



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
GABINETE DO COMANDANTE**

**Brasília, 3 de novembro de 2011.**

**Ofício nº 1182 -A/3.3**

**Do** Chefe do Gabinete do Comandante do Exército

**Ao** Sr Chefe do Estado-Maior do Comando Militar do Sul

**Assunto:** Auxílio Transporte


**Rfr:** Of nº 347-Asse Jur CMS, de 27 Set 11

**Anexo:** Memória nº 004/11, de 30 Set 11.

1. Versa o presente expediente sobre Auxílio Transporte.

2. Informo a V Exa que, anteriormente à chegada do ofício da referência, foi solicitado à Assessoria Jurídica (Segunda Assessoria) deste Gabinete que se pronunciasse acerca da aplicabilidade da Orientação Normativa (ON) nº 4, de 8 de abril de 2011, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece procedimentos quanto ao pagamento de auxílio transporte para os servidores nos deslocamentos residência/trabalho/residência.

3. Considerando o conteúdo da Memória anexa; que existe parecer da Secretaria de Economia e Finanças favorável ao pagamento de auxílio transporte no caso de utilização de transporte seletivo; que a MP nº 2.165-36, de 2001, e o Decreto nº 2.963, de 1999, são restritivos ao uso de transporte seletivo; e que a Orientação Normativa nº 4/MPOG, de 2011, regula apenas o transporte dos servidores civis e ultrapassa os limites do Decreto que regula a concessão de auxílio transporte, foi informado ao DGP que a referida ON não se aplica aos militares, além de ter sido encaminhado ao MD expediente solicitando que sejam realizados estudos a fim de que se possa encontrar uma solução ao problema apresentado.

  
**Gen Div MAURO CESAR LOURENA CID**  
Chefe do Gabinete do Comandante do Exército

**“ACADEMIA MILITAR: DOIS SÉCULOS FORMANDO OFICIAIS PARA O EXÉRCITO”**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
EXÉRCITO BRASILEIRO  
GABINETE DO COMANDANTE  
SEGUNDA ASSESSORIA**

**MEMÓRIA Nº 004/11 – A/2.3.5, de 30 de setembro de 2011.**

**1. ASSUNTO**

Auxílio-Transporte. Consulta. Orientação Normativa Nº 04/SRH/MPOG. Controvertido Entendimento Jurídico entre ODS. Lei nº 10.223/01. Princípios da Legalidade, Economicidade, Razoabilidade e Norma mais Favorável ao Trabalhador.

**2. ORIGEM**

Encaminhamento nº 1.598-A/3.3, de 31 AGO 11, da Assessoria 3 do Gabinete do Comandante do Exército, apensos os Ofícios nº 146-Asse Jur-11 e nº 159-Asse Jur-11, de 23 AGO 11 e 6 SET 11, respectivamente, da Secretaria de Economia e Finanças.

**3. PROBLEMA**

Em síntese, a questão submetida ao exame deste Órgão de Assessoramento Direto e Imediato ao Comandante do Exército consiste em saber se as normas constantes da Orientação Normativa nº 4, de 8 ABR 11, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG) são aplicáveis às Forças Armadas.

**4. DADOS CONHECIDOS**

a. A presente consulta foi encaminhada a este Órgão de Assessoramento Direto e Imediato pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF), por intermédio dos Ofícios nº 146 e 159-Asse Jur-11, de 23 AGO 11 e 6 SET 11, respectivamente, os quais foram endereçados a esta Assessoria em 20 do corrente, por meio do Encaminhamento nº 1598-A/3.3, da Assessoria 3 deste Gabinete.

b. Preliminarmente, vale destacar, que no âmbito da Administração Pública Federal, o Auxílio-Transporte tem como base legal a Medida Provisória (MP) nº 2.165/01, sucedânea da MP nº 1783, de 14 DEZ 1998, cujo *caput* do art. 1º disciplina o seguinte:

“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.**” grifo nosso

(Fl 2/5 da Memória nº 004-A2.3.5, de 30 SET 11)

c. O pagamento do Auxílio-Transporte aos militares das Forças Armadas foi regulamentado por intermédio do Decreto nº 2.963, de 29 FEV 1999.

d. Ainda com o propósito de regulamentar a concessão do mencionado benefício, por meio da Portaria nº 344, de 25 JUN 1999, o Comandante do Exército aprovou as Instruções Gerais para Concessão do Auxílio-Transporte no âmbito do Comando do Exército (IG 70-04).

e. Em 2001, o Chefe do Departamento-Geral do Pessoal (DGP), por meio da Portaria nº 098-DGP, de 31 OUT 01, aprovou as Normas para o Controle da Solicitação e Concessão do Auxílio-Transporte e o Exame de sua Requisição no Âmbito do Exército Brasileiro, ocasião em que, mais uma vez, restou assinalado que o Auxílio-Transporte seria destinado a reduzir as despesas de deslocamento residência/trabalho/residência, por meio de linhas regulares de coletivos urbanos, intermunicipais ou interestaduais, **excluídos os serviços seletivos e os especiais**.

f. Instada a manifestar-se a respeito do Auxílio-Transporte, mormente para consolidar entendimento acerca do tema, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) emitiu o Parecer nº 70/Aj/SEF, de 30 SET 09, abordando questões pertinentes à limitação de quilometragem, deslocamentos realizados nos finais de semana e uso de transporte seletivo, dentre outras.

g. Particularmente quanto ao uso de transporte seletivo, o parecerista enfatizou que a concessão do benefício, nesses casos, seria vedada pela lei vigente; todavia, o Auxílio-Transporte estaria sendo concedido ao servidor civil da União com base em uma orientação do MPOG.

h. Na ocasião, foi sugerido propor ao DGP as alterações necessárias na legislação castrense, de modo a prever o pagamento do Auxílio-Transporte no caso de não haver alternativa de deslocamento que não o uso de transporte seletivo; contudo, não há, ainda, proposta nesse sentido, mas, conforme o citado parecer, existiria documento procedente do DGP noticiando que o Auxílio-Transporte vem sendo pago na hipótese em apreço, nos termos das IG 70-04.

i. Por meio da Orientação Normativa nº 4, de 8 ABR 11, a SRH/MPOG estabeleceu orientações quanto ao pagamento de Auxílio-Transporte aos servidores nos deslocamentos residência/trabalho/residência; ademais, a Orientação reprisa que o Auxílio-Transporte possui natureza jurídica indenizatória, devendo ser pago em pecúnia, sendo destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores; nessa senda, caso comprovada uma das situações em comento, o pagamento do Auxílio-Transporte fica condicionado à apresentação dos "bilhetes" de transportes utilizados pelo interessado, nos termos do § 3º do art. 5º da Orientação Normativa em tela.

j. É o relatório.

## 5. APRECIÇÃO

a. Ao interpretar o texto da Medida Provisória nº 2.165-36/01, depreende-se que o Auxílio-Transporte é um benefício de natureza indenizatória, destinado a custear parcialmente as despesas realizadas com transporte coletivo pelos militares e servidores civis da União, nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa; **contudo, a norma põe a salvo as despesas efetuadas com transportes seletivos ou especiais**;



b. Em verdade, segundo a interpretação literal da MP vigente, o legislador originário restringiu o alcance do benefício, atribuindo tratamento desigual relativamente aos militares ou servidores civis que se utilizam de transporte coletivo seletivo como único meio para o deslocamento residência/trabalho e vice-versa.

c. Todavia, ao editar a Orientação Normativa nº 4-SRH/11, *ex vi* o § 2º do art. 5º, o MPOG ampliou o campo de incidência do benefício que foi estabelecido pela MP nº 2.165/01, pois conferiu o Auxílio-Transporte àqueles servidores da União cuja localidade de residência não seja atendida por meios convencionais de transporte ou quando o transporte seletivo for comprovadamente menos oneroso para a Administração Pública.

d. Nessa esteira de pensamento, nota-se que, à primeira vista, o MPOG teria ofendido o Princípio da Legalidade<sup>1</sup>, vez que ampliou o campo de incidência de uma prescrição de ordem pública sem a existência de uma lei. Há precedentes da Advocacia-Geral da União nesse sentido, constante do Parecer nº AC – 09/2004, originário do Processo nº 44000.001165/2003-25, *verbis*:

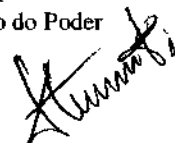
“12. A ampliação ou restrição de normas de cunho indenizatório, estipendiário, pensional e de deferimento de proventos exige a previsão em lei, por imperativo do princípio da legalidade, consagrado no art. 37 da Constituição e, em consonância com o qual, a atividade estatal é jungida não somente de forma expressa às normas legais, mas dimana também das que compõem o direito (sentido que se atribui à expressão - princípio da legalidade-, inserta nesse preceptivo), sem que a autoridade pública, de maneira subjetiva e discricionária, crie ou extinga o direito originariamente. A discricionariedade não se recomenda, em vista de nossa cultura jurídica que o ordenamento jurídico rigorosamente adstringe à positividade das normas.”

e. No entanto, os procedimentos adotados pelo DGP não se apresentam totalmente desarrazoados, tendo em vista a existência de aspectos jurídico e social que merecem ser conjuntamente sopesados: na seara social, depreende-se que a norma em questão está em harmonia com as leis asseguradoras da sustentabilidade ambiental; e, segundo a dignidade da pessoa humana, infere-se que o ato praticado pelo MPOG teve o escopo humanitário e isonômico relativamente aos servidores da União.

f. Concluindo: se entendermos que a Orientação Normativa nº 4-SRH/MPOG inova no ordenamento jurídico, não é forçoso reconhecer que a interpretação do DGP, ao menos em relação às inovações, está em sintonia com as normas trabalhistas vigentes; por outro lado, adotando-se uma postura legalista, é possível interpretar que, por imposição do Princípio Constitucional da Legalidade, a norma em comento seria imprópria para ampliar essa espécie de direito social.

g. Eis o entendimento.

<sup>1</sup> O Princípio da Legalidade, disposto no *caput* do art. 37 da Constituição da República de 1988, estabelece que a Administração Pública somente pode praticar atos permitidos pela lei em sentido estrito, isto é, a lei que é fruto do Poder Legislativo.



## 6. LEGISLAÇÃO PERTINENTE

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988;
- Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e dá outras providências;
- Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001, que institui o Auxílio-Transporte, dispõe sobre o pagamento dos militares e dos servidores do Poder Executivo, e dá outras providências;
- Decreto nº 2.880, de 15 de dezembro de 1998, que regulamenta o Auxílio-Transporte dos servidores e empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União e altera o Decreto nº 95.247, de 17/11/1987;
- Decreto nº 2.963, de 24 de fevereiro de 1999, que regulamenta o Auxílio-Transporte dos militares federais;
- Portaria nº 098-DGP, de 31 de outubro de 2001, que aprova as Normas para o Controle da Solicitação e Concessão do Auxílio-Transporte e o Exame de sua Requisição no Âmbito do Exército Brasileiro;
- Portaria nº 269-DGP, de 11 de dezembro de 2007, que altera dispositivos das Normas para o Controle da Solicitação e Concessão de Auxílio-Transporte e o exame de sua requisição no âmbito o Exército Brasileiro, aprovadas pela Portaria nº 098-DGP, de 31 de outubro de 2001;
- Orientação Normativa nº 4, de 8 de abril de 2011, que estabelece orientação quanto ao pagamento de Auxílio-Transporte aos servidores nos deslocamentos residência/trabalho/residência; e
- Parecer nº 070/AJ/SEF, de 30 de setembro de 2009, da Secretaria de Economia e Finanças.

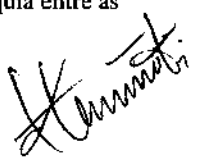
## 7. CONCLUSÃO

a. Diante do exposto, verifica-se que razão assiste à Secretaria de Economia e Finanças ao pugnar pela não aplicação da Orientação Normativa em apreço no âmbito do Exército Brasileiro, por ser imprópria, bem assim, em face da inexistência de lei específica, homenageando, desta forma, os Princípios da Legalidade e da Economicidade;

b. noutro viés, apesar da inexistência de uma lei ampliando o campo de incidência do Auxílio-Transporte, depreende-se que o entendimento do Departamento-Geral do Pessoal é razoável, tendo em vista o espírito do legislador contemplado na Orientação Normativa em exame, com destaque para o caráter humanitário e isonômico vislumbrado pelo MPOG; ademais, vale frisar que a posição defendida tanto pelo MPOG e, por arrasto, pelo DGP, é perfeitamente adequada ao Princípio da *Norma In Mellius*<sup>2</sup>, que é um dos princípios gerais do Direito do Trabalho;

---

<sup>2</sup> Princípio da *Norma In Mellius* (ou princípio da Norma mais Favorável) determina que, independente da hierarquia entre as normas, deve-se aplicar aquela mais beneficia a real situação do trabalhador.



(Fl 5/5 da Memória nº 004-A2.3.5, de 30 SET 11)

c. contudo, *ad ultimam* vale registrar que os procedimentos determinados pelo DGP, por intermédio do Ofício nº 135-DGP/DCIPAS-SAS-CIRCULAR, de 14 JUN 11, poderão dar azo a questionamentos futuros por meio dos órgãos de controle de contas ou dos membros do Ministério Público, especificamente porque provoca o aumento de despesas à mingua de lei específica, o que seria desconfortável para o Comando do Exército.

d. Nessa senda, pugna-se pela suspensão dos efeitos jurídicos do Ofício supracitado do DGP e, no mesmo passo, a remessa de expediente ao Ministério da Defesa, com vista à definição da matéria no âmbito das Forças Armadas.

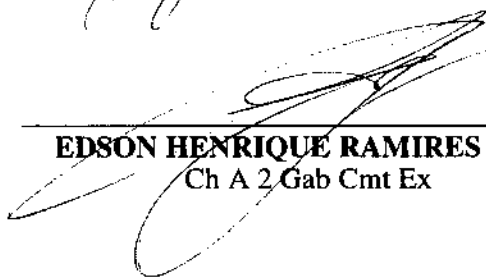
Brasília, DF, 30 de setembro de 2011.



**MARCELO THIMOTI DA SILVA**  
Adj A/2 Gab Cmt Ex

**8. Decisão**

*Apriso o Parecer. Encaminha-se à Terceira Instância para as providências julgadas cabíveis.*



**EDSON HENRIQUE RAMIRES - Cel**  
Ch A 2 Gab Cmt Ex

**“ACADEMIA MILITAR: DOIS SÉCULOS FORMANDO OFICIAIS PARA O EXÉRCITO”**