



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Parecer nº 0500/2020

Interessado: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH
Protocolo SAJ nº 2020.02.002218
SEI nº 3800000017.000723/2020-54

EMENTA: Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife– STPP/RMR. Medidas de atendimento ao Estado de Calamidade Pública decorrente do Coronavírus (COVID-19). Parecer PGE nº 0228/2020. Possibilidade jurídica de antecipação da aquisição de vale transporte por período superior a um mês. Medida de caráter emergencial. Decreto estadual nº 49.959, de 16 de dezembro de 2020. Prorrogação do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19 por mais 180 (cento e oitenta) dias – até 30/06/2021. Prorrogação do período de antecipação enquanto durar o estado de calamidade pública. Possibilidade. Condicionantes e recomendações.

1. RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 430/2020, o Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação encaminha a esta Procuradoria consulta acerca da possibilidade jurídica de prorrogação da antecipação excepcional e emergencial de aquisição de Vale Transporte, como forma de garantir oferta mínima de Transporte Público, diante da permanência dos efeitos da pandemia de COVID-19.

Relata que, diante dos efeitos da pandemia da COVID-19, com a queda de demanda, redução de receita proveniente de tarifas e necessidade de adequação da oferta de transporte público em novos parâmetros, levando a repercussões sobre o equilíbrio econômico-financeiro do sistema, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH consultou a Procuradoria Geral do Estado sobre a possibilidade jurídica de aquisição antecipada de créditos do vale-transporte dos servidores públicos



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

estaduais (Ofício SEDUH 174/2020, de 03/06/2020).

Em resposta, a PGE se manifestou opinando no sentido da possibilidade jurídica de antecipação da compra de vale transporte, potencialmente até o final do exercício de 2020, em caráter excepcional e transitório, de maneira a manter uma oferta mínima de serviço (Parecer 228/2020, de 08/06/2020, aprovado por despacho do Procurador Geral de Estado em 09/06/2020).

Cabe observar, ainda, que em 19/06/2020 foi firmado Termo de Compromisso entre a SEDUH, a Secretaria de Administração – SAD, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado – SCGE e o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de Pernambuco – URBANA-PE, dispondo sobre o processo extraordinário de compra de vale-transporte, compreendendo a antecipação de pagamento pelo Poder Executivo Estadual à Urbana-PE, que assumiu a obrigação de disponibilizar informações, acesso aos seus sistemas e respectivas bases de cálculo, vinculados ao referido processo.

Entretanto, como é de conhecimento geral, não há perspectiva de fim da pandemia de COVID-19 em dezembro de 2020. Ao contrário, nas últimas semanas tem se observado uma elevação no número de casos e óbitos em todo o Brasil, o que aponta para a necessidade de distanciamento social e continuidade dos fatores que levaram ao declínio da demanda e perda de arrecadação do sistema.

Ademais, houve recentemente uma frustração de expectativas sobre o auxílio federal de R\$ 4 bilhões ao serviço de transporte público (dos quais R\$ 106.833.210,81 caberiam ao sistema consorciado da Região Metropolitana do Recife-RMR), em 10 de dezembro de 2020, com o veto presidencial ao Projeto de Lei nº 3364/2020, depois de meses de debates exaustivos sobre o tema, envolvendo o Ministério da Economia, governos municipais e estaduais e representantes da sociedade civil. Embora exista uma mobilização no Congresso Nacional para rejeição do veto, diante de matéria de inegável e urgente interesse coletivo, é incerto o resultado desse movimento.

Cumprе destacar, também, que mesmo com a suspensão de contratos de trabalho e redução proporcional de jornada e salário, autorizadas pela Medida Provisória nº 936 e posteriormente pela Lei nº 14.020/2020, os empregadores deverão pagar aos rodoviários o décimo terceiro salário com base na sua remuneração integral, segundo a Nota Técnica nº 51520/2020/ME, expedida pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Tal previsão trouxe um impacto significativo nos custos do setor de transportes, incidente em dezembro de 2020, que por sua vez demandou a revisão da análise das receitas e despesas do sistema de transportes metropolitano. Existe um estudo tarifário em andamento, que deve ser



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

concluído em janeiro de 2021 e submetido ao Conselho Superior de Transporte Metropolitano até fevereiro de 2021.

E conclui o Ofício, “Deste modo, certo de sua compreensão sobre a relevância desta iniciativa, que constitui esforço para garantir a continuidade de serviço essencial para a população da RMR, indagasse à PGE sobre a possibilidade jurídica de prorrogar a autorização para aquisição antecipada de créditos de vale-transporte, enquanto durar o período de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, de maneira a manter uma oferta mínima de serviço de forma transitória e excepcional, ao mesmo tempo que se aprofundam, nos próximos dois meses, as análises sobre soluções estruturais de reequilíbrio econômico-financeiro do sistema”.

Acrescenta-se, ainda, que o Poder Executivo do Estado de Pernambuco prorrogou o estado de calamidade pública por mais 180 (cento e oitenta) dias (até 30/06/2021), através do Decreto estadual nº 49.959, de 16 de dezembro de 2020

É o relatório. Passo ao opinativo.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, registra-se que a presente análise limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídico-formais da **consulta**, não abrangendo questões técnicas, financeiras e/ou que envolvam discricionariedade administrativa. Desse modo, não se adentrará nos eventuais cálculos elaborados pelos setores pertinentes, na regularidade dos valores e/ou especificações técnicas elencados, nem no mérito da adoção de uma ou outra solução, por serem fatores estranhos à competência desta Consultiva.

Muito bem.

A fim de responder à questão formulada pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação, recorre-se ao teor Parecer nº 0228/2020, cujo escopo (parcial) era determinar se é juridicamente possível a antecipação da compra dos vales-transporte, potencialmente até o final do exercício de 2020:

Como se vê, a sistemática de antecipação está posta, legalmente estabelecida. Restar definir se há um limite legal ao período a ser contemplado pela antecipação e, caso exista, em circunstâncias normais, se esse limite prevaleceria frente regime jurídico excepcional em vigor para o combate da pandemia ora vivenciada.

Primeiramente, é importante destacar que não há na legislação que regulamenta a concessão do vale-transporte – seja a Lei federal nº 7.418/1985, seja a Lei estadual



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

nº 14.474/2011, ou mesmo o Decreto nº 30.826/2007 – qualquer restrição ou limite ao período de tempo (meses) que pode ser objeto de antecipação.

O Decreto nº 30.826/2007, que dispõe sobre a concessão e uso do benefício do vale-transporte no âmbito do Poder Executivo Estadual, é voltado à regulamentação da percepção dos vales pelos beneficiários (inclusive a definição dos próprios beneficiários), limitando-se a dispor, a propósito da aquisição dos vale-transporte, que os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual promoverão, quando necessário, certame licitatório visando a garantir a concessão do vale-transporte (art. 5º).

Assim, conquanto a praxe administrativa de aquisição mensal possa ser extraída das disposições que estabelecem o desconto em folha do percentual de participação no custeio de cada trabalhador, que é feito mensalmente, não há vedação absoluta em antecipar a aquisição correspondente a mais de um mês de vale-transporte.

Resulta daí que, se por um lado é verdade que o vale-transporte, criado como um benefício ao trabalhador, não deve, em circunstâncias normais, ser desvirtuado para virar uma fonte de financiamento ao STPP/RMR, também é verdade que não parece haver impedimento ao seu uso, em circunstâncias excepcionais, como instrumento emergencial para manter o funcionamento mínimo do Sistema, com a aquisição de vales-transporte para períodos superiores a um mês.

Conforme se observa do trecho acima transcrito, restou demonstrado, no aludido Parecer, que não há limite expresso ao período a ser contemplado pela aquisição antecipada.

Ademais, o opinativo em questão apontou os fundamentos e garantias jurídicas relacionados à hipótese de antecipação nele traçada:

A regra da vedação à antecipação, no entanto, admite exceções, conforme, v.g., os seguintes julgados do TCU: Acórdão 3614/2013 – Plenário, Acórdão 1565/15 – Plenário e Acórdão 4143/2016 – 1ª Câmara. E tais exceções dizem respeito à ocorrência de circunstâncias excepcionais, que é exatamente o que se verifica neste momento, e não apenas no Estado de Pernambuco, mas em praticamente todo o mundo.

Para reforçar o esteio jurídico a legitimar a antecipação da aquisição de vales-transporte por um maior período nas atuais circunstâncias, é importante ressaltar que a Lei Complementar nº 425/2020, autoriza expressamente, em seu art. 10, a previsão de pagamento antecipado de parcelas nos contratos destinados ao fornecimento de bens, à prestação de serviços, à locação de bens e à execução de obras necessárias ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus, no âmbito do Poder Executivo Estadual.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Nesse sentido é importante rememorar que, conforme já relatado acima, a aquisição dos vales-transporte é realizada pelos órgãos interessados através de adesões a ata de registro de preços celebrada com o Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (Urbana/PE), ou seja, através de instrumentos contratuais. Embora tais instrumentos não tenham sido celebrados em decorrência do coronavírus, não há dúvidas de que as aquisições realizadas em seu bojo são necessárias ao enfrentamento da emergência, ante a necessidade de transporte dos trabalhadores nas atividades consideradas essenciais – sendo o próprio transporte coletivo uma delas.

Registra-se, por outro lado, que a situação ora analisada apresenta outros elementos que contribuem para a segurança da operação, diminuindo o risco inerente à antecipação.

Primeiramente, a antecipação não é – e nem será – será feita a cada operador, específica e diretamente, conforme anotado no Ofício nº 174/2020. A compra é realizada ao Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros de Pernambuco (Urbana/PE) e o crédito dela decorrente é exigível perante o próprio STTP, ou seja, perante qualquer operador que o integre. Dessa forma, caso um operador específico venha a encerrar suas atividades, o crédito o sobreviverá, podendo ser exigido perante qualquer outro operador, sem qualquer formalidade adicional.

Segundo, conforme previsto na Lei nº 14.474/2011, no caso dos permissionários, a eventual diferença entre os créditos adquiridos antecipadamente e os créditos efetivamente utilizados relacionados às permissões será considerada, em cada revisão tarifária realizada a partir da vigência da aludida Lei, receita do sistema, revertendo à modicidade tarifária, caso positiva, ou debitada como despesa, caso negativa. Ainda que o direito ao crédito não venha, por qualquer razão, a ser exercido, os recursos correspondentes à antecipação reverterão à modicidade tarifária, e não serão, portanto, apropriados pelos operadores ou pelo Sindicato.

Terceiro, a hipótese aventada no parágrafo anterior (não utilização do crédito) parece muito remota, na medida em que, a partir da edição da Lei nº 16.861, de 17 de abril de 2020 (que alterou o art. 17 da Lei 14.474/2011), os créditos já não caducam, podendo ser utilizados pelos usuários a qualquer tempo.

Ademais, é importante esclarecer que a antecipação ora analisada não constitui subvenção aos operadores, nos termos da Lei Complementar 101/2000. Dispõe o referido artigo:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Conforme já amplamente ressaltado acima, não se trata, aqui, de destinar recursos para cobrir déficits dos operadores, como ocorre nos contratos de concessão. Os aportes previstos nesses contratos têm, efetivamente, a finalidade de transferir a pessoa determinada, em caráter definitivo, recursos para cobrir os déficits verificados em relação à equação econômico-financeira do contrato, sem qualquer contraprestação ao Poder Público, enquanto que, no caso presente, trata-se da aquisição de um direito (contraprestação), que pode, inclusive, ser exercido em prazo indefinido, perante pessoas jurídicas indeterminadas.

Seja como for, ainda que possa vir a ser considerado, equivocadamente, data vênia, subsídio, não custa lembrar que a antecipação da compra dos vales-transporte, sem limitação temporal específica, está prevista em lei, como também está autorizado em Lei o pagamento antecipado de serviços relacionados às medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus.

Diante do exposto, opina-se no sentido da possibilidade jurídica de antecipação da compra de vales-transporte, potencialmente até o final do exercício de 2020, em caráter excepcional e transitório, de maneira a manter uma oferta mínima de serviço, enquanto se aprofundam as análises mais detidas sobre o sistema.

Observa-se, assim, que as razões que legitimaram a conclusão pela possibilidade jurídica da antecipação da aquisição não guardam qualquer relação com o prazo estipulado no objeto do Parecer (dezembro/2020) – tanto assim, que, na ocasião, foi utilizada a expressão 'potencialmente' até o final do exercício de 2020, apontando que o prazo ali consignado não era determinante.

Com efeito, o opinativo foi explícito em afirmar que não há na legislação que regulamenta a concessão do vale-transporte qualquer restrição ou limite ao período de tempo (meses) que pode ser objeto de antecipação.

Na verdade, a limitação da antecipação ao final do exercício de 2020



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

decorreu exclusivamente do prazo então previsto para a duração do estado de calamidade pública (declarado pelo Decreto estadual nº 48.833, de 20 de março de 2020, e reconhecido pelo Decreto legislativo nº 9, de 24 de março de 2020), que era dezembro de 2020.

A prorrogação de tal prazo por mais 180 (cento e oitenta) dias (até 30/06/2021) pelo Decreto estadual nº 49.959, de 16 de dezembro de 2020, legítima, assim, a prorrogação do período durante o qual poderão ser adquiridos antecipadamente os vales-transporte, enquanto durar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, de maneira a manter, transitória e excepcionalmente, uma oferta mínima de serviço.

Vale ressaltar, contudo, que a legitimidade da aquisição está condicionada à convalidação do reconhecimento do Estado de Calamidade Pública pela Assembleia Legislativa do Estado, na forma do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 3º do Decreto estadual nº 49.959, de 16 de dezembro de 2020).

Outrossim, conquanto este opinativo se restrinja aos aspectos jurídicos da questão posta, e a decisão quanto à aquisição antecipada – seu momento, montante e valor – esteja revestida da discricionariedade inerente à prática do ato administrativo pela autoridade competente, não é demais ressaltar que a aquisição não deve: (i) desprezar as limitações orçamentárias e financeiras do Estado; (ii) desvirtuar a essência da antecipação, resvalando para finalidades outras que não assegurar a viabilidade da manutenção de uma oferta mínima de serviço de forma transitória e excepcional; e (iii) comprometer o uso dos créditos perante o STTP (não por limitação legal, que inexistente, mas em função do montante adquirido).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se no sentido da possibilidade jurídica de prorrogação do período durante o qual poderão ser adquiridos antecipadamente os vales-transporte, enquanto durar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19, de maneira a manter uma oferta mínima de serviço, de forma transitória e excepcional, observadas as condicionantes e recomendações contidas no presente parecer.

É o opinativo, que submeto à apreciação superior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Recife, 18 de dezembro de 2020.

Assinatura manuscrita em tinta preta, identificando o Procurador do Estado de Pernambuco.

Procurador do Estado de Pernambuco
Procuradoria Consultiva