



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
Procuradoria-Geral do Consultivo  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 265/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA

**Processo nº:** 00060-00349825/2019-24 (Proc. relacionado: 00060-00204500/2017-51)

**Interessada:** SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL

**Assunto:** Auxílio-Transporte - Servidores Residentes Fora do Distrito Federal – Comprovação Mediante Apresentação da Segunda Via dos Bilhetes de Passagem

Matéria: PESSOAL

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PESSOAL. AUXÍLIO-TRANSPORTE. SERVIDORES RESIDENTES FORA DO DISTRITO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA VIA DOS BILHETES DE PASSAGEM. DECISÃO PROFERIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. PORTARIA/SEPLAG 124, de 23/02/2018. DÚVIDAS SOBRE ALCANCE.

- A exigência de comprovação da utilização efetiva do transporte coletivo mediante apresentação dos respectivos bilhetes de passagem, embora revele um mecanismo razoável de transparência e controle do processamento dos auxílios-transporte pagos aos servidores residentes em outros Estados, não se conforma ao modelo adotado pela LC 840/2011, que, de forma expressa, condicionou a percepção do auxílio-transporte apenas à apresentação de declaração firmada pelo servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo (urbano ou interestadual), sob presunção de veracidade, sem prejuízo da fiscalização administrativa e de eventual responsabilidade civil e penal.

- Nem mesmo uma compreensão teleológica dos arts.107 a 110 da LC 840/2011 poderia sustentar a legalidade da condição estabelecida no parágrafo único do art.3º da Portaria/SEPLAF nº 124/2018, sem que esbarrasse na transcendência não autorizada pela lei. O dever de fiscalização de eventuais desvios ou fraudes se impõe, mas não pode ser substituído por condicionante estratégica de percepção inovadora e, por que não dizer, desafiadora do texto legal;

- O cenário de incongruências estabelecido tem fomentado a judicialização da controvérsia e a jurisprudência vem reiteradamente declarando a nulidade da condicionante prevista no art.3º da Portaria/SEPLAG nº 124/2018, inclusive no âmbito de ações coletivas ajuizadas pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal – SINDATE, com especial destaque para a decisão transitada em julgado, proferida nos autos Ação de Obrigação de Fazer, ajuizada pelo referido Sindicato, na qualidade de substituto processual (Proc. 0704410-73.2019.8.07.0018);

- A coisa julgada advinda das ações coletivas referenciadas não transcenderá as raias de legitimação do SINDATE para alcançar outras categorias profissionais, entretanto, a forte tendência revelada pela

jurisprudência do TJDFT e do STJ deve orientar uma reavaliação de estratégia, para quem sabe, rever, via processo legislativo próprio, o procedimento estabelecido no art.110 da LC 840/2011 ou, então, por meio de ato regulamentar, aperfeiçoar o modelo já estabelecido, sem afrontá-lo ou descaracterizá-lo, procurando abstrair do comando legal uma leitura de conformidade.

Senhora Procuradora-Chefe,

## I. RELATÓRIO

1. Olívia Bispo de Melo Ferreira, matrícula nº 0183023-6, Auxiliar de Enfermagem, lotada no Núcleo de Farmácia Hospitalar do Hospital Regional de Sobradinho da Superintendência Regional de Saúde da Região Norte, pleiteia, nestes autos, a concessão de auxílio- transporte e o seu pagamento retroativo desde a data da suspensão do benefício, tendo em vista a decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 702789-75.2018.8.07.0018 (27216538) impetrado pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal – SINDATE-DF, que determinou a anulação do Ato Administrativo SEI-GDF nº 48/2018-SES/SRSLE/DA/GPEST-SSB, veiculador de exigência dirigida aos servidores residentes fora do Distrito Federal ou da RIDE, concernente à apresentação mensal dos comprovantes/bilhetes de transportes interestaduais utilizados (27216602)
2. Em resposta, a Gerência de Pessoas afirmou a impossibilidade de dispensa da comprovação mensal de efetiva utilização do auxílio-transporte para os servidores residentes fora do Distrito Federal, tendo em vista a regulamentação estabelecida no art.3º, parágrafo único, da Portaria/SEPLAG nº 124, de 23 de março de 2018 e o âmbito de abrangência da decisão judicial (apenas servidores da Região Leste) Despacho SES/SRSNO/DA/GP/NGPESP-SOB 31052886
3. Instado a se manifestar sobre a carga eficaz subjetiva da decisão judicial proferida nos autos do referido mandado de segurança coletivo, o Procurador responsável pelo acompanhamento do feito manifestou nos autos do Proc.00020-00010868/2019-61, que a decisão, a princípio, favoreceria apenas os substituídos pelo sindicato autor. (31208723)
4. A par dessa informação, a Requerente reiterou, na qualidade de filiada do SINDATE, o pedido de revisão da exigência de apresentação dos bilhetes de passagens para fins de percepção do auxílio-transporte. Despacho SES/SRSNO/DA/GAOESP-SOB/NFH 31209118
5. Instalada a divergência técnica sobre o alcance da decisão judicial e da Portaria/SEPLAG nº 124/2018, a Assessoria Jurídico-Legislativa, recomendou o encaminhamento de consulta à PGDF, sintetizada na forma dos seguintes questionamentos:

*"A Portaria SEPLAG n.º 124, de 23/02/2018 foi atingida de forma reflexa pela decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 0702789-75.2018.8.07.0018?"*

*"A aplicação da Portaria SEPLAG n.º 124, de 23/02/2018, em que se exige dos servidores a comprovação de custeio com passagens coletivas interestaduais, estaria descumprindo a decisão judicial no mandamus?"*

*"A Portaria SEPLAG n.º 124, de 23/02/2018 deve ser aplicada a todos as categorias da SES/DF ou apenas às carreiras não representadas pelo autor da ação?"*

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### *II.1 – Do Auxílio-Transporte – Servidores Residentes Fora do DF – Comprovação de Bilhetes de Passagem*

6. Em análise controvérsias jurídicas suscitadas pelos setores técnicos da Secretaria de Saúde, relacionadas à aplicação da Portaria /SEPLAG nº 124, de 23 de março de 2018 e ao alcance da decisão judicial proferida em sede de mandado de segurança coletivo impetrado pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal /SINDATE/DF.

7. Não obstante o foco na decisão proferida no MSC 0702789-75.2018.8.07.0018, percebe-se, de início, a necessidade de se buscar uma compreensão contextual acerca do cerne do problema instaurado, segundo historiado nos autos principais e relacionados. Senão vejamos.

8. Em 05 julho de 2017, a Controladoria-Geral do Distrito Federal registrou, por meio da **Solicitação de Ação Corretiva nº 10/2017**, a necessidade de adoção de providências e recomendações alusivas à gestão do auxílio-transporte no âmbito da SES/DF, que vieram assim sintetizadas:

*"1) Proceder ao recadastramento dos seus servidores que residem fora do âmbito do Distrito Federal e que percebem auxílio transporte, pago em pecúnia, independentemente de morar na RIDE ou fora dela;*

*2) Recomendar aos setoriais de pessoal que passem a exigir os comprovantes de passagens utilizadas. para o traslado da residência ao trabalho e Vice versa, em conformidade com o disposto no caput do art. 107 da Lei Complementar nº 840/2011 e a recomendação contida no item VI, 2, letra "h" d' 'In nº 5.807/2010/TCDF".*

9. Para esse fim, a Secretaria de Saúde editou a **Circular SEI-GDF nº 01/2017 - SES/SUGEP/DIPAG (3882843)**, publicada no dia 21 de agosto de 2017, que trazia o seguinte enunciado:

*"*

*(...)Desta forma, encaminhamos a referida demanda para conhecimento e providências quanto:*

*1. Recadastramento obrigatório do auxílio transporte de todos os servidores que residem fora do âmbito do Distrito Federal, independentemente de morar na RIDE ou fora dela;*

*2. Adoção da **obrigatoriedade da apresentação mensal dos comprovantes***

*de passagens terrestres utilizadas para o traslado da residência ao trabalho e vice-versa, nos setoriais de pessoal.*

*3. Ficam isentos da obrigatoriedade da apresentação dos comprovantes de passagens terrestres os servidores em que o desconto da tarifa de transporte público for realizado por meio eletrônico ou vale-transporte tendo em vista a impossibilidade de apresentação do mesmo junto aos setoriais de pessoal;*

*Ressaltamos que o descumprimento das determinações exaradas poderá ensejar responsabilização de natureza cível, administrativa e penal aos detentores dos cargos responsáveis pelo cumprimento, conforme disciplinam os artigos 181 e seguintes da Lei Complementar nº 840/2011.” (destaque nosso)*

10. A partir desse ato administrativo, todos os gestores internos da SES/DF passaram a exigir, dos servidores **não residentes no DF**, a apresentação mensal dos comprovantes/bilhetes de passagens terrestres, sob pena de suspensão do benefício. Estratégia também robustecida por orientação derivada da **Decisão/TCDF nº 5087/2010** proferida em processo relativo à auditoria de regularidade, que recomendou à Secretaria de Segurança Pública do DF a adoção, entre outras, das seguintes medidas:

*“a) convocar os beneficiários do auxílio-transporte, cujos valores das passagens informadas não correspondem às atualmente pagas pelo sistema SIGRH, para que procedam à atualização dos dados constantes da declaração por eles firmada, conforme prescreve o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 2.966/2002;*

*b) solicitar dos usuários do auxílio-transporte, para a manutenção do benefício pago em pecúnia, que apresentem segunda via da passagem expedida pela concessionária de transporte coletivo, excetuando as linhas que comprovadamente não emitem bilhetes, haja vista a natureza indenizatória desse benefício e os princípios da moralidade no zelo do patrimônio público, da economicidade, da publicidade e da prevalência do interesse coletivo sobre o individual”. (Dec/TCDF nº 5087/2010, V, 2)*

11. Note-se, a par da fundamentação firmada no caráter indenizatório do benefício, nos princípios da moralidade, no zelo pelo patrimônio público, da economicidade, da publicidade e da prevalência do interesse coletivo sobre o individual, que a decisão do TCDF foi proferida durante o período de vigência da **Lei nº 2.996/2002**, norma instituidora do auxílio-transporte para custeio parcial de “despesas realizadas com transporte coletivo, inclusive interestadual, pelos servidores civis da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, nos deslocamentos e 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 (art.1º).

12. Referida lei foi expressamente revogada pela Lei Complementar nº 840/2011<sup>[1]</sup>. Nesse contexto, o auxílio-transporte passou a ser regulado nos seguintes termos:

#### **Do Auxílio-Transporte**

Art. 107. Ao servidor é devido auxílio-transporte, a ser pago em pecúnia ou em vale-transporte, destinado ao **custeio parcial das despesas**

**realizadas com transporte coletivo, inclusive interestadual**, no início e no fim da jornada de trabalho, relacionadas com o deslocamento da residência para o trabalho e vice-versa.

§ 1º O auxílio-transporte não pode ser computado para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária.

§ 2º O auxílio-transporte não é devido:

I – quando o órgão, autarquia ou fundação proporcionar, por meios próprios ou por meio de terceiros contratados, o transporte do servidor para o trabalho e vice-versa;

II – durante as férias, licenças, afastamentos ou ausências ao serviço, exceto nos casos de:

a) cessão do servidor para órgão da administração direta, autárquica ou fundacional do Distrito Federal, cujo ônus da remuneração recaia sobre o órgão cedente;

b) participação em programa de treinamento regularmente instituído;

c) participação em júri e outros serviços obrigatórios por lei;

III – quando a despesa mensal com transporte coletivo for igual ou inferior ao valor resultante da aplicação do percentual de que trata o art. 108;

IV – cumulativamente com outro benefício ou vantagem de natureza igual ou semelhante ou com vantagem pessoal originária de qualquer forma de indenização ou auxílio pago sob o mesmo título ou idêntico fundamento, salvo nos casos de:

a) acumulação lícita de cargos públicos;

b) servidor que exerça suas atribuições em mais de uma unidade administrativa do órgão ou entidade a que esteja vinculado, aqui compreendidos os estabelecimentos públicos de ensino e saúde do Distrito Federal.

§ 3º É facultado ao servidor optar pela percepção do auxílio referente ao deslocamento:

I – da repartição pública para outro local de trabalho ou vice-versa;

II – do trabalho para instituição de ensino onde esteja regularmente matriculado ou vice-versa.

Art. 108. O valor mensal do auxílio-transporte corresponde ao montante das despesas realizadas com transporte coletivo, nos termos do art. 107, subtraído o montante de seis por cento incidente exclusivamente sobre:

I – subsídio ou vencimento básico do cargo efetivo ocupado pelo servidor;

II – retribuição pecuniária de cargo em comissão, quando se tratar de servidor não detentor de cargo efetivo.

Art. 109. O pagamento do auxílio-transporte, em pecúnia ou em vale-transporte, deve ser efetuado no mês anterior ao da utilização de transporte coletivo, salvo nas seguintes hipóteses, quando pode ser feito até o mês imediatamente subsequente:

I – efetivo exercício no cargo em razão de primeira investidura ou reinício do exercício decorrente de licença ou afastamento previstos em lei;

II – modificação no valor da tarifa do transporte coletivo, no endereço residencial, no local de trabalho, no trajeto ou no meio de transporte utilizado, quando passa a ser devida a complementação correspondente;

III – mudança de exercício financeiro.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 119, § 2º, no caso de pagamento indevido do auxílio-transporte.

Art. 110. A concessão do auxílio-transporte **fica condicionada à apresentação de declaração**, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas **com transporte coletivo**, nos termos do art. 107.

§ 1º O servidor deve manter atualizados os dados cadastrais que fundamentam a concessão do auxílio-transporte.

§ 2º Sem prejuízo da fiscalização da administração pública e de eventual responsabilidade administrativa, civil ou penal, presumem-se verdadeiras as informações constantes da declaração prestada pelo servidor.

13. A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG/DF, por sua vez, editou a Portaria nº 124, de 23/03/2018, que consolida a disciplina interna a ser adotada pelos órgãos integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, para pagamento do auxílio-transporte, alinhada com a visão dos órgãos de controle interno e externo, em relação à exigência de apresentação dos bilhetes de transportes utilizados pelos servidores residentes fora do DF:

#### **Portaria/SEPLAG nº 124/2018**

Art. 1º O pagamento do auxílio-transporte, pago em pecúnia, aos servidores públicos do Distrito Federal da Administração Direta Autárquica e Fundacional do Distrito Federal nos deslocamentos entre a sua residência e o local de trabalho, no início e fim da jornada, possui natureza jurídica indenizatória e é destinado ao custeio parcial das despesas realizadas **com transporte coletivo** no Distrito Federal ou interestadual.

Parágrafo único. É facultado ao servidor optar pela percepção do auxílio referente ao deslocamento:

I - da repartição pública para outro local de trabalho ou vice-versa;

II- do trabalho para instituição de ensino onde esteja regularmente matriculado ou vice-versa.

Art. 2º O auxílio-transporte pago a servidores residentes no Distrito Federal terá como limite máximo o valor da tarifa de integração tarifária nas linhas do Serviço Básico do Sistema de Transporte Coletivo Público Coletivo do Distrito Federal - bilhete único.

Art. 3º Os servidores residentes fora do Distrito Federal **receberão o valor da passagem interestadual acrescido do valor da linha do serviço básico do Distrito Federal, se utilizada.**

Parágrafo único O pagamento do auxílio-transporte referente a passagens interestaduais **fica condicionado** à apresentação dos "**bilhetes**" de **transportes utilizados**, até o último dia do mês subsequente.

14. De pontuar, entretanto, que o tratamento consolidado no parágrafo único do art.3º da Portaria/SEPLAG 124, de 23/03/2018, vem despertando a insurgência dos servidores atingidos pela exigência de apresentação dos bilhetes de passagem interestadual como condicionante ao pagamento do auxílio-transporte, seja por meio de ações individuais, seja por meio de ações coletivas, via sindicato.

15. No âmbito judicial, observa-se recorrente a tese que **não** converge com a exigência estabelecida nos atos setoriais para os servidores não residentes no DF. O Tribunal de Justiça, na hipótese, vem considerando **ilegal e ilegítima** a regra que condiciona a percepção do auxílio-

transporte à apresentação dos bilhetes utilizados, por falta de respaldo na Lei Complementar nº 840 (arts.107 e 110) e violação do princípio da isonomia. Nesse sentido, os seguintes julgados, que destacam a nulidade do art.3º da PT/SEPLAG 124/2018:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. TEMPESTIVIDADE. RECURSO CONHECIDO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DO DISTRITO FEDERAL. AUXÍLIO-TRANSPORTE. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS BILHETES UTILIZADOS. REQUISITO NÃO CONTEMPLADO EM LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA. I. Deve ser conhecido o recurso interposto pelo Distrito Federal dentro do prazo de 30 dias úteis previsto nos artigos 183, 219 e 1.003, § 5º, do Código de Processo Civil. II. De acordo com os artigos 7º da Lei Distrital 2.966/2002 e 110 da Lei Complementar Distrital 840/2011, a concessão do auxílio-transporte está condicionada apenas à declaração do servidor de que realiza despesas com transporte coletivo para o trabalho, sem prejuízo da fiscalização pela Administração Pública. III. O artigo 3º da **Portaria 124/2018**, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, ao condicionar o pagamento do auxílio-transporte à apresentação dos "bilhetes utilizados", inova quanto aos requisitos legais para a concessão do benefício e, por conseguinte, **transpõe os limites do poder de regulamentação**. IV. Recurso desprovido. (Acórdão 1219627, 07064401820188070018, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª Turma Cível, data de julgamento: 27/11/2019, publicado no DJE: 5/2/2020). (Trânsito:26/03/2020)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO CIVIL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE DE AGIR. SINDICATO. REJEIÇÃO. ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. TRANSPORTE INTERESTADUAL. PRÉVIA COMPROVAÇÃO MENSAL. APRESENTAÇÃO DE BILHETES. LEI COMPLEMENTAR 840/2011. PORTARIA Nº 124, DE 23/03/2018. 1. O sindicato atua como substituto processual e detêm legitimidade ativa extraordinária para atuar na defesa dos interesses da categoria. Tratando-se de benefício percebido pelos servidores substituídos, há legitimidade ativa do sindicato para a propositura de demanda que trata de alegada nulidade de ato administrativo que regulamenta o auxílio-transporte. 2. O interesse de agir assenta-se no trinômio utilidade, necessidade e adequação na busca da prestação jurisdicional. 3. A Lei Complementar 840/2011 prevê que a concessão do auxílio-transporte fica condicionada apenas à apresentação de declaração, firmada pelo servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo e que as informações constantes dessa declaração presumir-se-ão verdadeiras, nada tratando a respeito da necessidade de demonstração mensal dos gastos efetivados para o deslocamento. Ademais, determina que, em regra, o seu pagamento deve ser efetuado no mês anterior ao da utilização do transporte coletivo. 4. A Administração Pública passou a exigir, mediante a **Portaria nº 124**, de 23/03/2018, novo requisito para o pagamento do auxílio-transporte que não está previsto na lei complementar, além de ter alterado o momento de percepção do benefício para o mês subsequente, após comprovação da despesa, quando deveria ser pago no mês anterior (de forma antecipada). 5. **Revela-se ilegal o parágrafo único do art. 3º da Portaria nº 124, de 23/03/2018**, da SEPLAG, **devendo ser declarada a sua nulidade**, porquanto apresenta requisito não previsto expressamente na Lei Complementar 840/2011. 6. Preliminares rejeitadas. Apelo provido. (Acórdão 1214657, 07044107320198070018, Relator: ARQUIBALDO CARNEIRO PORTELA, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 13/11/2019, publicado no DJE:

Poder Judiciário da União TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS Gabinete da Desembargadora Maria de Lourdes Abreu Número do processo: 0702789-75.2018.8.07.0018 Classe judicial: APELAÇÃO (198) APELANTE: SINDICATO DOS AUXILIARES E TECNICOS DE ENFERMAGEM DO DISTRITO FEDERAL APELADO: DISTRITO FEDERAL E M E N T A ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUXILIO TRANSPORTE. INTERESSE DE AGIR. UTILIDADE DA DEMANDA. COMPROVAÇÃO DA EFETIVA UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO. DESNECESSIDADE. DECLARAÇÃO DO SERVIDOR. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. 1. O interesse de agir se traduz em utilidade, necessidade e adequação na busca da prestação jurisdicional, de modo que presentes esses elementos deve ser conhecido e apreciado o mérito da demanda. 2. **A exigência de comprovação da efetiva utilização do auxílio transporte, no mês anterior, mostra-se ilegítima, e ofende o artigo 110 da Lei Complementar Distrital 840/2011**, uma vez que referido artigo apenas condiciona a concessão do auxílio-transporte à apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo, nos termos do art. 107. 3. A declaração exigida pela Lei Complementar Distrital 840/2011 goza da presunção de veracidade e a competente fiscalização por parte da Administração Pública deve ser exercida sem a participação ativa do servidor. 4. Viola o princípio da isonomia exigir, apenas para aqueles servidores que residem fora do Distrito Federal, que comprovem a real utilização do auxílio transporte. 5. Recurso conhecido e provido. (Acórdão 1137977, 07027897520188070018, Relator: MARIA DE LOURDES ABREU, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 14/11/2018, publicado no DJE: 27/11/2018). Trânsito: 13/02/2019

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DISTRITAL. AUXÍLIO-TRANSPORTE. RESIDÊNCIA FORA DO DISTRITO FEDERAL. COMPROVAÇÃO DE REALIZAÇÃO DA DESPESA. ATO ILEGAL. I - A Lei Complementar 840/11 assegura ao servidor público do Distrito Federal o recebimento do auxílio-transporte, cuja concessão exige apenas a apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com transporte para o deslocamento ao trabalho. Sem prejuízo da fiscalização pela Administração e eventual responsabilização, a declaração prestada pelo servidor goza de presunção de veracidade. II - Configurado o ato ilegal praticado pelas autoridades coatoras ao exigirem dos servidores residentes fora dos limites do Distrito Federal, por norma infralegal e em violação ao princípio da isonomia, a comprovação mensal dos bilhetes de passagens utilizadas para o traslado da residência ao trabalho e vice-versa, como requisito para recebimento do auxílio-transporte no mês subsequente. Jurisprudência do e. STJ e do e. TJDFT. III - Segurança concedida. Prejudicado o agravo interno. (APC 07086353020188070000, 2a C., rel. Des. Vera Andrighi, DJe 22/12/2018). Trânsito: 01/03/2019)

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA RESIDENTE EM UNÁI/MG. CARGO DE TÉCNICO EM HIGIENE BUCAL DA SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. TRABALHO NA UPB DE SÃO SEBASTIÃO/DF. AUXÍLIO-TRANSPORTE. DESLOCAMENTO INTERESTADUAL. LEI COMPLEMENTAR No 840/2011. DECLARAÇÃO DE PRÓPRIO PUNHO. **PORTARIA 124/2018** APRESENTAÇÃO DOS BILHETES. DESNECESSIDADE. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. ORDEM CONCEDIDA. Tratando-se de servidora pública do Distrito Federal que necessita do



auxílio-transporte para se deslocar até o trabalho, há de prevalecer a regra contida na Lei Complementar n.º 840/2011 que condiciona a concessão do benefício à apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com o seu transporte para o trabalho. No caso, a declaração está acompanhada de comprovante de residência. **Ainda que o servidor se utilize de veículo próprio para deslocamento entre o trabalho e sua residência, fora do Distrito Federal, a verba indenizatória é devida.** Precedente do c. STJ. ( 07106689020188070000, 2ª C., rel. Des. Carmelita Brasil, DJe 14/12/2018). Trânsito:14/06/2019

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES DISTRITAIS. VALE-TRANSPORTE. DOMICÍLIO FORA DO DISTRITO FEDERAL OU DA RIDE - REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DF. VIABILIDADE. UTILIZAÇÃO EFETIVA. PROVA PRÉVIA. DISPENSA. FISCALIZAÇÃO PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. PODER DE POLÍCIA. REGULARIDADE. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGULAR. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. O direito ao benefício de utilização de "vale-transporte" ou numerário correspondente não afasta a conveniência e oportunidade do ato administrativo fiscalizatório. 2. Para negar o benefício ao servidor ou limitá-lo, como acontece quando a Administração exige comprovação prévia dos gastos efetuados pelo usuário, abstraindo-se da presunção de veracidade da declaração prestada pelo servidor, deve abrir-lhe oportunidade de manifestação em procedimento administrativo regular. 3. **Todavia, vislumbra-se ofensa aos critérios da isonomia, exigir daqueles servidores que residem fora do Distrito Federal ou da RIDE - Região de Desenvolvimento Econômico - os comprovantes da efetiva utilização do benefício.** 4. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido que **ainda que o servidor utilize veículo próprio para se deslocar de sua residência, fora do Distrito Federal, para o trabalho, o benefício é devido.** Precedente (STJ, REsp 1665500/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/05/2017, DJe 16/06/2017). 5. Segurança concedida. (Acórdão 1116305, 07032292820188070000, Relator: LEILA ARLANCH, 1ª Câmara Cível, data de julgamento: 6/8/2018, publicado no PJe: 15/8/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)Trânsito:20/05/2019)

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO. SERVIDORES DA SECRETARIA DE SAÚDE. VALE-TRANSPORTE. DOMICÍLIO FORA DO DISTRITO FEDERAL OU DA RIDE - REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DF. VIABILIDADE. UTILIZAÇÃO EFETIVA. PROVA PRÉVIA. DISPENSA. FISCALIZAÇÃO PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. PODER DE POLÍCIA. REGULARIDADE. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REGULAR. SENTENÇA REFORMADA. 1. O direito ao benefício de utilização de "vale-transporte" ou numerário correspondente não afasta a conveniência e oportunidade do ato administrativo fiscalizatório. 2. **Todavia, para negar o benefício ao servidor ou limitá-lo, como acontece quando a Administração exige comprovação prévia dos gastos efetuados pelo usuário, abstraindo-se da presunção de veracidade da declaração prestada pelo servidor, deve abrir-lhe oportunidade de manifestação em procedimento administrativo regular.** 3. **Vislumbra-se ofensa aos critérios da isonomia, exigir daqueles servidores que residem fora do Distrito Federal ou da RIDE - Região de Desenvolvimento Econômico - os comprovantes da efetiva utilização do benefício.** 4. **Ainda que o servidor utilize veículo próprio para se deslocar de sua residência, fora do Distrito Federal, para o trabalho, o benefício é devido.** Precedente

(STJ, REsp 1665500/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/05/2017, DJe 16/06/2017). 5. Recurso conhecido e provido. Segurança concedida. (Acórdão 1041210, MSC 07010743220178070018, Relator: LEILA ARLANCH, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 23/8/2017, publicado no PJe: 29/8/2017. (Em grau de Recurso)

16. A leitura dos julgados revela a tendência do TJDFT em acompanhar o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que examinou a questão sob a ótica da Medida Provisória 2.165-36/2001, norma instituidora do auxílio-transporte a ser pago pela União, cujo conteúdo dispositivo (art.6º[2]) é similar ao tratamento conferido no art.110 da LC 840/2011. Ambos estabelecem que a concessão do benefício fica condicionada à declaração firmada pelo servidor que ateste a realização das despesas com transporte e esclarecem que as informações constantes na mencionada declaração serão presumidas como verdadeiras.

17. Destarte, a jurisprudência do do STJ consolidou-se no sentido de que o auxílio-transporte tem a finalidade de custear as despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte municipal, intermunicipal ou interestadual para deslocamentos entre a *residência* e o local de trabalho, e vice-versa, **sendo devido também a quem utiliza veículo próprio ou coletivo**. Vide alguns precedentes:

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)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBSÍDIO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO-VEDAÇÃO. MP N. 2.165-36/2001. DESCONTO. **POSSIBILIDADE. USO DE VEÍCULO PRÓPRIO OU COLETIVO.**

[...]

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.

[...](REsp 1598217/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Segunda Turma, DJe 05/02/2019)

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, DJe 14/11/2017)

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 1323295/DF, 1ª T., Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 11/05/16)

18. No âmbito desta Procuradoria-Geral, a controvérsia já foi objeto de análise por meio do Parecer nº499/2018-PRCON/PGDF<sup>[3]</sup>, que, em sentido contrário ao posicionamento adotado pelo TJDF e STJ, reafirmou a linha de entendimento adotada pela Casa (Pareceres nº 287/2014-PROPES e nº 310/2015-PRCON) e pelo TCDF (Dec. 5087/2010), no sentido de se exigir, como condicionante ao pagamento do auxílio-transporte, a comprovação da realização das despesas realizadas como transporte coletivo, nos termos do art.107, subtraído o montante de seis por cento incidente sobre subsídio, vencimento básico ou retribuição pecuniária, recomendando, ao final a formulação de consulta ao TCDF sobre a manutenção do entendimento firmado.

19. Referido opinativo foi aprovado com ressalvas quanto ao encaminhamento de consulta ao Tribunal de Contas, conforme se pode inferir dos acréscimos inseridos pela cota hierárquica:

**“APROVO O PARECER Nº 499/2018 - PRCON/PGDE** Exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, com ressalva e acréscimos seguintes.

*Em primeiro lugar, faço ressalva à sugestão de consulta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, uma vez que, conforme destacou o próprio parecer, "note-se que se trata de benefício de natureza indenizatória, o que parece indicar que a melhor postura administrativa é, de fato, exigir a comprovação da realização da despesa (...) e para apurar o valor relativo ao auxílio-transporte é necessário verificar o montante das despesas que foram realizadas com transporte coletivo, o que corrobora a necessidade de o servidor fazer prova dos gastos que realizou."*

*Justamente para calcular esse valor e saber quanto pagar ao servidor a título de auxílio-transporte, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Portaria n. 124/2018, (...)*

*De fato, o único valor de que o Distrito Federal tem controle é aquele relativo ao seu sistema de transporte coletivo. Se deve indenizar o transporte interestadual, como determina a Lei Complementar n. 840/2011 (art. 107), é necessário obter os comprovantes das despesas realizadas pelo servidor, às quais o valor do benefício está atrelado. O requisito, além de ser indispensável para a gestão do pagamento da parcela, é favorável ao servidor que reside fora do Distrito Federal, para lhe garantir o pagamento de um valor maior a título de auxílio-transporte.*

*A novel legislação, a propósito, encontra respaldo no entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, pois afigura-se inexigível o bilhete relativo aos trechos em que o usuário não o detém. No caso do sistema de transporte local, o usuário porta um cartão com crédito para usar durante os deslocamentos.*

*Sendo assim, para controle da concessão dos benefícios, importante manter os endereços dos servidores atualizados, procedendo-se às demais exigências conforme impuser o regulamento.*

*Por fim, registro que alguns acórdãos sobre o tema, dispondo em sentido diverso, estão restritos às partes do processo e não tem o condão de interferir na forma de gestão do auxílio-transporte, que visa, em última análise, a garantir o direito do servidor, pagando-lhe o devido valor do benefício.”*

20. Deveras, não se põe em dúvida que a apresentação de comprovantes de emissão de bilhetes de transporte diários seja um mecanismo razoável de transparência e controle do processamento dos auxílios pagos aos servidores residentes em outros Estados. De se lamentar, todavia, que a estratégia tenha sido estabelecida **apenas** em sede de ato infralegal.

21. De igual sorte, não se desconhece o caráter indenizatório impingido ao benefício, que, em tese, deveria implicar a comprovação mensal dos gastos com transporte, como pressuposto para o reembolso a título de auxílio. Contudo, **não** foi esse o modelo adotado pela LC 840/2011, que, de forma expressa, condicionou a percepção do auxílio-transporte apenas à apresentação de **declaração** firmada pelo servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo (urbano ou interestadual), sob presunção de veracidade, sem prejuízo da fiscalização administrativa e de eventual responsabilidade civil e penal (art.110).

22. A leitura conferida pela Portaria/SEPLAG nº 124/2018, em nossa visão, transcende o modelo legal estabelecido e, em certa medida, sua aplicação implica numa conduta derogatória da disciplina

procedimental estabelecida no *caput* do art.110 da LC 840/2011. Ao invés de simplesmente declarar para perceber e manter o auxílio, pela nova ordem do ato infralegal, o servidor terá que comprovar, por meio de bilhetes de passagem, o uso do transporte coletivo.

23. Com efeito, nem mesmo uma compreensão teleológica dos arts.107 a 110 da LC 840/2011 poderia sustentar a legalidade da condição estabelecida no parágrafo único do art.3º da Portaria/SEPLAF nº 124/2018, sem que esbarrasse na transcendência não autorizada pela lei. O **dever de fiscalização** de eventuais desvios ou fraudes se impõe, mas não pode ser substituído por condicionante estratégica de percepção inovadora e, por que não dizer, desafiadora do texto legal.

24. O cenário de incongruências estabelecido vem fomentando a judicialização da controvérsia e o resultado tem se revelado desfavorável ao Distrito Federal, diante de reiteradas decisões que afirmam a nulidade do combalido ato infralegal. Talvez não seja o caso de insistir na sobrevivência da condicionante imposta mediante portaria, talvez seja o momento de rever, via processo legislativo próprio, o procedimento estabelecido no art.110 da LC 840/2011 ou, então, por meio de ato regulamentar, aperfeiçoar o modelo já estabelecido, sem afrontá-lo ou descaracterizá-lo, procurando abstrair do comando legal uma leitura de conformidade.

25. Nesse sentido convergimos com as preocupações externadas pela Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Saúde, em Nota Técnica que encaminhou a presente consulta:

*“O caso citado acima, bem como o do objeto dos autos é indicador que a matéria precisa ser tratada pelos gestores da área com a maior brevidade possível, no tocante a adequação do direito que urge do art. 107 da LC nº 840/2011, com o dever-poder da administração de fiscalização e controle interno, sem, contudo, pender em ilegalidade por impor condições ao pagamento do auxílio-transporte não previstas em lei. Tal medida é necessária em favor da segurança jurídica da instituição e de seus administrados, com conseqüente desjudicialização das questões que envolvam a matéria em análise.” {Nota Técnica N.º 108/2020 - SES/AJL (34346772)}*

26. De toda sorte, enquanto não alterada a disciplina do art.110 da LC 840/2011, a atuação fiscalizatória poderá adotar outros instrumentos de averiguação e confronto de dados, caso sejam constatados de indícios de fraude, haverá fundamento acautelatório para requisitar a comprovação das informações declaradas pelo servidor.

## II.2- Dúvidas Pontuais

27. Feitas essas considerações iniciais, passa-se ao exame das questões pontuais:

*(i) “A Portaria SEPLAG n.º 124, de 23/02/2018 foi atingida de forma reflexa pela decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 0702789-75.2018.8.07.0018?”*

27.1. Registre-se, inicialmente, que o Mandado de Segurança Coletivo em referência foi impetrado pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal – SINDATE, objetivando a cassação do ato do **Memorando de SEI-GDF nº 048/2018-SES/DA/NGESR**, expedido pelo Superintendente da Regional de Saúde Leste, que estabelecia, para os servidores residentes fora do Distrito Federal, a obrigatoriedade de comprovação mensal da efetiva utilização do auxílio-transporte, mediante apresentação dos bilhetes respectivos. A segurança foi concedida, com trânsito em julgado em julgado em 14/02/2019, tendo sido consignado no voto condutor que a exigência de comprovação dos gastos como condicionante da manutenção do auxílio-transporte mostrava-se *“ilegítima, e ofende o artigo 110 da Lei Complementar Distrital 840/2011, uma vez que referido artigo apenas condiciona a concessão do auxílio-transporte à apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo, nos termos do art. 107”*. [5]

27.2 Malgrado a preocupação externada no questionamento, a discussão em torno dos reflexos da decisão judicial em referência esvazia-se diante de inúmeras outras decisões proferidas em ações individuais e coletiva, também ajuizadas pelo SINDATE, que afirmam a ilegalidade do art.3º da Portaria /SEPLAG nº 124/2018 (art.3º e parágrafo único), muitas delas já transitadas em julgado. O que pode ser observado no rol de precedentes citados no item 15 deste opinativo.

*(ii) “A aplicação da Portaria SEPLAG n.º 124, de 23/02/2018, em que se exige dos servidores a comprovação de custeio com passagens coletivas interestaduais, estaria descumprindo a decisão judicial no mandamus?”*

27.3 Sim, em relação aos servidores substituídos pelo SINDATE [6], não apenas estaria descumprindo, de forma reflexa, a decisão proferida no MSC 0702789-75.2018.8.07.0018, mas, de **forma direta**, o acórdão proferido, em sede de apelação, nos autos do Proc. 0704410-73.2019.8.07.0018 – Ação de Obrigação de Fazer – ajuizada pelo referido Sindicato, na qualidade de substituto processual, que resultou assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO CIVIL. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE DE AGIR. SINDICATO. REJEIÇÃO. ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. TRANSPORTE INTERESTADUAL. PRÉVIA COMPROVAÇÃO MENSAL. APRESENTAÇÃO DE BILHETES. LEI COMPLEMENTAR 840/2011. PORTARIA Nº 124, DE 23/03/2018.

1. O sindicato atua como **substituto processual** e detêm legitimidade ativa extraordinária para atuar na defesa dos interesses da categoria. Tratando-se de benefício percebido pelos servidores substituídos, há legitimidade ativa do sindicato para a propositura de demanda que trata de alegada nulidade de ato administrativo que regulamenta o auxílio-transporte.

2. O interesse de agir assenta-se no trinômio utilidade, necessidade e adequação na busca da prestação jurisdicional. 3. A Lei Complementar 840/2011 prevê que a concessão do auxílio-transporte fica condicionada apenas à apresentação de declaração, firmada pelo servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo e que as informações constantes dessa declaração presumir-se-ão verdadeiras, nada tratando a respeito da necessidade de demonstração mensal dos gastos efetivados para o deslocamento. Ademais, determina que, em regra, o seu pagamento deve ser efetuado no mês anterior ao da utilização do transporte coletivo.

4. A Administração Pública passou a exigir, mediante a **Portaria nº 124**, de

23/03/2018, novo requisito para o pagamento do auxílio-transporte que não está previsto na lei complementar, além de ter alterado o momento de percepção do benefício para o mês subsequente, após comprovação da despesa, quando deveria ser pago no mês anterior (de forma antecipada).

**5. Revela-se ilegal o parágrafo único do art. 3º da Portaria nº 124, de 23/03/2018, da SEPLAG, devendo ser declarada a sua nulidade**, porquanto apresenta requisito não previsto expressamente na Lei Complementar 840/2011. 6. Preliminares rejeitadas. Apelo provido. (Acórdão 1214657, 07044107320198070018, Relator: ARQUIBALDO CARNEIRO PORTELA, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 13/11/2019, publicado no DJE: 25/11/2019.(trânsito: 14/02/2020)

(grifamos)

*(iii) “A Portaria SEPLAG nº 124, de 23/02/2018 deve ser aplicada a todos as categorias da SES/DF ou apenas às carreiras não representadas pelo autor da ação?”*

27.4 Indo diretamente ao ponto e considerando a disciplina estabelecida em sede constitucional e infraconstitucional, há de se afirmar que a coisa julgada advinda das ações coletivas deve alcançar **apenas** os servidores da categoria profissional substituída pelo sindicato (no caso, Auxiliares e Técnicos de Enfermagem). Destarte, o SINDATE, nas mencionadas ações, atuou como substituto processual na defesa do interesse coletivo da categoria (uma forma de legitimação extraordinária, na qual atua não apenas em nome dos sindicalizados, mas de toda categoria)[\[7\]](#). Senão vejamos a dicção legal:

#### **Constituição Federal**

art.8º - É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da **categoria**, inclusive em questões judiciais e administrativas.

#### **Lei nº 12.016/2018**

Art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Parágrafo único. Os direitos protegidos pelo mandado de segurança coletivo podem ser:

I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica;

II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo **ou categoria substituídos pelo impetrante**.

27.5 A par dessa disciplina, a compreensão jurisprudencial é firme no sentido de reconhecer que a coisa julgada coletiva deve alcançar todas as pessoas da categoria, não apenas os filiados do sindicato, salvo se da sentença coletiva constar delimitação expressa dos seus limites subjetivos. (REsp 1614263/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12/9/2016; AgInt no AREsp 993662/DF, Relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 27/10/2017).

27.6 Enfim, sem maiores digressões, há de se reconhecer que a coisa julgada advinda das ações coletivas em referência jamais transcenderá as raias de legitimação do SINDATE para alcançar outras categorias profissionais. Entretanto, a forte tendência revelada pela jurisprudência do TJDFT e do STJ deve orientar uma reavaliação de estratégia para conferir outra disciplina ao tema, conforme exaustivamente assinalada no primeiro tópico deste opinativo.

### III – CONCLUSÃO

28. Feitas essas considerações, conclui-se em resposta à consulta formulada que:

i- a exigência de comprovação da utilização efetiva do transporte coletivo mediante apresentação dos respectivos bilhetes de passagem, embora revele um mecanismo razoável de transparência e controle do processamento dos auxílios-transporte pagos aos servidores residentes em outros Estados, não se conforma ao modelo adotado pela LC 840/2011, que, de forma expressa, condicionou a percepção do auxílio-transporte apenas à apresentação de declaração firmada pelo servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo (urbano ou interestadual), sob presunção de veracidade, sem prejuízo da fiscalização administrativa e de eventual responsabilidade civil e penal.;

ii - a rigor, nem mesmo uma compreensão teleológica dos arts.107 a 110 da LC 840/2011 poderia sustentar a legalidade da condição estabelecida no parágrafo único do art.3º da Portaria/SEPLAF nº 124/2018, sem que esbarrasse na transcendência não autorizada pela lei. O dever de fiscalização de eventuais desvios ou fraudes se impõe, mas não pode ser substituído por condicionante estratégica de percepção inovadora e, por que não dizer, desafiadora do texto legal;

iii- tal cenário tem fomentado a judicialização da controvérsia e a jurisprudência vem reiteradamente declarando a nulidade da condicionante prevista no art.3º da Portaria/SEPLAF nº 124/2018, inclusive no âmbito de ações coletivas ajuizadas pelo Sindicato dos Auxiliares e Técnicos de Enfermagem do Distrito Federal – SINDATE, com especial destaque para a decisão transitada em julgado, proferida nos autos Ação de Obrigação de Fazer, ajuizada pelo referido Sindicato, na qualidade de substituto processual (do *Proc. 0704410-73.2019.8.07.0018*);

iv- destarte, a coisa julgada advinda das ações coletivas referenciadas não transcenderá as raias de legitimação do SINDATE para alcançar outras categorias profissionais, entretanto, a forte tendência revelada pela jurisprudência do TJDFT e do STJ deve orientar uma reavaliação de



estratégia, para quem sabe, rever, via processo legislativo próprio, o procedimento estabelecido no art.110 da LC 840/2011 ou, então, por meio de ato regulamentar, aperfeiçoar o modelo já estabelecido, sem afrontá-lo ou descaracterizá-lo, procurando abstrair do comando legal uma leitura de conformidade.

É o parecer.

DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA

Procuradora - Distrito Federal

Mat.99.610-6

---

[1] LC 840, art.295 , XLIV.

[2] MP 2.165-36/2001

Art. 6º A concessão do Auxílio-Transporte far-se-á mediante declaração firmada pelo militar, servidor ou empregado na qual ateste a realização das despesas com transporte nos termos do art. 1º.

§ 1º Presumir-se-ão verdadeiras as informações constantes da declaração de que trata este artigo, sem prejuízo da apuração de responsabilidades administrativa, civil e penal.

§ 2º A declaração deverá ser atualizada pelo militar, servidor ou empregado sempre que ocorrer alteração das circunstâncias que fundamentam a concessão do benefício.

[3] Parecer nº 499/2018-PRCON/PGDF

EMENTA: AUXÍLIO-TRANSPORTE. SUSPENSÃO. COMPROVAÇÃO. APRESENTAÇÃO DA SEGUNDA VIA DOS BILHETES DE PASSAGEM. PREVALÊNCIA DO POSICIONAMENTO ADOTADO PELO TCDF E POR ESTA CASA.

- Não obstante o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, o entendimento firmado nesta Casa e no Tribunal de Contas do Distrito Federal exige, como condicionante ao pagamento do auxílio-transporte, a comprovação da realização das despesas com transporte coletivo, mediante apresentação da 2ª via dos bilhetes de passagem.

- O auxílio-transporte configura benefício de natureza indenizatória e, para apuração de seu valor, é necessário verificar o montante das despesas que foram realizadas com transporte coletivo, o que corrobora a necessidade de o servidor fazer prova dos gastos que realizou.

- Como há posição jurisprudencial contrária, sugere-se consulta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal sobre a manutenção de seu atual entendimento.

[4] Não consta dos autos, embora requisitado por esta PGDF - Despacho PGCONS/PGDF (37162680)

[5] vide ementa transcrita no rol de precedentes constante do item 15 deste opinativo

[6] Ofício 34305/2019 - GEBIN (28460809) - segundo manifestação do procurador do feito judicial.

[7] Vide precedentes que podem auxiliar a compreensão: Pareceres nºs: 206/2014-PROPES/PGDF136/2014/2014-PROPES/PGDF0605/2011-PROPES/PGDF



Documento assinado eletronicamente por **DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA - Matr.0099610-6**,



**Procurador(a) do Distrito Federal**, em 01/04/2020, às 18:10, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=37890061)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=37890061)  
verificador= **37890061** código CRC= **06765967**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

---

00020-00003878/2020-84

Doc. SEI/GDF 37890061



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA  
PROCESSO Nº: 00060-00349825/2019-24  
MATÉRIA: Pessoal

**APROVO O PARECER Nº 265/2020 PGCONS/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Denise Ladeira Costa Ferreira.

**FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS**  
Procuradora-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **DIRETORIA DE BIBLIOTECA, INFORMAÇÃO JURÍDICA E LEGISLAÇÃO** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a consolidação/evolução do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do Parecer nº 499/2018 – PRCON/PGDF.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**SARAH GUIMARÃES DE MATOS**  
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 17/05/2020, às 18:11, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 23/06/2020, às 09:53, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **39858455** código CRC= **CFA3C995**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo  
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do  
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 04009-00001236/2020-50

MATÉRIA: Pessoal

**APROVO O PARECER N° 499/2022 PGCONS/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Camila Bindilatti Carli de Mesquita.

Em reforço às considerações do d. opinativo, cumpre ressaltar que a jurisprudência do Eg. TJDFT é no sentido de que a Portaria n° 124/2018 extrapola o âmbito do poder regulamentar, devendo prevalecer as disposições previstas na LC Distrital 840/2011:

*JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PARCELAS RETROATIVAS DE AUXÍLIO-TRANSPORTE. OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 110 DA LC DISTRITAL N.º 840/2011. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. Recurso interposto pelo Distrito Federal contra a sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais para declarar o direito da autora ao recebimento do auxílio-transporte, mediante o preenchimento de declaração pela requerente e apresentação da documentação cadastral exigida pelo réu, na forma da legislação de regência, sem necessidade de apresentação dos bilhetes, bem como para condenar o requerido ao pagamento dos valores retroativos, apurados por meros cálculos aritméticos de soma das quantias ao ID 114798887 e das parcelas que vencerem no curso do processo, abatidos eventuais valores de indenização de transporte e GMOV percebidos no mesmo período, em quantia a ser corrigida monetariamente pela SELIC (art. 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021) a partir de cada vencimento. 2. Segundo os ditames do artigo 107 da Lei Complementar Distrital n.º 840/2011, ao servidor é devido auxílio-transporte, a ser pago em pecúnia ou em vale-transporte, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo, inclusive interestadual, no início e no fim da jornada de trabalho. 3. O artigo 110 da Lei Complementar n.º 840/2011 estabelece, ainda, que a concessão do auxílio-transporte encontra-se condicionada apenas à apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com transporte, nos termos do artigo 107 da Lei Complementar n.º 840/2011, situação verificada no presente caso (ID 22342156). Nesse sentido: "[...] 2. O artigo 107 da Lei Complementar Distrital n.º 840/2011 dispõe que "Ao servidor é devido auxílio-transporte, a ser pago em pecúnia ou em vale-transporte, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo, inclusive interestadual, no início e no fim da jornada de trabalho, relacionadas com o deslocamento da residência para o trabalho e vice-versa". 3. **O condicionamento da concessão do auxílio-transporte à apresentação de bilhetes de passagens interestaduais - imposta pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal por meio da Portaria n.º 124/2018***

**(art. 3º, p. ún.) - extrapola o âmbito do poder regulamentar, pois impõe exigência não prevista em lei, devendo prevalecer, assim, as disposições previstas na LC Distrital 840/2011. Precedente. 4. O art. 110 Lei Complementar Distrital n.º 840/2011 condiciona a concessão do auxílio "[...] à apresentação de declaração, firmada pelo próprio servidor, de que realiza despesas com transporte coletivo, nos termos do art. 107", devendo o beneficiário, ainda, manter atualizados os dados cadastrais que fundamentam a sua concessão (§1º). Do teor do referido dispositivo legal não é possível extrair a necessidade de recadastramento ou atualização de dados de forma periódica (no caso, anualmente), de modo que, assim como ocorre com a apresentação dos bilhetes, a imposição da referida exigência - não prevista pelo legislador, frise-se - acarreta violação ao Princípio da Legalidade. 5. As informações prestadas na declaração gozam de presunção de veracidade (art. 110, § 2º), cumprindo à administração pública a respectiva fiscalização, sem a participação ativa do servidor, de modo que eventual supressão do benefício está condicionada à comprovação da extinção de quaisquer dos requisitos legais, não podendo o réu cessar o seu pagamento pela ausência de ratificação das informações já devidamente prestadas pela servidora (...) (Acórdão 1390135, 07069150320208070018, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, 2ª Turma Cível, data de julgamento: 1/12/2021, publicado no DJE: 15/12/2021). 4. Destarte, irretocável a sentença vergastada. 5. Recurso conhecido e improvido. 6. Condenada a parte recorrente aos pagamentos de custas processuais e honorários advocatícios (art. 55, Lei n.º 9.099/95), estes fixados em R\$500,00, por apreciação equitativa, com fundamento no art. 85, §8º, do CPC, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 7. A súmula de julgamento servirá de acórdão, conforme inteligência dos artigos 2º e 46 da Lei n. 9.099/95. ([Acórdão 1432889](#), 07503881120218070016, Relator: CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: 29/6/2022, publicado no DJE: 5/7/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (Grifei)**

Ainda:

**JUIZADO ESPECIAL DE FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARREIRA DE ENFERMAGEM. DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO. TEMA 1.009 DO STJ. AUXÍLIO TRANSPORTE. COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS COM TRANSPORTE INTERESTADUAL. APRESENTAÇÃO DOS BILHETES. DESNECESSIDADE. NULIDADE DA PORTARIA Nº 124/2018 DA SEPLAG RECONHECIDA JUDICIALMENTE. ERRO ADMINISTRATIVO INEXISTENTE. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. I. Trata-se de recurso inominado no qual o Distrito Federal insurge-se contra a sentença de procedência do pedido de declaração de inexistência de débito proferida na origem. Sustenta que o Tema 1.009 do STJ respalda a obrigação de devolução no caso e que houve má-fé da recorrida. Afirma ainda que o auxílio transporte foi recebido de forma indevida pela recorrida, pois ausente apresentação da segunda via da passagem expedida pela concessionária de transporte coletivo, nos termos exigidos pela Portaria nº 124/2018 da SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. Pede a reforma da sentença e o julgamento de improcedência do pedido inicial. Contrarrazões apresentadas. II. Recurso cabível e tempestivo. Preparo dispensado. III. Acerca da possibilidade de restituição ao erário dos valores pagos de forma indevida, em julgamento de recurso sob o rito dos Recursos Repetitivos, tema 1.009, o Superior Tribunal de Justiça fixou a seguinte tese: "Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro**

administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido." IV. No caso, contudo, não ocorreu pagamento de forma indevida pela Administração Pública. **Isso porque a apresentação dos bilhetes não se faz necessária, por constituir restrição regulamentar não prevista em lei, conforme acórdão já transitado em julgado proferido nos autos de nº 0701203-32.2020.8.07.0018, cujo autor é o Sindicato dos Enfermeiros do Distrito Federal, carreira da qual a autora é integrante. Confira-se: "DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO COLETIVA. SINDICATO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM E INTERESSE DE AGIR REJEITADAS. AUXÍLIO-TRANSPORTE. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. DECLARAÇÃO DO SERVIDOR. PORTARIA DA SEPLAG. APRESENTAÇÃO PRÉVIA DAS PASSAGENS. PODER REGULAMENTAR. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. (...) A restrição imposta pela Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal que condiciona o pagamento do auxílio-transporte à comprovação prévia das despesas, extrapola o âmbito do poder regulamentar, pois impõe exigência não prevista em lei. 4. Por afrontar o princípio da legalidade, a referida regra não pode ser aplicada ao caso e, por isso, incidem as disposições da Lei Complementar nº 840/2011, que exigem apenas a declaração do servidor para o recebimento do auxílio-transporte, cabendo, contudo, a sua responsabilidade civil, administrativa e criminal em caso de declaração falsa. 5. Apelação e Remessa Necessária não providas. Preliminares rejeitadas. Unânime. (Acórdão 1323441, 07012033220208070018, Relator: FÁTIMA RAFAEL, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 3/3/2021, publicado no DJE: 18/3/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.)". V. Portanto, ante a inexistência de erro administrativo no pagamento, não há que se falar em ressarcimento ao erário, restando irretocável a sentença recorrida. VI. Recurso CONHECIDO e NÃO PROVIDO. VII. Condeno o recorrente ao pagamento de honorários advocatícios que fixo em 10% do valor da causa, nos termos do art. 55 da Lei 9.099/95. VIII. A súmula de julgamento servirá de acórdão, conforme art. 46 da Lei 9.099/95. ([Acórdão 1428609](#), 07015899720228070016, Relator: MARILIA DE AVILA E SILVA SAMPAIO, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 6/6/2022, publicado no PJe: 11/6/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (Grifei)**

**DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA**

Procuradora-Chefe

(em substituição)

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a consolidação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do Parecer nº

Comunique-se à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, sendo pertinente o conhecimento desta manifestação por aquela unidade.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**HUGO DE PONTES CEZARIO**  
Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DENISE LADEIRA COSTA FERREIRA - Matr.0099610-6, Procurador(a)-Chefe**, em 07/10/2022, às 18:45, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 13/10/2022, às 11:42, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=96647861)  
verificador= **96647861** código CRC= **9ECEF166**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF