

## PARECER JURÍDICO

**DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO  
 TRANSPORTE. SERVIDOR PÚBLICO. EFETIVA  
 NECESSIDADE. UTILIZAÇÃO DE  
 AUTOMÓVEL PRÓPRIO. LEGALIDADE.**

**INTERESSADA: ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DO  
 RECÔNCAVO - APUR**

**DATA: 17/05/2022**

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela APUR acerca da legalidade e implicações jurídicas da percepção da verba de auxílio-transporte por servidor que utiliza automóvel particular para se dirigir ao local de trabalho.

A consulta destaca a Medida Provisória 2.165-36/2001, que regulamenta a supracitada verba no âmbito da Administração Pública Federal.

Eis o breve relato do objeto da consulta.

Passamos a opinar.

### 2 FUNDAMENTAÇÃO

A legalidade é princípio de natureza constitucional previsto, de modo expresso, no art. 37, caput, da CRFB/88 e, nas lições de Mello (2008)<sup>1</sup>, consubstancia a completa submissão da Administração às leis, de modo que, a Administração não pode atuar contra a lei ou para além da lei, mas somente segundo a lei. Em suma, diferente do particular, à Administração só é lícito fazer o que a lei autoriza e não tudo aquilo que a lei não veda.

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 1103 p.  
[www.mauromenezes.adv.br](http://www.mauromenezes.adv.br)

Desse modo, no que tange a percepção do auxílio-transporte por servidores públicos federais, deve-se enfatizar que a matéria foi regulada por medida provisória de nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001 que, nos termos da Constituição, tem força de lei. Dispõe o citado diploma normativo em seu art. 1º que:

Art. 1º-Fica instituído o Auxílio-Transporte em pecúnia, pago pela União, de natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos militares, servidores e empregados públicos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aquelas efetuadas com transportes seletivos ou especiais.

Do acima explicitado, é preciso enfatizar que o texto não se confunde com a norma, ao passo em que, aquele é um dos veículos que consubstancia esta e não o dever-ser imposto por uma norma jurídica propriamente dita. Por assim ser, mesmo que em um primeiro momento a aparente condição de que a despesa com o auxílio-transporte seja realizada com “transporte coletivo”, é imperioso destacar que a **melhor interpretação, quanto à finalidade da norma e em observância ao interesse público, é a de que a Medida Provisória instituiu um teto indenizatório que respeitasse, considerando as particularidades de uma mesma região, a isonomia entre aqueles que fazem jus ao benefício.**

É evidente que, pela natureza indenizatória, a verba é devida para compensar um dano ou uma desvantagem em relação ao trabalho e, por assim ser, o objeto por ela indenizado é o deslocamento municipal, intermunicipal ou interestadual e não a forma como este ocorre, se em carro próprio ou em transporte coletivo.

Corrobora com tal entendimento a interpretação da legislação pertinente à luz do princípio da legalidade em sentido estrito, pois, se a Administração só pode fazer o que determina a lei, inexistente na MP nº 2.165-36/2001, vedação à utilização do automóvel próprio para o deslocamento, de modo que, não pode a Administração punir servidor que optar pelo uso deste.

Em igual sentido, os Tribunais Federais, sobretudo o da 1ª Região, já consolidou entendimento sobre a matéria em recentíssimos julgados:

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.165-36/2001. INDEVIDA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE BILHETES DE PASSAGEM. DESLOCAMENTO COM VEÍCULO PRÓPRIO. POSSIBILIDADE. SINDICATO. REPRESENTAÇÃO DOS SERVIDORES TEMPORÁRIOS E REGIDOS PELA LEI N. 8.745/93. AUSÊNCIA DE PREVISÃO**

Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Teixeira Ramos • Monya Ribeiro Tavares • Marcelise de Miranda Azevedo  
Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Érica Coutinho • Ronaldo Fleury • Denise Arantes • Moacir Martins  
Leandro Madureira • Cíntia Roberta Fernandes • Andréa Magnani • Rafaela Posserra • Renata Oliveira  
Rodrigo Torelly • Raquel Rieger • Laís Pinto • Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal  
Milena Pinheiro • Hugo Moraes • Anne Mota • Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr  
Andreia Mendes • Juliana Cazé • Hugo Fonseca • Raquel de Castilho • Julia Araújo • Karen Couto • Fernanda Figueredo  
Jaqueline Almeida • Grauther Nascimento • Maria Eduarda Gomes • Francine Vilhena • Jean Cesar Santos • Ranieri Resende  
Nathália Ohofugi • Janaina Amadeu • Giselle Raulino • Douglas Mota • Ana Carla Trabuco • Gustavo Galassi  
Tom Vasconcelos • Hudson Garcia • Amanda Koslinski • Carolina Freire • Thalita Monteiro • Clareana Moura  
Milena Galvão • Talyson Monteiro • Henrique Nascimento

DIVERSA NO RESPECTIVO ESTATUTO. CONSECTÁRIOS LEGAIS. RE 870.947/SE. REPERCUSSÃO GERAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS NÃO REALIZADA.

**1. O auxílio-transporte tem como objetivo custear as despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte em veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa e tem natureza indenizatória, sendo sua função evitar que o salário do servidor seja corroído pelas despesas de transporte ao trabalho.**

**2. Inadmissível a exigência da Administração Pública em impor a apresentação dos bilhetes utilizados como condição para o recebimento do auxílio-transporte, até porque não lhe cabe interferir na liberalidade concedida aos seus servidores quanto à forma de deslocamento entre o local de residência destes e o posto de trabalho, sob pena de desvirtuar a natureza indenizatória conferida ao benefício, não existindo, outrossim, óbice à percepção da benesse retromencionada pelo simples fato da utilização de ônibus com características distintas daqueles que realizam o transporte urbano de passageiros ou, ainda, se a locomoção tenha sido realizada por meio de veículo particular.**

**3. Há previsão na Medida Provisória n. 2.165-36/01 de que a simples declaração firmada pelo servidor público, revelando os importes despendidos nos deslocamentos até o local de trabalho, de per si, constitui elemento suficiente para a percepção do auxílio-transporte, não havendo exigência legal que condicione o recebimento dos valores respectivos à apresentação dos “bilhetes de passagens” utilizados, consignando, ainda, o referido regramento que a declaração falsa com vistas ao recebimento indevido dos valores sufragados incorrerá na apuração de eventuais responsabilidades administrativa, civil e penal na conduta do servidor.**

[...]

7. Apelação e remessa oficial desprovidas.

TRF1. 2ª Turma. Relator: Joao Luiz de Sousa. Processo 0002604-50.2016.4.01.3801. Data do julgamento: 20/01/2022 Data da publicação: 20/01/2022.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.165-36/2001. INDEVIDA EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE BILHETES DE PASSAGEM. DESLOCAMENTO EM TRANSPORTE SELETIVO OU ESPECIAL OU EM VEÍCULO PRÓPRIO. POSSIBILIDADE. APELO DESPROVIDO. 1.O auxílio-transporte tem como objetivo custear as despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte em veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa e tem natureza indenizatória, sendo sua função evitar que o salário do servidor seja corroído pelas despesas de transporte ao trabalho. 2.Inadmissível a exigência da Administração Pública em impor a apresentação dos bilhetes utilizados como condição para o recebimento do auxílio-transporte. **Não cabe ao ente público interferir na liberalidade concedida aos seus servidores quanto à forma de deslocamento entre o local de residência destes e o posto de trabalho, sob pena de desvirtuar a natureza indenizatória conferida ao benefício, não existindo, outrossim, óbice à percepção da benesse retromencionada pelo simples fato da utilização de ônibus com características distintas daqueles que realizam o transporte urbano de passageiros ou, ainda, se a locomoção tenha se realizada por meio de veículo particular.** 3.A Medida Provisória n. 2.165-36/01 estabeleceu que a simples declaração firmada pelo próprio servidor público, revelando os importes despendidos nos deslocamentos até o local de trabalho, de per si, constitui elemento suficiente para a percepção do auxílio-transporte, não havendo exigência legal que condicione o recebimento dos valores respectivos à apresentação dos bilhetes de passagens utilizados. Por outro lado, o referido regramento consigna ainda que a declaração falsa com vistas ao recebimento indevido dos valores sufragados incorrerá na apuração de eventuais responsabilidades administrativa, civil e penal na conduta do servidor. 4.Apelação e remessa oficial desprovidas. (AMS 0002116-

46.2016.4.01.3300, DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO LUIZ DE SOUSA, TRF1 - SEGUNDA TURMA, PJe 04/03/2021

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.165-36/2001. DESLOCAMENTO COM VEÍCULO PRÓPRIO DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE. APRESENTAÇÃO DO BILHETE DE PASSAGEM COMO EXIGÊNCIA PARA O PAGAMENTO DO BENEFÍCIO. DESNECESSIDADE. CUSTEIO PARCIAL. ART. 2º. AFASTAMENTO. HONORÁRIOS. 1. **Segundo a jurisprudência do STJ, o auxílio-transporte tem por fim o custeio de despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte, nos deslocamentos entre a residência e o local de trabalho e vice-versa, seja através de veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual.** 2. **Ademais, a concessão do benefício está condicionada apenas à declaração subscrita pelo servidor, atestando a realização das despesas, fato que torna indevida a exigência de apresentação dos bilhetes utilizados no deslocamento.** 3. Há que se afastar o desconto a que se refere o art. 2º da MP 2.165-36/2001, ao montante efetivamente gasto pelo servidor com transporte, limitado o ressarcimento a 6% (seis por cento) do vencimento do cargo efetivo do servidor, até superveniente adoção de tabela a que se refere o § 2º do mesmo artigo. 4. Os honorários advocatícios fixados na sentença em R\$ 1.000,00 (um mil reais), se apresentam irrisórios, devendo ser majorados para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), art. 20, § 3º, do CPC (art. 85, § 2º, NCPC). 5. Apelação da ANTT não provida. 6. Apelação da parte autora e remessa oficial parcialmente providas. (AC 0039634-32.2014.4.01.3400 / DF, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 de 26/07/2017)

Ademais, o STJ possui sólidos precedentes que ratificam o posicionamento do TRF1 e expressam a legalidade da percepção do auxílio-transporte, ainda que o servidor utilize veículo próprio para o deslocamento:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SÚMULA 83 DO STJ. PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL. DESNECESSIDADE. INOVAÇÃO RECURSAL. DESCABIMENTO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. USO DE VEÍCULO PRÓPRIO OU COLETIVO. POSSIBILIDADE 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. Para aplicação da Súmula 83 do STJ é desnecessário que os precedentes tenham sido construídos por órgão superior da Corte, ou submetidos à sistemática dos recursos repetitivos, bastando que fique demonstrado que o entendimento é partilhado de forma uniforme pelos órgãos do Tribunal. 3. A inclusão de novo fundamento para a reforma do acórdão em sede de agravo interno configura inovação recursal, incabível em razão da preclusão consumativa. 4. **Os valores pagos a título de auxílio-transporte têm a finalidade de custear as despesas realizadas pelos servidores públicos para deslocamentos entre a residência e o local de trabalho e vice-versa, sendo devido a quem utiliza veículo próprio ou coletivo.** 5. **Agravo interno desprovido.** (AIRES - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - 1383916 2013.01.34436-6, GURGEL DE FARIA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:20/08/2019 ..DTPB:.)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBSÍDIO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO-VEDAÇÃO. MP N. 2.165-36/2001. DESCONTO. POSSIBILIDADE. USO DE VEÍCULO PRÓPRIO OU COLETIVO. I - A demanda trata da possibilidade dos servidores substituídos da parte autora perceberem, cumulativamente com o subsídio, verba de auxílio-transporte, sem o desconto de 6% sobre os respectivos subsídios, mesmo para aqueles que se utilizam de veículo próprio para efetuar o deslocamento "residência-

[www.mauromenezes.adv.br](http://www.mauromenezes.adv.br)

•**Brasília/DF:** Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco K, Edifício Seguradoras, 5º e 14º andares - Asa Sul - CEP: 70.093-900 - Telefone: +55 (61)2195.0000

•**Salvador/BA:** Alameda Salvador, 1057, 14º Andar, Salvador Shopping Business, Torre América - CEP: 41820-790 - Telefone: +55 (71) 4009.0000

•**São Paulo/SP:** Rua Apeninos, 222, 3º Andar, Sala 3010, Edifício Esfera Office - CEP: 01533-000 - Telefone: +55 (11) 3070.0600

trabalho-residência". II - Não há ofensa ao art. 535 do CPC/1973, quando o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. III - O auxílio-transporte pago aos servidores públicos da União, instituído pela MP n. 2.165-36, de 23 de agosto de 2001, tem natureza indenizatória, o que autoriza o cúmulo com o pagamento de subsídio. IV - **A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que o auxílio-transporte tem a finalidade de custear as despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte para deslocamentos entre a residência e o local de trabalho, e vice-versa, sendo devido a quem utiliza veículo próprio ou coletivo. Precedentes: AgInt no REsp 1455539/RS, Rel. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF da 3ª REGIÃO), DJe 18/8/2016; AgRg no REsp 1.567.046/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 2/2/2016; e AgRg no AREsp 471.367/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 22/4/2014.** V - O valor do auxílio-transporte deve ser apurado a partir da diferença entre as despesas realizadas com transporte próprio ou coletivo, e o desconto de seis por cento sobre o vencimento - que deve ser entendido de maneira genérica, englobando ambas as formas de remuneração (vencimento básico e subsídio) -, previsão dos artigos 1º e 2º, II, da MP n. 2.165-36/2001. VI - Não há se falar em direito adquirido de servidor público a regime jurídico a que o desconto recaía sobre vencimento pretérito, não mais vigente, podendo as parcelas que compõem a sua remuneração ser alteradas quando da reestruturação da carreira, desde que preservado o valor real da remuneração. Precedentes: AgRg no AREsp 65.621/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 11/4/2016; AgRg no RMS 50.082/CE, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 24/5/2016). VII - Pedido específico quanto ao reconhecimento do direito sem qualquer desconto a título de participação no custeio do benefício. Forçoso reconhecer as balizas estabelecidas pelo próprio autor, aos limites objetivos da lide, a se concluir pela sua improcedência. VII - Recurso especial a que se nega provimento. (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1598217 2016.01.13658-9, FRANCISCO FALCÃO, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:05/02/2019 ..DTPB:.)

**Portanto, é perceptível que a legislação não restringiu o tipo do transporte utilizado, mas somente indexou o teto indenizatório à aquele que é compatível com os preços de mercado usualmente praticados na venda de passagens no perímetro do deslocamento realizado pelo servidor. Nota-se, porém, que não pode ser exigida a apresentação de bilhete de passagem para que o servidor faça jus à indenização pois, expressamente, o art. 6º da MP 2.156-36/2001 aduz que a concessão far-se-á mediante declaração. Todavia, importa mencionar que toda declaração, se falsa, poderá imputar na responsabilização cível, administrativa e penal, logo, o servidor deve-se ater ao que efetivamente realiza de despesas com o deslocamento e, como mostrado, no limite do que seria dispendido na utilização do transporte coletivo.**

### **3 CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, concluímos pela legalidade da percepção da parcela de auxílio-transporte, ainda que o servidor utilize veículo próprio para o deslocamento, desde que observado o teto indenizatório, fixado no preço usual de mercado da passagem municipal, intermunicipal ou interestadual do transporte coletivo.

A concessão far-se-á, em razão de expressa previsão em lei, por declaração do servidor e a falsa afirmação quanto ao valor efetivamente cobrado no deslocamento através de transporte coletivo para o trecho selecionado poderá imputar na responsabilização penal, administrativa e civil.

Recomenda-se que a declaração seja pautada na razoabilidade e proporcionalidade, indicando o serviço de transporte coletivo dentre aqueles de melhor custo/benefício e que sejam regulamentados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e demais órgãos estaduais e municipais.

S.M.J.

Salvador/BA, 17 de maio de 2022.

**João Gabriel Pimentel Lopes**

OAB/BA 46678-A

**Laís Pinto Ferreira**

OAB/BA 15.186

**Talyson Monteiro Alves**

OAB/PB 29.414

OAB/BA 70.692