

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202017604004668

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 440/2021 - GAB**

EMENTA: CONSULTA. AUSÊNCIA DE TEMPESTIVA FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO VISANDO A CONTINUIDADE DO FORNECIMENTO DE VALES-TRANSPORTES AOS EVENTUAIS BENEFICIÁRIOS DA SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. CONTROVÉRSIA SOBRE O POSSÍVEL DIREITO DE RECEBIMENTO DOS VALES-TRANSPORTES REFERENTES AO PERÍODO CONTRATUALMENTE A DESCOBERTO. DIRETIVA GERAL EM PROL DO DIREITO AO RESSARCIMENTO DO CORRESPONDENTE VALOR DEVIDO, SOB O PÁLIO DO PRINCÍPIO QUE VEDA O ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA, NOS MOLDES DELINEADOS E SEM PREJUÍZO DA COMPETÊNCIA DA PASTA DE ORIGEM PELA ANÁLISE INDIVIDUAL DOS CASOS CONCRETOS, MEDIANTE COTEJO DOS PORMENORES FÁTICOS EM TORNO DE CADA EVENTUAL BENEFICIÁRIO, COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA ATINENTE À SUA CATEGORIA FUNCIONAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020- PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Inaugura o presente processo o **Despacho n° 715/2020 - GEGDP** (000017357837), da lavra da **Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços**, onde a par de relatar a celebração, “*em março de 2020*”, do Contrato n° 4/2020 - SIC, voltado ao fornecimento ao Estado de Goiás, por parte da entidade “*REDEMOB CONSÓRCIO*”, de vales-transportes para distribuição entre os “*servidores*” em exercício no órgão, postula orientação jurídica sobre seus eventuais direitos de recebimento, retroativamente aos “*períodos de janeiro, fevereiro e 11 dias úteis de março*” e, “*em caso positivo, qual o procedimento*” a ser para tanto adotado.

2. A matéria fora objeto de enfrentamento pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, inicialmente através do **Parecer PROCSET n° 4/2021** (000017745841), o qual consignou a ausência de contrato hábil a respaldar, nos termos dos arts. 1° e 4° da Lei estadual n° 9.862/85<sup>1</sup>, o fornecimento de vales-transportes relativos aos interregnos anteriores ao início da sua vigência, sendo que, depois, sobreveio o **Parecer PROCSET n° 16/2021** (000018040341), onde ao argumento de que os servidores públicos tiveram que realizar “*deslocamento no percurso residência-trabalho*”, nos lapsos de “*janeiro, fevereiro e 11 dias úteis de março*” de 2020, cumprindo seus deveres “*com boa-fé*”, concluiu pelo direito à indenização das correspondentes despesas de transportes, com fulcro na então vigente alínea “*c*” do inciso I do art. 139 da Lei estadual n° 10.460/88 e, atualmente, no inciso II do art. 102 da Lei estadual n° 20.756/2020, até com o fito de evitar fortuitas demandas judiciais.

3. Sob invocação do art. 2° da Portaria n° 170-GAB/2020-PGE, o processo veio ao Gabinete desta Casa, mercê do **Despacho n° 101/2021 - PROCSET** (000018774341), para fim de apreciação do referido **Parecer PROCSET n° 16/2021** (000018040341).

4. Pois bem. De início, cabe salientar que a manifestação adiante aduzida efetivar-se-á não apenas com as limitações resultantes da diminuta instrução dos autos em epígrafe, mas, também, com as cautelas ínsitas à excepcionalidade da consultoria jurídica escorada no art. 7° da Portaria n° 127/2018 - GAB c/c art. 2° da Portaria n° 170-GAB/2020-PGE e, por conseguinte, circunscrita ao debate em torno do cabimento, ou não, do ressarcimento de vales-transportes durante o período contratualmente a descoberto, sem imersão no exame individual do preenchimento dos requisitos legais exigidos para suas percepções, por cada um dos eventuais beneficiários listados (000017359905, 000017361787, 000017361819 e 000017361846), cuja competência recai sobre a Superintendência de Gestão Integrada da origem, no exercício do juízo de subsunção cabível acerca dos casos concretos.

5. Dito isto, avanço com o desenredo do *meritum causae* pontuando que, à guisa dos arts. 2° e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a regra geral do “*tempus regit actum*” tivera sua aplicabilidade reafirmada no âmbito da Administração Pública, o que, diante de controvérsia remissiva aos “*períodos de janeiro, fevereiro e 11 dias úteis de março*” de 2020 (000017357837), compele à necessidade de se assimilar a superveniente Lei estadual n° 20.756/2020<sup>2</sup>, invocada pelos itens 10, 11 e 22 do **Parecer PROCSET n° 16/2021** (000018040341), apenas como substrato argumentativo incrementador da diretiva por ele adotada, mas sem cunho vinculante para a causa, de modo que oponho reservas à alusão ao novo estatuto dos funcionários públicos civis do Estado de Goiás, com o fito de consignar o entendimento deduzido por esta Casa, através do **Despacho n° 365/2019 - GAB**<sup>3</sup>, no sentido de que o direito ao recebimento de vales-transportes pelos servidores públicos, aí incluídos “*os comissionados por força da equiparação prevista no art. 3º da Lei Estadual nº 10.460/88*”, encontra fundamento na Lei estadual n° 9.862/85, regulamentada pelo Decreto estadual n° 4.079/93, ao passo que a concessão do benefício aos “*empregados públicos estaduais, regidos pela Consolidação das Leis do*

*Trabalho - CLT*”, resta condicionada aos imperativos da Lei federal nº 7.418/85 e Decreto federal nº 95.247/87<sup>4</sup>, o que não deve passar despercebido, *in casu*, ante as diferentes categoriais de beneficiários arrolados pelas planilhas confeccionadas pela Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços (000017359905, 000017361787, 000017361819 e 000017361846).

6. Nesta toada, desde que não haja descuido com a aventada premissa, assiste razão ao opinativo da Procuradoria Setorial (000018040341), ao propugnar pelo cabimento do ressarcimento em dinheiro, pelos beneficiários dos vales-transportes, das parcelas referentes ao intervalo de “*janeiro, fevereiro e 11 dias úteis de março*” de 2020, na eventualidade de vir a restar confirmada a efetuação de boa-fé, por conta própria, das despesas para o deslocamento residência-trabalho e vice-versa, mormente quando se tem em mira o permissivo plasmado no parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 95.247/87, que assim estabelece:

*“Art. 5º É vedado ao empregador substituir o Vale-Transporte por antecipação em dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.*

*Parágrafo único. No caso de falta ou insuficiência de estoque de Vale-Transporte, necessário ao atendimento da demanda e ao funcionamento do sistema, o beneficiário será ressarcido pelo empregador, na folha de pagamento imediata, da parcela correspondente, quando tiver efetuado, por conta própria, a despesa para seu deslocamento.” (grifos apostos)*

7. Nesta linha já decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, *in verbis*:

*“...o art. 5º do Decreto n.º 95.247/87, que regulamenta a mencionada Lei n.º 7.418/1985, veda a substituição do “vale-transporte por antecipação em dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo” [...].*

Não obstante, conforme se manifestou a douta Procuradoria de Justiça, os servidores públicos distritais não podem ser prejudicados, ficando sem transporte e sem dinheiro para arcar com as despesas de locomoção até o local de trabalho. Confira-se, no particular, o parecer de fls. 265/273, *in verbis*:

*“Nesse diapasão, não há que se cogitar em pagamento do vale-transporte em pecúnia, sempre que se tratar de antecipação do mesmo, sob pena de se caracterizar o pagamento como parcela de natureza salarial (art. 2º, alínea “a”, Lei nº 7.418/85 e art. 6º, inciso I, Decreto nº 95.247/87).*

*Contudo, quando se tratar de ressarcimento das despesas realizadas para o deslocamento do servidor, ou seja, de pagamento a posteriori, é possível que haja a substituição do vale-transporte por pagamento em dinheiro, na forma do dispositivo supratranscrito, ou seja, por meio de inclusão do valor correspondente na folha de pagamento imediata.*

*Pois bem. O caso em apreço pode ser enquadrado na situação equivalente à ‘falta [...] de estoque de Vale-Transporte’, prevista no parágrafo único do artigo transcrito acima, tendo em vista que o fornecimento de bilhetes eletrônicos está temporariamente suspenso em razão de suposta irregularidade na contratação direta da empresa Fácil – Brasília Transporte Integrado.”*

Destarte, pode-se concluir que os servidores públicos distritais devem ser ressarcidos dos gastos efetuados, por conta própria, com o deslocamento até o local de seu labor. Isso porque, em que pese a ilegalidade da Decisão vergastada e a inconstitucionalidade das normas legais utilizadas para fundamentá-la (Decretos Distritais nº 23.169/02 e 24.247/03), os servidores públicos distritais não podem ser prejudicados, ficando sem transporte e sem dinheiro para arcar com as despesas do tráfego até o trabalho.

Dessa forma, tenho que o caso vertente pode ser enquadrado na situação excepcional prevista no parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 95.247/1987, o que autoriza o pagamento em pecúnia do vale-transporte na folha de pagamento imediatamente posterior, a fim de evitar prejuízo aos servidores públicos do Distrito Federal.

Trata-se, pois, de pagamento *a posteriori*, em virtude de situação excepcional, pois o servidor distrital já desembolsou o montante necessário para o deslocamento ao trabalho e não há que ser

**ressarcido em bilhetes.**

Ante o exposto, concedo parcialmente a segurança para proclamar a ilegalidade do ato que determinou o pagamento do vale-transporte dos servidores distritais em pecúnia. **Autorizo, contudo, o reembolso na folha imediatamente posterior dos valores gastos pelo servidor no deslocamento ao trabalho, com fulcro no parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 95.247/1987, enquanto não for regularizado o fornecimento do vale-transporte.**<sup>5</sup> (destacados)

8. Em que pese a suscetibilidade da aplicação do trasladado parágrafo único do art. 5º do Decreto federal nº 95.247/87, apenas à classe dos empregados públicos estaduais, bem como malgrado a circunstância de os servidores públicos não contarem com idêntico preceito no bojo da Lei estadual nº 9.862/85 e Decreto estadual nº 4.079/93, ainda sim juridicamente defensável se revela o reconhecimento dos seus equivalentes direitos, em caráter excepcional, ao reembolso das despesas de tráfego efetivadas até o trabalho e vice-versa, no período em que se verificou a falta de fornecimento de vales-transportes por ausência de tempestivo aviamento do pertinente contrato pela Administração, só que, nesta hipótese, com arrimo no princípio que veda o enriquecimento sem causa, sacável, sobretudo, do art. 884 do Código Civil, mediante reforço da natureza indenizatória das despesas de transporte, enunciada pela então vigente alínea “c” do art. 139 da Lei estadual nº 10.460/88.

9. No lastro do ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, com as complementações do magistério de Ronny Charles Lopes de Torres<sup>7</sup>, “*seria absurdo*” conjeturar que a Administração, depois de entremostrear indícios de desídia e inoperância no cumprimento do dever de planejamento e, logo, de oportuna realização das contratações administrativas aptas ao atendimento das suas necessidades, “*lançasse sobre ombros alheios gravames patrimoniais decorrentes de ato seu*”.

10. Veja que, não obstante a proibição da substituição do vale-transporte “*por dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento*”, constante tanto do *caput* do art. 5º do Decreto Federal nº 95.247/87, quanto do *caput* do art. 5º do Decreto estadual nº 4.079/93, razoável é que se compreenda a imperatividade do correlato comando dentro do contexto da antecipação do benefício para cobertura do deslocamento diário residência-trabalho e vice-versa, mas não quando se tratar de pagamento *a posteriori*, de cunho extraordinário, voltado ao ressarcimento dos gastos de transportes efetuados à custa do beneficiário de boa-fé, em razão de omissão de providência a cargo da Administração, fundamentado no fato de que além de já desembolsado o montante necessário para a viabilização do trânsito laboral, a admissão da sua restituição por meio de bilhetes adquiridos através de contrato administrativo, apenas supervenientemente perfectibilizado, poderia representar, em última análise, o acobertamento de despesas contraídas antes do início da sua vigência, em burla ao parágrafo único do art. 60 da Lei nacional nº 8.666/93.

11. Aliás, ainda que a ausência de destinação de vales-transportes aos beneficiários, nos “*períodos de janeiro, fevereiro e 11 dias úteis de março*” de 2020, denote sinais de provável desencontro na formalização tempestiva de contrato administrativo hábil aos seus fornecimentos perante a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, impende prevenir, diante do que restou cogitado no **Despacho nº 68/2021 - SGI (000017919768)**, que o procedimento tendente à indenização cabível não coincide precisamente com aquele enunciado pela Nota Técnica nº 01/2012 - PGE<sup>8</sup>, porquanto não se cuide de despesa contraída junto ao particular contratado, conforme outrora assentado por esta Procuradoria-Geral do Estado, em conjuntura análoga, via **Despacho “AG” nº 000553/2014**:

*“1. Processo referente ao ressarcimento de servidores [...], que adquiriram diretamente vales-transportes, cujo fornecimento sofreu solução de continuidade ocasionado pela não renovação*

**imediate do contrato firmado entre o Estado de Goiás e o Sindicato das Empresas de Transportes Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia — SETRANSP.**

2. O Parecer n.º 5477/2013, da Procuradoria Administrativa, **destaca que o objeto dos autos não é “regularização de despesas”, mas ressarcimento dos servidores que assumiram o ônus financeiro com a aquisição de vales-transportes em razão da falta de renovação tempestiva do reportado contrato.**

3. **A par de realçar a falta de planejamento administrativo no que tange condução do apontado ajuste, reconhece o opinativo o direito dos servidores, a teor do Decreto n.º 7.748, de 19-10-2012.**

4. Aprovo o Parecer, com ressalva ao seu item 14, eis que a referida previsão não se ajusta a situação em análise. Com relação aos itens 15 a 18, **ficam prejudicados caso os servidores possam ser ressarcidos mediante folha de pagamento. Essa possibilidade deve ser consultada junto a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, não sem que antes a Gerência de Gestão de Pessoas instrua o processo com os dados requeridos pelo opinativo.**<sup>9</sup> (sem negritos no original)

12. Diretiva semelhante fora adotada por meio do **Despacho “AG” n° 000868/2015**<sup>10</sup>, a propósito de admitir o ressarcimento de vales-transportes, em pecúnia, a determinado beneficiário.

13. Com efeito, cabe à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços aferir, *in concreto*, o efetivo direito dos supostos beneficiários apontados nas planilhas apresentadas (000017359905, 000017361787, 000017361819 e 000017361846), confrontando as particularidades fáticas relativas a cada um deles, com as exigências singulares dos regimentos afetos à categoria de profissionais a ser contemplada, para o fim de certificar a exatidão dos dispêndios a que fazem jus, no interregno sinalizado na exordial (000017357837), antes de sujeitar o feito à oitiva do setor competente da Secretaria de Estado da Administração para, no exercício da atribuição haurida do inciso VI do art. 19 da Lei estadual n° 20.491/2019, pronunciar-se sobre a viabilidade técnica da operacionalização da correspondente indenização mediante folha de pagamento.

14. Bom que se diga, nessa mesma linha de pensamento, que o pagamento do vale-transporte em pecúnia, principalmente para fazer face à ocasional ressarcimento devido em obediência ao princípio que veda o enriquecimento sem causa da Administração, não *“afeta o caráter não salarial do benefício”*, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup>, em robustecimento ao estatuído seja pelo art. 2° da Lei federal n° 7.418/85, seja pelo art. 5° da Lei estadual n° 9.862/85.

15. Ante o exposto, sob ênfase dos acautelamentos traçados nos itens 4 e 13 acima, **aprovo o Parecer PROCSET n° 16/2021** (000018040341), com os **acréscimos e reservas** delineados, dando por orientada a matéria e determinando a restituição dos autos à **Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET n° 16/2021** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria n° 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria n° 170-GAB/2020-PGE.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

- 1 Alterada pelas Leis estaduais nºs 13.938/2001, 12.619/95 e 12.089/93.
- 2 Cujá entrada em vigor se dera, nos termos do seu art. 297, após decorridos 180 (cento e oitenta) dias da sua publicação, que se efetivou em 29/01/2020.
- 3 Que aprovou o Parecer nº 0043/2019-PROT e rejeitou o Parecer "PA" nº 3249/2018, no Processo administrativo nº 201714304003335.
- 4 O qual, especificamente quanto ao ponto, ao aprovar o Parecer nº 0043/2019-PROT, no Processo administrativo nº 201714304003335, ratificou o disposto no Despacho "AG" nº 000766/2018, Processo administrativo nº 201714304003335: "aos empregados públicos o vale-transporte lhes é conferido nos termos da Lei federal 7.418, de 16 de dezembro de 1985" e que a "Lei estadual 9.862/85 não se aplica aos empregados públicos, uma vez que não se submetem às leis de regência do regime estatutário".
- 5 TJ/DF, MS nº 496897, Processo nº 20100020018438MSG (0001843-82.2010.8.07.0000), Conselho Especial, Rel. Des. Carmelita Brasil, DJe 19/04/2011.
- 6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 2, maio 2001. In: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 22/03/2021.
- 7 TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis de licitações públicas comentadas. 11ª ed. rev. atual. e ampl., Salvador: Ed. Juspodivam, 2021, .p. 354-355.
- 8 In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/component/content/article/82-orientacoes-da-pge/1798-notas-tecnicas.html?Itemid=101>. Acesso: 22/03/2021.
- 9 Processo administrativo nº 201200003010217.
- 10 Processo administrativo nº 201400037000745.
- 11 STF, RE 478410/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe 14/05/2010.

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 25/03/2021, às 12:43, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador 000019322302 e o código CRC FA95F553.

## NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 202017604004668

SEI 000019322302