situação excepcional, caracterizada pela pandemia do vírus Covid-19, que levou a União Federal a reconhecer a calamidade pública sanitária, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020. Diante de tal circunstância, o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 permite a não aplicação temporária de restrições nela previstas, nos seguintes termos:

**Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:**

**I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;**

**II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.**

**Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.**

O art. 65, I supratranscrito expressamente afasta durante o período da calamidade pública a incidência das medidas previstas no art. 23, quando do descumprimento dos limites de despesa de pessoal dos arts. 19 e 20 da LRF, enquanto o art. 65, II dispensa o atingimento de metas fiscais enquanto durar a situação excepcional.

Em relação ao Município do Rio de Janeiro, a formalização do estado de calamidade pública para os fins do art. 65 da LC 101/2000 deu-se por meio do Decreto Legislativo nº 05/2020, editado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto Municipal nº 47.355, de 8.04.2020 e pela recente Lei Municipal nº 6.738, de 4.05.2020 (cópias anexas).

Dessa forma, enquanto vigorar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, o Município não estará sujeito às medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento dos limites de despesa de pessoal dos arts. 19 e 20 da LRF.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Pelo exposto, conclui-se que:

a) Os servidores da Educação que estão temporariamente deixando de comparecer às unidades educacionais em virtude do Decreto nº 47.282/2020 não têm direito ao auxílio-transporte e à

gratificação de difícil acesso, pois ambas têm como pressuposto o deslocamento para o local de prestação de serviço. Ambas deverão ter o seu pagamento restaurado quando cessarem os efeitos do referido Decreto.

b) A continuidade do pagamento dos encargos especiais por dupla-regência depende de informações complementares da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que o art. 1º, III, do Decreto nº 47.282/2020 prevê diversas medidas pedagógicas em caráter remoto, a serem disponibilizadas aos estudantes. Caso haja engajamento dos docentes em tais atividades, entendesse por devida a vantagem. Todavia, se comprovado que as atividades educacionais da rede estão paralisadas durante o período de fechamento das escolas e que as medidas de ensino à distância não foram implementadas ou o foram sem o concurso dos docentes em regime de dupla regência, deverá ocorrer a suspensão do pagamento dos encargos especiais respectivos.

c) Como declarado o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município não estará sujeito às medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento dos limites de despesa de pessoal dos arts. 19 e 20 da LRF, enquanto vigorar a situação excepcional.

À Procuradora-Chefe da PG/PADM, para superior apreciação, com a possível brevidade, tendo em vista a repercussão administrativa da presente consulta.

**PAULO ROBERTO SOARES MENDONÇA**  
Procurador do Município - PG/PADM  
Matr.: 10/174.500-9 - OAB/RJ 74.193

**Visto PG/PADM/045/2020/AFC, de 07/04/2020**  
**Manifestação Técnica PG/PADM/COV/PE/003/2020/PRSM**  
**Auxílio-Transporte, Gratificação de Difícil Acesso e**  
**Encargos Especiais de Dupla Regência**

Aprovo in totum a Manifestação Técnica PG/PADM/COV /PE/003/2020/PRSM, da lavra do Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça, que bem cuidou de: (i) enfrentar o descabimento do pagamento da gratificação de difícil acesso e auxílio-transporte aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que as aulas presenciais se encontram suspensas, e (ii) condicionar o corte dos encargos especiais de dupla regência à verificação de inexistência de prestação de serviço remoto pelos respectivos beneficiários, haja vista o disposto no artigo 1º, inc. II, alínea "b" a "g", do Decreto Municipal nº 47.282/2020.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.979/2020 estabeleceu medidas de confinamento, como a quarentena e o isolamento, bem como expressamente fez remissão à disciplina da matéria por autoridades de todas as entidades federativas do país (art. 7º, incisos I e II e art. 8º, *v.g.*), tentando as condicionar à definição do que fosse serviço essencial pelo Presidente da República.

O Supremo Tribunal Federal, porém, no julgamento da ADI nº 6341, reconheceu a competência concorrente de Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios para expedir atos normativos e administrativos de combate ao contágio pandêmico pelo vírus SARS-Cov-2, sendo de toda sorte comum a competência e solidária a responsabilidade de todos pela garantia do direito à saúde (arts. 23, inc. 11 e arts. 196 a 198, respectivamente, da CRFB), seja ele de tratamento ou de adoção de medidas sanitárias profiláticas, como no caso ora em apreço.

Neste sentido, restaram constitucionalmente legitimadas os atos normativos expedidos principalmente pelo Chefe deste Executivo, em especial o da suspensão de aulas presenciais (art. 30, inc. I, alínea "a") e os de restrição aos transportes e aos deslocamentos em geral, previstos notadamente no Decreto Municipal n. 47.282/2020.

*Last, but not least, ratifico o entendimento preconizado na Manifestação Técnica sob visto em relação aos efeitos do reconhecimento legal do estado de calamidade municipal, no sentido de que "enquanto vigorar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, o Município não estará sujeito às medidas sancionatórias decorrentes do descumprimento dos limites de despesa de pessoal dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista o disposto no artigo 65, inciso 1, do mesmo diploma legal."*

Ressalto apenas que a suspensão da eficácia dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF, decorrente de concessão de provimento liminar positivo, pela mesma Corte Suprema, na Adin n. 6.357-DF ajuizada pela União, se deu de forma extensiva aos Municípios cuja calamidade houvesse sido decretada, na forma da lei, como no caso desta Municipalidade, mas que, igualmente, tal ato, neste caso, jurisdicional, pouco aproveita à consulta em tela, na medida que não se cuida de criação, extensão ou aperfeiçoamento de ação governamental que gere aumento de despesa, mas antes o contrário - de diminuição de despesa de Pessoal - , razão pela qual se deixa para a oportunidade em que porventura se pretenda aumentá-la um estudo não só só dos efeitos imediatos da calamidade, resumidos, pela iluminada capacidade de síntese do Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça, num só parágrafo, como, também, de seus riscos futuros, pós pandemia.

À i. Subprocuradoria-Geral Consultiva desta Casa Jurídica, submeto a vertente matéria, em razão do ineditismo e da repercussão da matéria.

**ARÍCIA FERNANDES CORREIA**  
**Procuradora-Chefe da Procuradoria Administrativa**  
**Matrícula: 11/152.4467-1 – OAB/RJ 79.271**

**Ao I. Subprocurador Dr. Rubem Dario Ferman,**

Trata-se de análise da Manifestação Técnica PG/PADM/COV/PE/003/2020/PRSM, da lavra do i. Procurador Paulo Roberto Soares Mendonça, devidamente aprovado pela i. Procuradora-Chefe da PG/PADM, que entendeu, sob a ótica jurídica, que o pagamento das gratificações de difícil acesso, auxílio-transporte e gratificação por dupla regência deveriam ser suspenso pelo Município do Rio de Janeiro, enquanto perdurar o fechamento das escolas municipais determinado pelo Decreto nº 47.282/2020, como medida pública necessária ao combate à propagação do Covid-19 e ao enfrentamento da calamidade pública provocada pela pandemia mundial do aludido vetor.

No tocante à suspensão do pagamento, aos servidores da Secretaria Municipal de Educação, da gratificação de difícil acesso e do auxílio-transporte, enquanto perdurarem fechadas as escolas municipais, os servidores não precisarão se locomover às escolas, inclusive àquelas de difícil acesso, e consequentemente, o requisito essencial para percepção dessas gratificações não se mostra

presente, justificando, juridicamente, a suspensão do pagamento das aludidas gratificações.

No tocante à gratificação por dupla regência, a i. Manifestação Técnica PG/PADM/COV/PE/003/2020/PRSM bem acentuou que a suspensão do seu pagamento depende da aferição, fática a respeito do desempenho remoto das responsabilidades pedagógicas dos respectivos professores, com dupla regência, já que, nesta hipótese, o requisito presencial não condiciona o pagamento da gratificação, razão pelas quais sugiro a integral aprovação da Manifestação Técnica P/PADM/COV/PE/003/2020/PRSM, pelos seus próprios fundamentos jurídicos.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 14 de abril de 2020.

**JULIO REBELLO HORTA**  
**Procurador do Município do Rio de Janeiro**  
**Matrícula 11/151.355-5 - OAB/RJ nº 60.937**

Ref.: processo nº 01/901.103/2020

**VISTO**

APROVO a Manifestação Técnica PG/PADM/COV/PE/Nº 003/2020/PRSM, que mereceu visto favorável da 1. Chefia da PG/PADM e o endosso do 1. Procurador-Assessor desta PG/SUBCONS.

Em relação à gratificação de dupla regência, uma vez confirmadas as premissas fáticas preconizadas, a suspensão da mesma estaria integralmente balizada pelo espírito da norma regulamentadora da benesse (art. 12.032/93), que prevê em seu art. 5º, com a alteração trazida pelo Decreto nº 25.199/2005, a cessação do pagamento, após 10 dias de afastamento das funções, no caso em razão de gozo de férias ou de licença para tratamento de saúde.

À CVL/]SUBSC/CGRH, em devolução.

Rio de Janeiro, 14 de maio de 2020.

**RUBEM DARIO FERMAN**  
**SUBPROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**Mat. 11/151.337-3 - OAB/RJ 66.068**

