RECURSO ESPECIAL Nº 1860599 - RJ (2020/0026766-8)

RELATORA	**:**	**MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE	:	PRYSCILA BRAGA DA SILVA
ADVOGADO	:	THIAGO AUGUSTO DOS SANTOS PAIVA - RJ160054
RECORRIDO	:	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Recurso Especial interposto por **PRYSCILA BRAGA DA SILVA** contra acórdão prolatado, por maioria, pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, no julgamento de apelação e de remessa necessária, assim ementado (fl. 96e):

> ***ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. UTILIZAÇÃO DE MEIOS PRÓPRIOS DE TRANSPORTE NOS DESLOCAMENTOS PARA O TRABALHO. AUXÍLIO TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.165-36-2001. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.***
> *1 - Hipótese de mandado de segurança, através do qual parte impetrante, aduziu, em síntese, ser servidora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Xerém, e moradora da cidade de Petrópolis, sendo seu deslocamento para o trabalho realizado com veículo próprio e custeado com o valor mensal que recebe a título de auxílio-transporte. Contudo, foi informada de que teria que apresentar comprovantes de compra de bilhetes de passagem de transporte coletivo, sob pena de suspensão do respectivo benefício, razão pela qual requereu a concessão de ordem para que seja garantido o direito ao recebimento de auxílio-transporte para as despesas com deslocamento até o trabalho, por meio de veículo próprio, sem a necessidade de apresentação de bilhetes de passagem de transporte coletivo.*
> *2 - Em que pese a orientação em julgados do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de ser possível o pagamento da indenização em comento também para aqueles que utilizam veículo particular/próprio, não se pode olvidar que, o artigo 1º da Medida Provisória nº 2.165-36/2001 não traz qualquer previsão para o pagamento de auxílio-transporte aos servidores que utilizem meios próprios de transporte nos deslocamentos para o trabalho, mas tão-somente para aqueles que fazem uso de transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual.*
> *3 - Outrossim, a previsão em comento não impede que a Administração Pública, por entender excessivos os gastos declarados, ou mesmo para evitar que o servidor seja indenizado por despesas efetuadas com transporte seletivo ou especial (o que é vedado nos termos do Artigo 1º, da Medida Provisória nº 2.165-36/2001), exija a comprovação dos gastos declarados pelo servidor mediante a apresentação dos bilhetes das passagens. Assim, embora não haja exigência legal da comprovação dos*

Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Documento eletrônico VDA25009585 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 02/04/2020 15:38:06
Publicação no DJe/STJ nº 2883 de 03/04/2020 (Aguardando confirmação da publicação). Código de Controle do Documento: e42da23c-0240-4cc2-ae08-1a31f9e71e8f

gastos com o transporte, é ver que esta decorre da própria natureza indenizatória do auxílio, que impõe haja o ressarcimento somente daquilo que foi efetivamente despendido pelo servidor.
4 - Remessa provida.

Com amparo no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição da República, além de divergência jurisprudencial, aponta-se ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, alegando-se, em síntese, que:

> Arts. 1º, 4º e 6º da Medida Provisória n. 2165-36/2001- "(...) o auxílio-transporte tem natureza jurídica de verba indenizatória que tem como finalidade reduzir os gastos dos servidores públicos com o deslocamento para o local de trabalho e o respectivo retorno à residência. Portanto, sendo um benefício de cunho indenizatório e não tendo a lei feito qualquer outra exigência, a não ser a declaração do servidor, não se afigura legítimo a limitação do benefício apenas a determinados meios de transporte, sob pena de afronta à isonomia." (fls. 115/116e).

Com contrarrazões (fls. 193/198e), o recurso foi admitido (fls. 204/207e)

O Ministério Público Federal, no parecer de fls. 223/232e, opina pelo provimento do Recurso Especial.

Feito breve relato, decido.

Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Nos termos do art. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015, combinado com os arts. 34, XVIII, *c*, e 255, III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ:

> *O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema.*

No tocante à controvérsia, ao analisar a situação dos autos, o tribunal de origem entendeu pela ausência de ilegalidade na exigência da apresentação dos comprovantes de compra de bilhetes de passagens, como se extrai do seguinte excerto da decisão recorrida, *in verbis* (fls. 88/89e):

> *Através do presente mandamus, aduziu a parte impetrante, em síntese, ser servidora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Xerém, e moradora da cidade de Petrópolis, sendo seu deslocamento para o trabalho realizado com veículo próprio e custeado com o valor mensal que recebe a título de auxílio-transporte, na forma da Medida Provisória 2.165-36, de 23/08/2001. Contudo, em 19/03/2018,* ***foi informada de que teria que apresentar comprovantes de compra de bilhetes de passagem de transporte coletivo, sob pena de suspensão do respectivo benefício, razão pela qual requereu a concessão de ordem para que seja garantido o direito ao recebimento de auxílio-transporte para as despesas com deslocamento até o trabalho, por meio de veículo próprio, sem a necessidade de apresentação de bilhetes de passagem de transporte coletivo.***
> *Ao apreciar a demanda o Juízo a quo entendeu que o "art. 6º, da MP 2.165-36/2001, estabelece que o servidor deverá atestar, por meio de declaração, a realização das referidas despesas, mas não condiciona o recebimento do auxílio à utilização de transporte coletivo. Nesse diapasão, a exigência criada pela Portaria nº 813/UFRJ (fl. 26) configura condição não prevista aquele ato normativo", ou seja, a limitação da fruição do auxílio-transporte à comprovação prévia das despesas efetivamente realizadas com locomoção do servidor extrapolou o poder de regulamentar a MP 2.165-36, estipulando exigência não prevista em lei, considerando-se, ainda, que o direito à verba indenizatória independe do tipo de transporte usado no percurso entre a residência e o trabalho.*
> *No entanto, observe-se que o auxílio-transporte foi instituído, em benefício dos servidores públicos federais do Executivo e dos militares, pela Medida Provisória nº 1.783/1998, com reedição na atual Medida Provisória nº 2.165-36/2001, in verbis: "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. (...)" Da leitura do dispositivo anteriormente transcrito, percebe-se que o benefício é destinado ao custeio parcial com o transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual dos servidores públicos federais e dos militares.*
> *Observe-se, primeiramente, que a previsão em comento não impede que a Administração Pública, por entender excessivos os gastos declarados, ou mesmo para evitar que o servidor seja indenizado por despesas efetuadas com transporte seletivo ou especial (o que é vedado nos termos do Artigo 1º, da Medida Provisória nº 2.165-36/2001), exija a comprovação dos gastos declarados pelo servidor mediante a apresentação dos bilhetes das passagens.*
> ***<u>Embora não haja exigência legal da comprovação dos gastos com o transporte, é ver que esta decorre da própria natureza indenizatória do auxílio, que impõe haja o ressarcimento somente daquilo que foi</u>***

efetivamente despendido pelo servidor.
Outrossim, em que pese a orientação em julgados do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de ser possível o pagamento da indenização em comento também para aqueles que utilizam veículo particular/próprio, não se pode olvidar que o artigo 1º da Medida Provisória nº 2.165-36/2001 não traz qualquer previsão para o pagamento de auxílio-transporte aos servidores que utilizem meios próprios de transporte nos deslocamentos para o trabalho, mas tão-somente para aqueles que fazem uso de transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, razão pela qual nenhuma ilegalidade se vislumbra no presente caso concreto.
Por fim, impende assentar que a conduta da parte ré encontra amparo nos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, previstos no Artigo 37 da CRFB/1988, que norteiam a atividade do Administrador e determinam que os gastos públicos sejam limitados ao expressamente autorizado por lei, de modo a zelar pelo patrimônio público.
Assim, não se pode olvidar que o auxílio-transporte é destinado a despesas apenas com transporte coletivo, de forma que conceder o benefício àqueles que efetuam deslocamentos com veículo próprio ou seletivo ensejaria uma extensão não prevista em lei. (Destaques meus).

No caso, verifico que o acórdão recorrido está em confronto com a orientação desta Corte, segundo a qual os atos normativos infralegais não podem impor restrições não previstas em lei. Ademais, consolidou-se o entendimento 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 também a quem utiliza veículo próprio ou coletivo.

Confiram-se:

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.

(AgInt no REsp 1383916/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/08/2019, DJe 20/08/2019)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.165-36/2001. PAGAMENTO DO BENEFÍCIO MEDIANTE DECLARAÇÃO DO BENEFICIÁRIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO BILHETE DE PASSAGEM. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2002 DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. LEGALIDADE.

1. O aresto regional está em sintonia com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, firme no sentido de que os atos normativos infralegais, como as instruções normativas, não podem inovar no ordenamento jurídico, impondo restrições que a Lei federal não previu ou autorizou, devendo manter-se subordinadas ao texto legal (AgRg no REsp 1230633/RN, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJe 29/03/2011). 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1.323.295/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/05/2016 - destaque meu).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 NÃO CONFIGURADA. AUXÍLIO-TRANSPORTE. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO BILHETE DE PASSAGEM. JUSTIÇA GRATUITA. SÚMULA 7/STJ.

1. Segundo a jurisprudência do STJ, o auxílio-transporte tem por fim o custeio de despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte, mediante veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos entre a residência e o local de trabalho e vice-versa. 2. O art. 6º da Medida Provisória 2.165-36/2001 apenas exige que o servidor ateste a realização das despesas de deslocamento, presumindo a veracidade da declaração por ele firmada, sob pena de responsabilidade civil, criminal e administrativa. 3. Logo, o entendimento dado pelo Tribunal a quo à Orientação Normativa 3/06 do MPOG, limitando a fruição do auxílio-transporte à comprovação prévia das despesas realizadas com locomoção do servidor, extrapolou o poder de regulamentar a MP 2.165-36, estipulando exigência não prevista em lei. 4. (...)

7. Recurso Especial de Alberto Jorge Farias Falcão provido e Recurso Especial do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco não provido.

(REsp 1592866/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 18/04/2017 - destaque meu).

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. VEÍCULO PRÓPRIO. POSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO PRÉVIA DA DESPESA. ORIENTAÇÃO NORMATIVA. INOVAÇÃO. DESNECESSIDADE.

1. 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. 2. O art. 6º da Medida Provisória n. 2.165-36/2001 apenas exige que o servidor ateste a realização das despesas de deslocamento, presumindo a veracidade da declaração por ele firmada,

sob pena de responsabilidade civil, criminal e administrativa. 3. A Orientação Normativa DGP/IFRS, ao limitar a fruição do auxílio-transporte à comprovação prévia das despesas efetivamente realizadas com locomoção do servidor, extrapolou o poder de regulamentar a MP 2.165-36, estipulando exigência não prevista em lei. Precedente em caso análogo: AgInt no REsp 1.323.295/DF, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 26/4/2016, DJe 11/5/2016. 4. Agravo interno a que se nega provimento
(AgInt no REsp 1.455.539/RS, Rel. Ministra Diva Malerbi (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), Segunda Turma, DJe 18/8/2016 - destaque meu).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. CONCESSÃO DE AUXÍLIO TRANSPORTE. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO PRÓPRIO. ART. 1º DA MP N. 2.165-36/2001. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE NESTE E.STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.
1. A orientação do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o auxílio-transporte tem por fim o custeio de despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte, através de veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos entre a residência e o local de trabalho e vice-versa. 2. Agravo interno não provido.
(AgInt no AREsp 1124998/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/11/2017, DJe 14/11/2017)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AUXILIO-TRANSPORTE. MP 2.165-36/01. USO DE VEÍCULO PRÓPRIO. SÚMULA 83 DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL A QUE NEGA PROVIMENTO.
1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a qual já se manifestou que o auxílio-transporte objetiva custear despesas realizadas pelos Servidores Públicos com transporte em veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos de suas residências aos locais de trabalho, o que atrai a incidência da Súmula 83/STJ. Precedentes: AgRg no REsp. 1.568.562/RS, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 14.3.2016; AgRg no REsp. 1.119.166/RS, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 22.6.2015; AgRg no AREsp. 436.999/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 27.3.2014; AgRg no AREsp. 441.730/RS, Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 20.2.2014. 2. É firme o entendimento de que não há incidência da Súmula 10 do STF ou ofensa ao art. 97 da CF/88, nos casos em que o STJ decide aplicar entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema, sem declarar a inconstitucionalidade do texto legal invocado. Nesse sentido: AgRg no REsp. 1.418.492/RS, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe de 3.11.2014, EDcl no AgRg no REsp. 1.143.513/PR, Rel. Min. MARILZA MAYNARD, DJe de 5.4.2013; AgRg no REsp. 1.103.137/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, DJe de 23.3.2012. 3. Agravo Regimental da Universidade Federal Rural do Semi-Árido ao qual se nega provimento
(AgRg no REsp 1.522.387/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 29/6/2016).

Posto isso, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso

Especial, para determinar que o Recorrido se abstenha de exigir a apresentação de bilhetes de passagens pela Recorrente para a concessão de auxílio-transporte.

Publique-se e intimem-se.

Brasília, 02 de abril de 2020.

REGINA HELENA COSTA
Relatora

Edição nº 2883 - Brasília, Disponibilização: Quinta-feira, 02 de Abril de 2020 Publicação: Sexta-feira, 03 de Abril de 2020
Documento eletrônico VDA25009585 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): REGINA HELENA COSTA Assinado em: 02/04/2020 15:38:06
Publicação no DJe/STJ nº 2883 de 03/04/2020 (Aguardando confirmação da publicação). Código de Controle do Documento: e42da23c-0240-4cc2-ae08-1a31f9e71e8f