



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER nº 17.059/17

SUSEPE. FORNECIMENTO DE TRANSPORTE AOS SERVIDORES QUE LABORAM EM CASAS PRISIONAIS. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE O ESTADO EFETUAR O TRANSPORTE DE SEUS SERVIDORES NO TRAJETO RESIDÊNCIA-TRABALHO-RESIDÊNCIA. DIREITO DOS SERVIDORES AO AUXÍLIO TRANSPORTE. LEI nº 8.746/88 E DECRETO nº 47.571/10. POSSIBILIDADE DE O ADMINISTRADOR PÚBLICO FORNECER TRANSPORTE PARA DESLOCAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS AO LOCAL DE TRABALHO, SEMPRE QUE RECOMENDADO PELO INTERESSE PÚBLICO. DISCRICIONARIEDADE QUANTO AO USO DE VEÍCULO DE SERVIÇO OU A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PARA INDENIZAÇÃO PELO USO DE VEÍCULO PARTICULAR DO SERVIDOR.

Trata-se de consulta oriunda da Secretaria da Segurança Pública, no qual se solicita apreciação e resposta aos questionamentos formulados pela Procuradora do Estado Agente Setorial junto à Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE, assim formulados:

1. O Estado tem obrigação legal de efetuar o transporte dos servidores penitenciários quando em exercício em estabelecimentos localizados em áreas de risco, quer em razão da posição geográfica, quer em razão da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

grande quantidade de presos, como, por exemplo, o Complexo Prisional de Charqueadas, que é o maior do Brasil?

2. O Estado tem obrigação legal de custear o transporte para as penitenciárias que, em razão da distância, não contam com transporte coletivo em horários regulares?
3. Em sendo negativas as respostas aos questionamentos acima, é permitido ao Administrador, em razão do poder discricionário, fornecer tal transporte?

Verifica-se do expediente administrativo que a consulta tem origem em determinação do Diretor Administrativo, substituto, da SUSEPE para apuração do custo com diárias de motorista, horas-extras, combustível e manutenção do micro-ônibus do Setor de Transportes daquele órgão até então utilizado para conduzir servidoras Técnicas Penitenciárias de suas residências, em Porto Alegre, até seu local de trabalho no Complexo Prisional de Charqueadas.

Após efetuado o referido levantamento, que apurou um custo médio mensal de R\$ 6.240,90 (seis mil duzentos e quarenta reais e noventa centavos) com o transporte de servidores, em valores de 15 de fevereiro de 2016, foi determinado pela Superintendente da SUSEPE que o órgão não mais forneceria transporte para os servidores que residem em local diverso do de sua lotação, quer com disponibilização de ônibus, quer com o pagamento de passagens, em razão da ausência de previsão legal para tanto.

Informada a decisão, por meio eletrônico, aos Delegados Regionais Penitenciários, Administradores e servidores da SUSEPE, passou o órgão a receber correspondência com manifestação dos servidores a respeito da matéria. Essas manifestações culminaram com a apresentação de petição, em que o Sindicato dos Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul defende que o fornecimento de transporte para o deslocamento dos Agentes Penitenciários Administrativos e dos Agentes Penitenciários representa garantia de sua segurança e integridade física e moral.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Alega o sindicato, que, nos últimos 34 (trinta e quatro) anos, a SUSEPE forneceu passagens, transporte em ônibus, micro-ônibus ou outros veículos aos servidores que residem em Porto Alegre e são lotados no complexo penitenciário da 9ª região penitenciária. Assevera que o fornecimento de transporte para o deslocamento dos servidores, ainda que inexista disposição legal expressa a respeito, deve ser retomado, pois, tanto na parada como no interior do ônibus de linha, os servidores compartilham espaço com presos do regime semiaberto e aberto e com o público que efetua visitas aos detentos do complexo penitenciário, restando, assim, muito expostos. Afirma, ainda, que os servidores precisam realizar uma longa caminhada até as casas prisionais por estradas sem sinalização, sem calçamento, sem calçada ou acostamento, sendo que as servidoras, em especial, ficam sujeitas a serem abordadas. O sindicato aduz, por fim, que essas circunstâncias criam um ambiente promíscuo, estressante e de risco à saúde durante a viagem e a caminhada dos servidores da SUSEPE até o complexo penitenciário e outros estabelecimentos correlatos.

Registra-se, por fim, que o expediente administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado com solicitação de orientação jurídico-normativa pelo Secretário de Estado da Segurança Pública, tendo tramitado pela Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal previamente à distribuição neste E. Conselho Superior.

Esse o breve relatório.

Inicialmente, impende salientar, na esteira do que bem memorou a Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal, que a Lei Estadual nº 8.746/88 instituiu o auxílio-transporte como **benefício de natureza indenizatória**, destinado a **ressarcir as despesas decorrentes dos deslocamentos dos servidores públicos estaduais entre suas residências e seus locais de trabalho**.

Nesse mesmo diploma normativo, é previsto, no artigo 6º, que o **Estado fica dispensado da obrigação de conceder o auxílio-transporte**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

quando, por meios próprios ou contratados, disponibilizar aos seus servidores transporte de ida e volta no percurso de suas residências ao local de trabalho.

Com efeito, dispõe a Lei Estadual nº 8.746/88 que:

“Art. 1º - Fica instituído o auxílio-transporte, benefício de natureza indenizatória e destinado ao ressarcimento de despesas decorrentes de efetivos deslocamentos casa-trabalho e vice-versa, dos servidores públicos estaduais, mediante opção destes.

§ 1º - Considera-se deslocamento, para os efeitos desta lei, o correspondente a dois percursos, por dia útil, limitados a quarenta e seis mensais, no sistema de transporte coletivo público, gerido diretamente pelo Poder Público ou por concessão ou permissão, em linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais.

§ 2º - Para fins de estabelecimento do valor do auxílio-transporte será considerado o valor da tarifa única dos serviços de transporte coletivo urbano por ônibus de Porto Alegre, vigente no mês de competência do pagamento, até o dia 15.

Art. 2º - São beneficiários do auxílio-transporte os servidores públicos ativos da Administração Estadual Direta e Indireta.

Art. 3º - O auxílio-transporte será custeado pelo Estado no valor que exceder a parcela equivalente a 4% (quatro por cento) da remuneração mensal total do servidor, excluídos os descontos obrigatórios de lei e os judicialmente determinados, bem como as horas-extras, o salário-família, e o adicional de insalubridade pago em decorrência de legislação federal.

Art. 4º - A concessão do auxílio-transporte será condicionada à manifestação expressa do servidor, optando por esse benefício.

§ 1º - A opção referida neste artigo autorizará o desconto mensal em folha de pagamento do valor da participação do optante-beneficiário no custeio do benefício.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 2º - Em caso de acúmulo legalmente constituído, o optante-beneficiário somente fará jus ao auxílio-transporte em uma das posições ocupadas, de sua livre escolha.

§ 3º - A declaração falsa da necessidade de deslocamento constitui falta grave punível na forma da lei.

Art. 5º - O auxílio-transporte constitui-se em benefício, que não tem natureza de salário ou vencimento, não se incorpora a estes para quaisquer efeitos e não está sujeito à incidência de contribuições de competência do Estado.

Art. 6º - **O Estado fica dispensado da obrigação de conceder o auxílio-transporte quando proporcionar, por meios próprios ou contratados, o transporte integral de seus servidores de suas residências ao local de trabalho e vice versa, ou outra vantagem similar.**” (grifei)

Vê-se, assim, que **inexiste**, na legislação estadual, a **obrigação de o Estado efetuar o transporte de seus servidores entre a residência e o local de trabalho desses.**

A obrigação legal imposta ao Estado é a de fornecer aos seus servidores um auxílio-transporte, com a **finalidade de custear o deslocamento em transporte público até o local de trabalho.**

Os fundamentos para que assim seja constam muito bem sintetizados em julgado do TRF da 2ª Região, em cuja ementa se observa o seguinte:

“ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. INSPEÇÃO DO TRABALHO. FORNECIMENTO DE VALE-TRANSPORTE. AUTO DE INFRAÇÃO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO COMPROVANDO A CONCESSÃO. - Trata-se de recurso de apelação interposto em face de sentença que julgou improcedente pedido de declaração da ilegalidade e conseqüente anulação de auto de infração lavrado por Inspetor do Trabalho em razão de ter, a instituição bancária autora, deixado de exibir documento comprobatório da concessão do benefício do vale-transporte aos seus empregados. - Uma das principais garantias legais do trabalhador consiste na irredutibilidade salarial. É



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

entendimento pacífico que o objetivo do vale transporte é reduzir os custos com o deslocamento do trabalhador, integrando o contrato de trabalho, insuscetível de acordo entre as partes. A garantia ao trabalhador de receber o vale-transporte e não uma quantia em dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento visa evitar possíveis práticas contrárias às regras e princípios indisponíveis no âmbito do Direito do Trabalho. - A legislação prevê, tão somente, dois casos de não fornecimento do vale-transporte: (I) se o empregado, por direito adquirido, tiver outro sistema análogo mais vantajoso e (II) se o empregador proporcionar meios de transporte, às suas expensas, cobrindo o deslocamento integral do empregado (arts. 7º e 8º da Lei n.º 7418/85). Em consequência, descumprindo o empregador a norma prevista na Lei n.º 7418/85, legítima é a sanção. - Os documentos sujeitos à inspeção devem permanecer nos locais de trabalho, sob penas da lei. A legislação pertinente visa proteger o trabalhador, tendo a fiscalização no âmbito laboral a finalidade de proteção dos direitos daquele. Precedentes. - Na hipótese, o Autor não logrou provar a regularidade ou a existência da documentação questionada. Assim, não houve arbitrariedade na forma de proceder da fiscalização. - Apelação improvida”.

(TRF-2 - AC: 9202175560 RJ 92.02.17556-0, Relator: Juíza Federal Convocada MARIA ALICE PAIM LYARD, Data de Julgamento: 08/09/2009, OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data:16/09/2009 - Página::101)

O uso de veículos automotores a serviço do Poder Executivo estadual, cabe observar, está disciplinado no Decreto Estadual nº 47.571/2010, que assim dispõe:

“Art. 12 – Quanto à sua utilização, os veículos automotores serão classificados em:

I – de representação;

II – de serviço.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)

Art. 14– Os veículos de serviço são aqueles utilizados nas seguintes atividades:

I – de segurança pública;

II – de saúde pública;

III – de natureza operacional, específica de cada órgão ou entidade;

IV – de fiscalização, manutenção, levantamento de campo e supervisão técnica;

V – de segurança do Gabinete do Governador.

Art. 15 – Os **veículos do Poder Executivo Estadual somente poderão ser utilizados no interesse do serviço público e da população.**

Art. 16 – Entende-se por usuário, todo o indivíduo que, em razão do serviço público, utilizar veículo oficial”.

O mesmo decreto prevê, em seus artigos 40 e 42, a possibilidade de celebração de contrato de locação de veículos e/ou acordos para uso de veículos de sua propriedade ou posse direta, condicionadas tais faculdades, no primeiro caso, à expressa autorização governamental e, na segunda hipótese, à disciplina contida em resolução acerca da matéria.

“Art. 40 – A celebração, em caráter não eventual, de contratos de locação de veículos, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado, **deverá ser precedida de expressa autorização governamental.**

§ 1º – **O disposto neste artigo aplica-se, também, aos contratos de prestação de serviços de transporte de pessoal.**

(...)

Art. 42 – **Os órgãos da Administração Direta e Indireta poderão celebrar com servidores que neles desempenham suas funções, acordos para uso de veículos de sua propriedade ou posse direta, na forma da Resolução que disciplina a matéria”.**

Assim sendo, ao mesmo tempo em que a legislação assegura aos servidores estaduais uma indenização, sob a forma de auxílio-transporte,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

faculta que, sob determinadas condições, o Estado celebre com seus servidores acordos para uso de veículos de propriedades desses em seus deslocamentos ou disponibilize a eles transporte por meio de veículos próprios ou locados de terceiros.

A celebração de ajustes com essa finalidade, é importante aqui salientar, é, via de regra, um **ato administrativo facultativo**. É ato cuja execução, conforme conceito de Ruy Cirne Lima¹, **tem seus elementos constitutivos determinados pela lei ou pelo regulamento**, mas que **só será praticado se assim resolver a autoridade administrativa**, à qual é facultado livremente praticá-lo ou deixar de praticá-lo.

Essa **faculdade consta prevista na legislação por que há situações em que a disponibilização de transporte aos servidores é do interesse da própria Administração Pública**, como por exemplo, quando inexistente transporte público para acesso dos servidores ao local de trabalho, nos casos em que a natureza das atividades ou das funções desempenhadas recomende que o deslocamento dos servidores seja efetuado em sigilo ou de forma segregada do público em geral ou nas hipóteses em que a disponibilização de transporte pela Administração Pública seja o meio que melhor atende aos princípios da economicidade e da eficiência.

Esta Procuradoria-Geral do Estado examinou questão similar, no **Parecer 16.563/15**, de autoria da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, no qual se examinou, entre outras questões, a possibilidade de disponibilização de veículo para transporte de Técnicos Tributários até os postos fiscais. Naquele caso, se entendeu que o fornecimento de transporte aos servidores era determinado pela inexistência de linha regular de transporte coletivo que permitisse o deslocamento do servidor da sua residência até o local de trabalho, conforme excertos a seguir transcritos:

“Com efeito, o fundamento básico para o fornecimento de transporte as expensas do erário é a ausência de linha regular de transporte público, de modo que a Administração deve permanecer atenta para as eventuais modificações no sistema de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

transporte coletivo, com a finalidade de readequar ou mesmo suspender a disponibilização do serviço quando as condições objetivas permitirem, como aparentemente é o caso do Posto Fiscal de Torres, que, como informado na fl. 03, atualmente conta com linha regular de transporte coletivo entre a cidade e o Posto Fiscal. Ou seja, o serviço de transporte há de ser mantido apenas enquanto não houver disponibilidade de transporte público coletivo urbano ou mesmo intermunicipal ou interestadual com características similares ao urbano que permitam ao servidor o deslocamento residência-trabalho-residência.

Por fim, no que respeita a manutenção dos trajetos contratados ou disponibilização apenas dentro do município onde o posto se localiza, impende reiterar que a inexistência de linha regular de transporte coletivo público, como antes dito, constitui pressuposto inafastável à disponibilização de transporte pelo Estado. Contudo, o aspecto específico de conformação das rotas constitui matéria típica de gestão, e as dúvidas postas indicam a necessidade premente de regulamentação da matéria pela Administração, com a delimitação das condições para oferecimento do serviço de transporte, uma vez que o Decreto nº 47.571/10 limita-se a subordinar a celebração dos contratos de prestação de serviço de transporte de pessoal à prévia autorização governamental.”

Cabe aqui observar que, mesmo **em tais hipóteses**, a disponibilização pela Administração Pública de micro-ônibus para transporte dos servidores públicos **não é um ato plenamente vinculado**, uma vez que a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

legislação estadual abre a possibilidade de prática desse ato por diferentes formas. Nesse sentido, a legislação permite que, **havendo interesse do Estado na disponibilização de transporte privado para deslocamento dos servidores, o administrador público, no exercício de seu poder discricionário, celebre contrato particular pelo qual indenize os servidores pelo uso de seus veículos particulares em serviço, firme contrato de locação de veículo de terceiros para transportar seus servidores até os locais de trabalho ou, mediante prévia autorização governamental, utilize para tanto veículos automotores de serviço,** tal como, aliás, vinha fazendo a SUSEPE.

DIANTE DE TODO O EXPOSTO, em resposta às indagações formuladas pela consulente, entendo que não há obrigação legal de o Estado efetuar o transporte dos servidores penitenciários no percurso entre suas residências e os estabelecimentos prisionais. Os servidores têm, porém, direito a receber auxílio transporte destinado a custear seu deslocamento até o local de trabalho. Em situações em que o interesse público assim recomende, o administrador público poderá fornecer transporte privado para deslocamento dos servidores, hipótese em que utilizará seu poder discricionário para determinar a forma como o fará.

É o parecer.

Porto Alegre, 21 de junho de 2017.

Georgine Simões Visentini,
Procuradora do Estado,
Conselho Superior da PGE.

Expediente Administrativo nº 000909-12.02/16-0

¹ LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p 91.

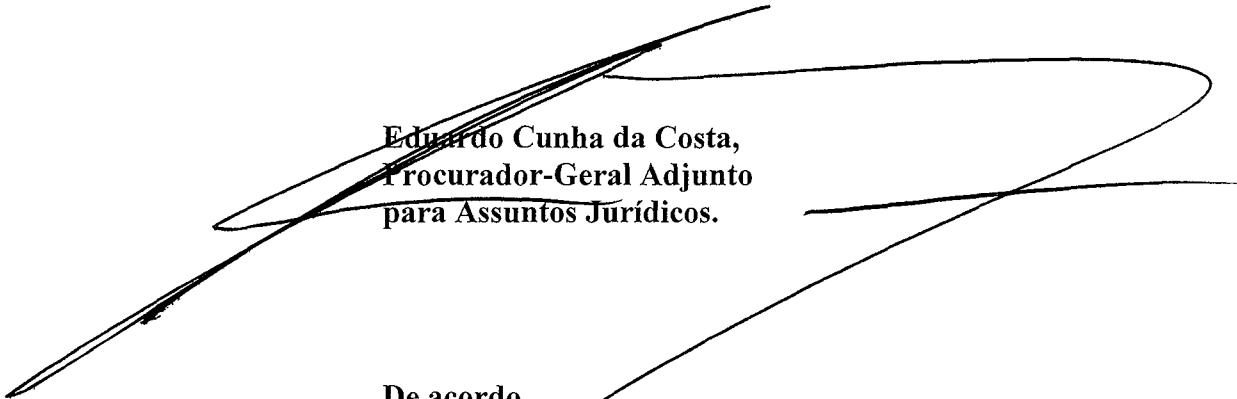


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo n. 000909-12.02/16-0

Acolho as conclusões do Parecer nº 17.059/17, do Conselho Superior, de autoria da Procuradora do Estado GEORGINE SIMÕES VISENTINI, aprovado na sessão realizada no dia 22 de junho de 2017.

Em 10 de julho de 2017.




Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.

De acordo.

Restitua-se à Secretaria da Segurança Pública, com vista prévia à Agente Setorial.

Em 10 de julho de 2017.



Euzébio Fernando Ruschel,
Procurador-Geral do Estado.