

RECURSO ESPECIAL Nº 1.801.249 - RS (2019/0059671-2)

RELATORA : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE : ALAN FRACASSO DE LIMA
ADVOGADO : ANDRÉ EMÍLIO PEREIRA LINCK - RS073503
RECORRIDO : UNIÃO
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : ALAN FRACASSO DE LIMA
ADVOGADO : ANDRÉ EMÍLIO PEREIRA LINCK - RS073503

DECISÃO

Trata-se de Agravo em Recurso Especial, interposto pela UNIÃO, contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que inadmitiu o Recurso Especial, manejado em face de acórdão assim ementado:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE. PORTARIA PGR Nº 350/2010. UTILIZAÇÃO DE MEIO DE LOCOMOÇÃO DIVERSO DO TRANSPORTE PÚBLICO.

1. É devido o pagamento de auxílio-transporte aos servidores que façam uso de algum meio de transporte, seja público ou privado, para se deslocarem entre sua residência e o local de trabalho, sendo descabida a exigência de comprovação de gasto específico, mediante a apresentação de bilhetes para o pagamento do auxílio-transporte.
2. A limitação de que os locais de residência e trabalho estejam circunscritos na mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, prevista no artigo 1º, § 4º, da Portaria PGR nº 350/2010, não configura ilegalidade, pois tem por objetivo evitar que a Administração Pública se responsabilize pelo ressarcimento de longos deslocamentos em descompasso com o princípio da economicidade" (fl. 159e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 165/169e), os quais foram parcialmente providos, nos seguintes termos:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO. PREQUESTIONAMENTO.

1. A retificação de acórdão só tem cabimento nas hipóteses de inexatidões materiais, erros de cálculo, omissão, contradição ou

Superior Tribunal de Justiça

obscuridade.

2. Os embargos declaratórios não servem ao objetivo de rediscutir o mérito da causa.

3. Se o acórdão decidiu contrariamente às pretensões da parte, não será na via dos embargos declaratórios que buscará reformar o decisum, sob pena de se lhes atribuir efeitos infringentes, hipótese só admitida excepcionalmente.

4. De forma a viabilizar o acesso às Instâncias Superiores, possível o acolhimento dos embargos de declaração, ainda que seja para tão-somente explicitar que a decisão embargada não contrariou nem negou vigência aos dispositivos legais invocados" (fl. 195e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, a parte ora agravante aponta violação aos arts. **1.022, I e II, do CPC/2015**, sustentando nulidade do acórdão por ausência de prestação jurisdicional, bem como aos arts. 1º da Lei 7.418/85 e art. 26, III, da LC 75/93, ao fundamento de que:

"Da simples leitura do acórdão que julgou os embargos de declaração, verifica-se que a Egrégia Turma, simplesmente entendeu em não se manifestar de forma específica sobre os temas e dispositivos legais apontados no referido recurso.

Era pretensão a manifestação acerca da aplicabilidade, ao caso dos autos, dos seguintes temas e dispositivos, além dos temas e dispositivos legais devidamente enfrentados no acórdão recorrido:

'1 - Contradição. Termo inicial das diferenças:

Entendeu o acórdão por alterar a sentença no que diz respeito ao termo inicial da verba em análise, dispondo que, por ter sido a ação proposta em 2016, faz jus o autor ao auxílio transporte desde outubro de 2013.

Entretanto, o acórdão também estabeleceu que 'a parte autora faz jus ao auxílio- transporte para cobrir os custos do trajeto de Porto Alegre/RS a Novo Hamburgo/RS, desde a data do requerimento administrativo, enquanto permanecer percorrendo tal trajeto para o exercício das atribuições do cargo público que atualmente ocupa, independentemente da apresentação de recibos de pagamento de transporte coletivo, devendo ser tomado como parâmetro o custo das passagens de ida e de volta em transporte coletivo, vedados os seletivos ou especiais, observado o desconto correspondente a 6% (seis por cento) do

vencimento básico (art. 2 da Portaria PGR n. 350/10).' O requerimento na via administrativa, conforme constou da sentença, está datado de 22-08-2014 (evento1 - procadm5).

Deve, portanto, ser esclarecida a contradição no que diz respeito ao termo inicial da obrigação.

2 - Obscuridade. Termo inicial das diferenças:

Entendeu o acórdão que 'Uma vez que na apelação da União consta que o autor residente em Nova Petrópolis que faz parte da Microrregião Gramado/Canela e que o seu local de trabalho é em Novo Hamburgo que faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, entendo que deva ser usada como parâmetro, o valor gasto com transporte de Porto Alegre a Novo Hamburgo, tendo em vista que as distâncias se assemelham'.

Entretanto, não há nos autos comprovação que no período anterior ao requerimento administrativo o autor residia em Nova Petrópolis, ônus que lhe compete no termos do art. 373, I, do CPC.

Veja-se que o próprio autor informa no requerimento administrativo – ev. 1 PROCADM5 do processo de origem – que ‘atualmente’ reside em Nova Petrópolis.

Requer, assim, seja esclarecido o termo inicial da condenação, que se faz necessário especialmente considerando que restou afastada a necessidade de comprovação das despesas.

3 - Omissão. Da inaplicabilidade da Medida Provisória 2165/2001.

Inicialmente, cabe consignar que sendo o autor servidor do Ministério Público da União, não lhe são aplicáveis as disposições da Medida Provisória nº 2.165-36/2001, visto que disciplina o benefício tão-somente para os servidores integrantes da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União – Poder Executivo.

Referida Medida Provisória 'Institui o Auxílio-Transporte, dispõe sobre o pagamento dos militares e dos servidores do Poder Executivo Federal, inclusive de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e dá outras providências. (Grifou-se.) Essa questão foi detalhadamente abordada na apelação da União, com base em informações trazidas pela Secretaria Geral do Ministério Público da União.

Ao contrário do que alega o autor, o auxílio-transporte não foi criado pela MP 2165-6/2001, mas pela Lei 7418/85, que instituiu

o vale-transporte nos seguintes moldes

(...)

Como se vê o auxílio transporte destina-se ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo, de modo que se o servidor não se desloca ao trabalho por meio de transporte público, não faz jus à verba indenizatória.

Registre-se que o Ministério Público da União possui autonomia funcional e administrativa, nos termos da CRFB (art. 127, §2º, da CRFB), tendo a Lei Complementar 75/93 atribuído ao Procurador-Geral da República a competência para o exercício do Poder Regulamentar no âmbito da instituição (art. 26, III, da LC 75/93) No âmbito do MPU o auxílio-transporte está regulamentado pela Portaria nº PGR/MPU 350, de 14-07-2010

(...)

DAS RAZÕES DO PEDIDO DA REFORMA. MÉRITO RECURSAL.

Artigo 105-III, “a”, da CRFB/1988: Negativa de vigência e/ou contrariedade ao art. 1º da Lei 7418/85 e art. 26, III, da LC 75/93:

Inicialmente, cabe observar que o autor é servidor do Ministério Público da União, não lhe sendo aplicáveis as disposições da Medida Provisória nº 2.165- 36/2001, visto que disciplina o benefício tão-somente para os servidores integrantes da Administração Federal direta, autárquica e fundacional da União – Poder Executivo.

Referida Medida Provisória 'Institui o Auxílio-Transporte, dispõe sobre o pagamento dos militares e dos servidores do Poder Executivo Federal, inclusive de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e dá outras providências'. (Grifou-se.)

Outrossim, cabe observar que o auxílio-transporte foi criado pela Lei 7418/85, nos seguintes moldes:

Art. 1º Fica instituído o vale-transporte, (Vetado) que o empregador, pessoa física ou jurídica, antecipará ao empregado para utilização efetiva em despesas de deslocamento residência-trabalho e vice-versa, através do sistema de transporte coletivo público, urbano ou intermunicipal e/ou interestadual com características semelhantes aos urbanos, geridos diretamente ou mediante concessão ou permissão de linhas regulares e com tarifas fixadas pela autoridade competente, excluídos os serviços seletivos e os especiais. (Redação dada pela Lei nº 7.619, de 30.9.1987)

Superior Tribunal de Justiça

O art. 1º da Lei 7418/85 instituiu o auxílio-transporte, de natureza indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual nos deslocamentos dos empregados, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, excetuadas intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aqueles efetuadas com transporte seletivos ou especiais.

Nessa esteira, no âmbito do MPU o auxílio-transporte foi regulamentado pela Portaria nº PGR/MPU 350, de 14-07-2010 da qual se destacam os seguintes dispositivos:

Art. 1º O Auxílio-Transporte devido aos servidores do Ministério Público da União destina-se ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo convencional municipal, distrital, intermunicipal ou interestadual, nos deslocamentos de sua residência para os locais de trabalho, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho.

§ 1º O Auxílio-Transporte terá caráter indenizatório e será concedido em pecúnia considerando-se sempre a menor despesa estimada para o percurso.

§ 4º A concessão do Auxílio-Transporte interestadual e/ou intermunicipal aos servidores limitar-se-á aos deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídos, condicionado seu deferimento e manutenção à apresentação mensal da 2ª via dos bilhetes de passagem emitidos pela concessionária de transporte coletivo, excetuado o 1º mês de concessão do benefício e as linhas que comprovadamente não emitem bilhetes.

Dessa forma, o auxílio transporte para os servidores do Ministério Público da União volta-se à indenização das despesas realizadas com transporte público coletivo, considerada sempre a menor despesas para o percurso.

Ainda, referida Portaria veda expressamente o pagamento do benefício quando o servidor se utilizar de veículo próprio para o deslocamento:

(...)

Outrossim, nos termos do art. 1º, §4º, da Portaria nº PGR/MPU 350, de 14-07-2010 para a concessão do benefício os deslocamentos devem ser dentro da mesma região metropolitana, aglomeração

Superior Tribunal de Justiça

urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídos, o que não é o caso dos autos.

(...)

Nesse sentido, é de se referir que os termos do ato administrativo acima referido, revela, à saciedade, a intenção do administrador frente aos problemas concretos até então enfrentados, de modo que justificada a edição do ato administrativo, em perfeita sintonia e segundo os ditames da CRFB, da Lei 7418/85 e da Lei Complementar n. 75/93.

Dessa forma, não há previsão legal, que viabilize o pagamento do auxílio transporte ao servidor que se vale de veículo próprio. Ao contrário, as normas de regência negam tal prática, razão pela qual o benefício não pode ser concedido" (fls. 204/212e).

Por fim, requer "seja conhecido e provido o presente Recurso Especial, cassando-se o v. acórdão exarado pelo Tribunal a quo em face dos embargos de declaração interpostos pela União, devolvendo o feito àquela Corte para que profira outro, agora dissipando a omissão/contradição havida. Acaso outro seja o entendimento dessa Corte, requer então a reforma do v. decism, nos termos acima postulados, a fim de que seja julgada improcedente a ação, conforme fundamentos acima expostos, com a consequente condenação nos ônus sucumbenciais" (fl. 215e).

Sem contrarrazões (fl. 302e).

Inadmitido o Recurso Especial (fls. 307/308e), foi interposto o presente Agravo (fls. 321/333e).

A irresignação não merece prosperar.

Na origem, trata-se de Ação ajuizada pela parte ora recorrida, com o objetivo de sustar a decisão administrativa do processo nº 1.29.000.002651/2014-74, e ordenar à União a implantação em folha de pagamento, a título de indenização mensal, do auxílio-transporte, fulcrado no art. 1º da Medida Provisória 2.165-36/2001 e Portarias 869 e 350 da PGR.

Julgada parcialmente procedente a demanda, recorreram autor e réu, tendo sido reformada, em parte, a sentença, pelo Tribunal local.

Daí a interposição do presente Recurso Especial.

Inicialmente, deixo de apreciar a questão relativa aos arts. 26, III, da LC 75/93, pois seu conteúdo normativo não foi objeto de apreciação na origem, e, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, referido dispositivo não serviu de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal **a quo**. Desatendido, portanto, o requisito do prequestionamento, nos termos da Súmula 211/STJ.

Superior Tribunal de Justiça

Confira-se a fundamentação do aresto ora combatido:

"O auxílio-transporte constitui vantagem de caráter indenizatório, integrando a remuneração do servidor público federal, nos termos do art. 49, inciso I, combinado com o art. 51, inciso III, da Lei n. 8.112/90.

(...)

No âmbito do Ministério Público da União, a questão é regulamentada pela Portaria PGR n. 350/10, nestes termos (grifo nosso):

Art. 1º O Auxílio-Transporte devido aos servidores do Ministério Público da União destina-se ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo convencional municipal, distrital, intermunicipal ou interestadual, nos deslocamentos de sua residência para os locais de trabalho, excetuadas aquelas realizadas nos deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho.

(...)

§ 4º A concessão do Auxílio-Transporte interestadual e/ou intermunicipal aos servidores limitar-se-á aos deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídos, condicionado seu deferimento e manutenção à apresentação mensal da 2ª via dos bilhetes de passagem emitidos pela concessionária de transporte coletivo, excetuado o 1º mês de concessão do benefício e as linhas que comprovadamente não emitem bilhetes.

(...)

Art. 2º O Auxílio-Transporte corresponderá ao valor que exceder a 6 % (seis por cento) do vencimento do cargo efetivo ocupado pelo servidor ou da retribuição do cargo em comissão, quando se tratar de servidor que não ocupe cargo efetivo.

(...)

§ 2º Não fará jus ao Auxílio-Transporte o servidor que:

(...)

III - tiver à sua disposição transporte próprio ou contratado pela Administração, em trechos e horários compatíveis com a jornada de trabalho;

No caso dos autos, as partes controvertem quanto às restrições previstas na regulamentação dada pelo Ministério Público da União, notadamente as de utilização de transporte coletivo, com a respectiva comprovação, e de os locais de residência e trabalho estarem circunscritos na mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou

microrregião.

Conforme já sugere a própria nomenclatura do benefício, o auxílio-transporte destina-se ao custeio de parte dos gastos dispendidos pelo servidor com seu deslocamento para o local de trabalho e vice-versa.

Independentemente da modalidade de transporte de que o servidor se vale para seu deslocamento, está sempre presente o mesmo denominador comum: a despesa com o transporte, apto a atrair, portanto, a necessidade de pagamento da indenização de auxílio-transporte.

Nessa esteira, não se revela razoável agregar aos requisitos para concessão do auxílio-transporte qualquer restrição quanto à modalidade de transporte utilizado ou ao seu caráter, se particular ou se coletivo.

É impossível abstrair qualquer interesse do Estado na utilização de uma ou outra modalidade de transporte, posto que, na situação, somente lhe interessa que o servidor chegue à repartição para o exercício de suas atribuições.

Não se pode aceitar tal imposição das referidas normas legais sem deixar de malferir o princípio constitucional da igualdade, lapidado no art. 5º, 'caput', da Constituição Federal. Sobre a questão, é primoroso o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual entende que é ofendido o princípio da igualdade quando:

III - a norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção ao fator de *discrímen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados;

IV - a norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o *discrímen* estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente;

(...)

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3. ed. atual. 12. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 47-48).

Outrossim, vincular a concessão do benefício à utilização de transporte público também deixaria injustificadamente ao relento servidores que residissem em localidades sem cobertura de transporte coletivo até seu local de trabalho. Não se pode atribuir ao servidor tal ônus, decorrente da própria má prestação do serviço público de transporte coletivo pelo Estado.

Permitir ao servidor, sem prejuízo do auxílio-transporte, a livre escolha do seu meio de locomoção para o trabalho e para o respectivo retorno a sua residência não implica dizer que o 'quantum' a ser indenizado será ilimitado.

Com relação ao critério razoável para apuração do valor do benefício, revela-se oportuno considerar como parâmetro a despesa que seria realizada caso fosse utilizado o transporte coletivo que cobre o trajeto. Assim, na hipótese de o servidor não possuir interesse na utilização de transporte coletivo, de menor custo, fica a seu critério, mas também às suas expensas, a utilização de meio mais rápido, conveniente ou confortável. Por consequência lógica, desnecessária a apresentação de recibos de pagamento de transporte coletivo, tendo em vista a faculdade de o servidor utilizar qualquer modalidade de transporte.

Contudo não há ilegalidade no estabelecimento da limitação de os locais de residência e trabalho estarem circunscritos na mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, prevista no art. 1º, § 4º, da Portaria PGR n. 350/10.

Afinal, claro é o objetivo da Administração Pública de evitar o ressarcimento de longos deslocamentos. Em desejando o servidor residir em cidade longínqua daquela em que exerce duas atribuições, deve ele próprio arcar com tal opção.

Entretanto, não importa dizer que não faz jus a qualquer valor a título de auxílio-transporte.

Uma vez que na apelação da União consta que o autor residente em Nova Petrópolis que faz parte da Microrregião Gramado/Canella e que o seu local de trabalho é em Novo Hamburgo que faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, entendo que deva ser usada como parâmetro, o valor gasto com transporte de Porto Alegre a Novo Hamburgo, tendo em vista que as distâncias se assemelham.

Portanto a parte autora faz jus ao auxílio-transporte para cobrir os custos do trajeto de Porto Alegre/RS a Novo Hamburgo/RS, desde a data do requerimento administrativo, enquanto permanecer percorrendo tal trajeto para o exercício das atribuições do cargo público que atualmente ocupa, independentemente da apresentação de recibos de pagamento de transporte coletivo, devendo ser tomado como parâmetro o custo das passagens de ida e de volta em transporte coletivo, vedados os seletivos ou especiais, observado o desconto correspondente a 6% (seis por cento) do vencimento básico (art. 2 da Portaria PGR n. 350/10).

Em relação à prescrição quinquenal, consoante o artigo 1º do Decreto nº. 20.910/32, o direito de ação contra a União prescreve em 5 (anos)

Superior Tribunal de Justiça

contados da data do ato ou fato que o originou. Se a relação jurídica existente for de trato sucessivo, porém, a prescrição incide tão-somente sobre as parcelas em atraso, anteriores ao lustro do ajuizamento da ação, desde que não inexistam indeferimentos administrativos ao direito postulado. É o que dispõe a súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça:

Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Por ter sido a ação proposta em 2016, faz jus o autor desde outubro de 2013"(fls. 152/156e).

Ao apreciar os Embargos de Declaração, consignou o acórdão regional:

"3. Firmadas essas premissas, passo ao exame do caso.

No que tange na inaplicabilidade da MP 2165-6/2001 sem razão a União, uma vez que o voto não fundamentou sua decisão de acordo com a referida MP (malgrado ela faça parte do corpo do voto), mas nos termos da Portaria PGR n. 350/10.

Quanto ao termo inicial do direito de receber o auxílio, com razão a União, deve ser fixado na data do requerimento administrativo" (fl. 192e).

Logo, não há falar em qualquer vício, elencado no art. 1.022 do CPC/2015, eis que o Tribunal de origem pronunciou-se, de forma clara e precisa, sobre a questão posta nos autos, assentando-se em fundamentos suficientes para embasar a decisão.

Com efeito, no caso, por simples leitura do acórdão embargado, observa-se que a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que o voto condutor do acórdão recorrido apreciou, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

Registre-se, outrossim, que não cabem Declaratórios com objetivo de provocar prequestionamento, se ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado (STJ, AgRg no REsp 1.235.316/RS, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/05/2011), bem como não se presta a via declaratória para obrigar o Tribunal a reapreciar provas, sob o ponto de vista da parte recorrente (STJ, AgRg no Ag 117.463/RJ, Rel. Ministro WALDEMAR ZVEITER, TERCEIRA TURMA, DJU de 27/10/1997).

Superior Tribunal de Justiça

Vale ressaltar, por fim, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, EDcl nos EDcl no AgRg no REsp 1.319.666/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/02/2016.

No mais, o Tribunal de origem, ao reconhecer devida a concessão do auxílio-transporte, o fez com fundamento no princípio constitucional da igualdade, previsto no art. 5º da Constituição Federal (fl. 154e), ou seja, **adotou fundamentação eminentemente constitucional, não cabendo seu exame em sede de Recurso Especial, uma vez que se admite apenas a apreciação de questões referentes à interpretação de normas infraconstitucionais.**

Ante o exposto, com fulcro no art. 253, parágrafo único, II, **b**, do RISTJ, **conheço** do Agravo, para conhecer em parte do Recurso Especial e, nessa extensão, **negar-lhe provimento.**

Em atenção ao disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC"), majoro os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor a ser arbitrado pelo magistrado, na liquidação do julgado, levando-se em consideração o trabalho adicional imposto ao advogado da parte recorrida, em virtude da interposição deste recurso, respeitados os limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 85 do CPC/2015.

I.

Brasília (DF), 26 de novembro de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora