

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Gestão Pública  
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal  
Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas

**NOTA TÉCNICA Nº 309/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP**

**Assunto:** Consulta. Auxílio-Transporte.

---

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Por intermédio do Ofício PROAD Nº. XXXXXXXX, de 02 de julho de 2012, a Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP encaminha cópia integral do Processo Administrativo UFOP nº XXXXXXXXXXXXXXXX, volumes de I a VI, nestes termos:

Por recomendação da Controladoria-Geral da União em Minas Gerais, nos autos do Processo Administrativo UFOP nº XXXXXXXXXXXXXXXX, encaminho-lhe cópia integral do processo administrativo UFOP nº XXXXXXXXXXXXXXXX (com seis volumes) acerca da concessão do auxílio transporte na Universidade Federal de Ouro Preto, com questionamento específico quanto à aplicabilidade da Decisão de fls. 1.260 a 1.270 sob a luz da autonomia universitária (inclusive administrativa e financeira), estabelecida pelo art. 207 da Constituição Federal.

2. Após análise do pleito e, conforme entendimento em vigor no âmbito do SIPEC, ressaltamos que: **a)** todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (no caso das fundações públicas) estão subordinados às manifestações normativas exaradas pelo Órgão Central do SIPEC; **b)** é vedado o pagamento do auxílio-transporte a servidor que utiliza meio próprio de transporte nos percursos residência-trabalho-residência; e **c)** os veículos próprios utilizados no percurso residência/trabalho/residência, não podem ser classificados como “transporte coletivo”, e, portanto, sua utilização não enseja o pagamento do auxílio-transporte.

---

**ANÁLISE**

3. Inicialmente, convém destacar que dos autos não consta pronunciamento da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação, órgão setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, fato indispensável para que haja manifestação por parte deste Órgão Central, uma vez que este somente se pronunciará sobre questões de aplicação de legislação relativa à administração de recursos humanos, após manifestação do órgão setorial do SIPEC.

4. Trata a presente consulta, oriunda da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, de questionamento decorrente de auditoria realizada pela Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais, acerca da aplicabilidade da **DECISÃO PROAD, de 11 de fevereiro de 2011**, constante às fls. 1260-1270, por intermédio da qual se discute a legalidade na concessão de auxílio-transporte em várias situações e, em especial, aos servidores que utilizam veículo próprio no percurso residência-trabalho-residência.

5. Eis o teor, parcial, da **Solicitação de Auditoria Final** acostada às fls. 03-04:

**Causa:**

A entidade está aguardando o julgamento das contas pelo Tribunal de Contas da União. Pró-Reitor de Administração da UFOP - por meio de documento denominado Decisão PROAD, fls. 1.260 a 1.270 do processo nº XXXXXX, firmou o entendimento de que é possível a concessão do auxílio-transporte que efetivamente realizam o deslocamento diário entre suas residências e os locais de trabalho, ainda que em veículo próprio. Reitor da UFOP - como ordenador de despesas, autorizou o pagamento do auxílio-transporte aos servidores que realizam o deslocamento diário entre suas residências e os locais de trabalho em veículo próprio.

**Análise do Controle Interno:**

Em que pese a Entidade informar que mantém entendimento diverso à legislação e que aguardará posicionamento do TCU, houve o pagamento de auxílio-transporte em caráter indenizatório, nos casos em que o servidor utiliza veículo próprio, sendo o custo do transporte público regular o parâmetro para os valores a serem pagos, gerando impactos na gestão referente ao exercício de 2011. Registre-se que o montante total pago por meio da rubrica "951 - Auxílio-Transporte" no exercício foi de R\$ XXXXXXXXXXXX. Contudo, o não atendimento, por parte da UFOP, da Recomendação 001 do Relatório de Auditoria nXXXXXXXXXX, para apresentar a relação dos servidores que recebem o auxílio-transporte e utilizam veículo próprio para o deslocamento residência-universidade e vice-versa, independente do seu posicionamento em relação à legislação vigente, impossibilitou a identificação da parcela paga em função da concessão indevida do auxílio-transporte.

**Recomendações:**

Formalizar consulta específica ao Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao qual compete orientar e dirimir dúvidas quanto à aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

6. Ato contínuo, a Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP encaminhou cópia dos 6 (seis) volumes do processo administrativo UFOP nº XXXXXX, referentes à concessão do auxílio-transporte e solicitou manifestação quanto a aplicabilidade da Decisão constante às fls. 1260-1270.

7. São estas as informações necessárias à análise da matéria.
8. Antes de adentrarmos na análise da matéria, é pertinente tecer algumas considerações acerca do teor do Ofício PROAD N° 275/2012 oriundo da Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto quando esta invoca a autonomia universitária prevista no art. 207 da CF/88<sup>1</sup>, como justificativa para a concessão do auxílio-transporte, em desacordo com a legislação que rege a matéria.
9. Destaque-se, por oportuno que, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n° 200, de 5 de fevereiro de 1967, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e suas fundações estão subordinados à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização do Órgão Central do SIPEC, sem prejuízo da subordinação ao seu órgão setorial.
10. Tal determinação legal tem por finalidade a uniformização da interpretação e da aplicação da legislação, bem como a padronização de procedimentos a serem realizados, visando à eficiência na prestação dos serviços.
11. Especificamente em relação a matéria de pessoal civil do Poder Executivo Federal, a SEGEP tem a prerrogativa de, na qualidade de Órgão Central do SIPEC, exercer a competência normativa em assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional (em se tratando de fundações públicas), conforme dispõe o artigo 17 da Lei n° 7.923, de 12 de dezembro de 1989, abaixo transcrito:

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, **são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema**, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

---

<sup>1</sup> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996\)](#)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996\)](#)

Parágrafo único. **A orientação geral firmada pelo Órgão Central do SIPEC tem caráter normativo**, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da SEPLAN. (grifamos)

12. Portanto, compete ao Órgão Central do SIPEC, normatizar os assuntos relativos ao pessoal civil do poder executivo, e suas orientações **têm caráter normativo**, às quais estão sujeitos todos os órgãos e entidades que o compõem, ressalvada a competência da Consultoria-Geral da República, atualmente Advocacia-Geral da União, e da Consultoria Jurídica da Seplan, atualmente Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

13. Acerca das competências do Órgão Central do SIPEC, a Advocacia-Geral da União - AGU teceu um breve comentário acerca da autonomia universitária e sua submissão às regras definidas pelo Órgão Central, conforme se observa do disposto no PARECER nº 106/2011/DHMS/CONJUR/PGF/AGU, de 25 de março de 2011, o qual transcrevemos parcialmente:

16. Apenas para efeito de ilustração, **é importante recordar que as universidades federais, ainda que dotadas de autonomia constitucionalmente conferida, submetem-se às regras definidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do SIPEC.**

17. Não é possível pensar de outro forma. A Administração e o interesse público são unos, não se pode imaginar entes privilegiados dentro do Estado, sob pena de criação de um desequilíbrio administrativo justificável.

18. Em um passado não tão distante, as universidades possuíam competências amplas para gestão de pessoal, o que sabidamente gerou prejuízos imensuráveis ao Estado, administrativamente e judicialmente. Há processos que até hoje se arrastam nos tribunais superiores, cujo objeto remete às interpretações unilaterais confusas, equivocadas e, principalmente, desalinhadas do entendimento dos órgãos centrais de recursos humanos. (destacamos)

14. Assim, não restam dúvidas acerca da subordinação da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP às determinações e orientações exaradas pelo Órgão Central. Ressalte-se que tal determinação não extingue a subordinação da UFOP às manifestações do órgão setorial ao qual está subordinada, no caso a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação - COGEP/MEC, que devem ocorrer em consonância com aquelas expedidas por esta Secretaria.

15. No entanto, considerando-se a existência de processo administrativo disciplinar e a recomendação decorrente de auditoria realizada pela Controladoria Regional

da União no Estado de Minas Gerais, esta Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas - CGNOR, em caráter excepcional, discorrerá acerca aplicação da legislação de pessoal e não sobre a legalidade dos atos praticados, função da AUDIR/SEGEP e dos órgãos de controle.

16. Pois bem, após leitura da **DECISÃO PROAD, de 11 de fevereiro de 2011**, constante às fls. 1260-1270, não identificamos o "**questionamento específico**" para o qual a UFOP solicita manifestação. O que consta ao final do referido ato é a Decisão do Pró-Reitor da instituição acerca do assunto analisado, a qual transcrevemos:

Portanto, face ao todo exposto, passo a decidir:

1. com relação aos casos descritos nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "e" do presente documento, determino a suspensão ad cautelam da concessão do auxílio-transporte; a intimação dos aludidos servidores para apresentarem comprovações inequívocas da realização diária do trajeto declarado e, ao final, que sejam tais casos re-analisados por esta Pró-reitoria antes de novas concessões.

2. Com relação aos demais servidores, permanecem inalteradas as concessões do Auxílio Transporte.

3. Ainda, considerando os fatos apontados nas alíneas "f", "g", "h", "i" e "j", bem como a fundamentação trazida nos autos pelos servidor de matrícula SIAPE nº XXXXXXXXXXXX, firmo o entendimento de que é possível a concessão do auxílio transporte aos servidores que efetivamente realizam o deslocamento diário entre suas residências e os locais de trabalho, ainda que em veículo próprio, devendo tal concessão ser precedida de requerimento específico.

Á Secretaria da PROAD para intimar os interessados, inclusive a Auditoria Interna da UFOP. Após, observando o prazo recursal de 10 (dez) dias, à Área de Pagamentos e Benefícios para cumprimento.

17. Em razão do teor da Decisão supra, a Auditoria Interna da UFOP expediu o **OFÍCIO INTERNO AUDIT/REITORIA Nº 09/2011, de 31 de março de 2011**, e o **DESPACHO AUDITORIA INTERNA DE 18 DE ABRIL DE 2011**, informando à Pró-reitoria sobre a vigência da Orientação Normativa nº 3, de 2011, e ressaltando a competência normativa da extinta Secretaria de Recursos Humanos em matéria de pessoal, fls. 1.296 e 1.297.

18. Pois bem, após leitura dos atos citados no item anterior, conclui-se que o cerne da questão reside no pagamento de auxílio-transporte a servidores que sabidamente utilizam veículos próprios para locomoção no percurso residência-trabalho-residência.

19. Diante dos fatos, é pertinente colacionar os normativos que regem a matéria, quais sejam: a **Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001** e a **Orientação Normativa nº 04, de 08 de abril de 2011**:

**Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001:**

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.

(...)

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. 1.**

§ 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.**

(...)

20. Assim, de acordo com a MP 2.165-36, de 2001, têm-se que:

I - a finalidade do auxílio-transporte é custear parcialmente as despesas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, apenas nos percursos referentes ao deslocamento da residência para o local de trabalho e vice-versa, sendo vedado, inclusive, o pagamento nos deslocamentos ocorridos no intervalo para repouso ou alimentação;

II - é vedado o pagamento do auxílio-transporte nos deslocamentos onde seja utilizado o transporte seletivo ou especial;

III - para que haja a concessão do auxílio-transporte, o servidor, militar ou empregado deverá apresentar declaração atestando as despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual;

IV - as informações prestadas pelo servidor, empregado ou militar, serão presumidas como verdadeiras, porém, caso seja necessário, o órgão ou entidade

poderá proceder à averiguação de sua veracidade, e caso reste comprovada a falsidade na prestação das informações, o servidor, militar ou empregado poderá ser responsabilizado nas vias administrativa, civil e penal; e

V - sempre que ocorrer alguma alteração, o servidor, militar ou empregado público deverá atualizar a informação prestada anteriormente.

21. Com vistas a orientar a concessão do auxílio-transporte no âmbito do SIPEC, o Órgão Central do SIPEC julgou pertinente expedir a Orientação Normativa nº 4, de 2011, que dispõe:

### **Orientação Normativa nº 04, de 08 de abril de 2011:**

Art. 1º O pagamento do auxílio-transporte, pago pela União, em pecúnia, possui natureza jurídica indenizatória, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores e empregados públicos da Administração Pública Federal direta, suas autarquias e fundações, nos deslocamentos de suas residências para os locais do trabalho e vice-versa.

**Art. 2º Para fins desta Orientação Normativa, entende-se por transporte coletivo o ônibus tipo urbano, o trem, o metrô, os transportes marítimos, fluviais e lacustres, dentre outros, desde que revestidos das características de transporte coletivo de passageiros e devidamente regulamentados pelas autoridades competentes.**

**Parágrafo único. É vedado o pagamento de auxílio-transporte quando utilizado veículo próprio ou qualquer outro meio de transporte que não se enquadre na disposição contida no caput.**

**Art. 3º Os deslocamentos em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, não ensejam a concessão de auxílio-transporte.**

Art. 4º É vedado o pagamento de auxílio-transporte para os deslocamentos durante a jornada de trabalho, em razão do serviço.

Art. 5º É vedado o pagamento de auxílio-transporte nos deslocamentos residência/trabalho/residência, quando utilizado serviço de transporte regular rodoviário seletivo ou especial.

§1º Entende-se como transporte regular rodoviário seletivo ou especial, para fins desta Orientação Normativa, os veículos que transportam passageiros exclusivamente sentados, para percursos de médias e longas distâncias, conforme normas editadas pelas autoridades de transporte competentes.

§2º As disposições do caput não se aplicam nos casos em que a localidade de residência do servidor não seja atendida por meios convencionais de transporte ou quando o transporte seletivo for comprovadamente menos oneroso para a Administração.

**§3º O pagamento do auxílio-transporte nas situações previstas no caput fica condicionado à apresentação dos “bilhetes” de transportes utilizados pelos servidores.**

**§4º Compete aos órgãos e entidades apreciar a veracidade dos documentos apresentados pelo servidor ou pelo empregado público para fins de concessão de auxílio-transporte.**

**Art. 6º Para fins do benefício tratado nesta Orientação Normativa, entende-se por residência o local onde o servidor ou empregado possui moradia habitual.**

§1º Ainda que o servidor possua mais de uma residência, o auxílio-transporte será concedido considerando apenas uma delas, na forma disciplinada no caput.

(...) (destacamos)

22. Conforme se observa, a ON nº 4, de 2011, veio orientar quanto à aplicação das determinações de que trata a MP 2.135-36, de 2001, bem como trazer algumas definições/determinações com vistas a elucidar possíveis interpretações divergentes daquelas pretendidas pelo legislador, tais como:

a) definir o transporte coletivo como sendo: o ônibus tipo urbano, o trem, o metrô, os transportes marítimos, fluviais e lacustres, dentre outros, desde que revestidos das características de transporte coletivo de passageiros e devidamente regulamentados pelas autoridades competentes, dentre os quais não se encontra o veículo próprio, de uso particular;

b) vedar o pagamento de auxílio-transporte ao servidor que utiliza veículo próprio ou qualquer outro que não se enquadre nas disposições contidas no caput do art. 5º;

c) vedar o pagamento do auxílio-transporte nos deslocamentos do servidor ou empregado quando este utilizar serviço de transporte regular rodoviário seletivo ou especial, assim considerados os veículos que transportam passageiros exclusivamente sentados, para percursos de médias e longas distâncias;

d) possibilitar o pagamento do auxílio-transporte ao servidor que utilizar o serviço de transporte regular rodoviário seletivo ou especial, quando a sua localidade de residência não for atendida por meios convencionais de transporte ou quando o transporte seletivo for comprovadamente menos oneroso para a Administração;

e) quando o transporte regular rodoviário seletivo ou especial for utilizado pelo servidor ou empregado, no percurso residência-trabalho-residência, em razão das situações elencados no item "d", o pagamento do auxílio-transporte fica condicionado à "**apresentação dos bilhetes de passagens**"; e

f) definir como residência o local onde o servidor ou empregado possua moradia habitual, ou, nos casos onde possua mais de um local de residência, aquele em que permaneça com maior frequência.



23. Assim, acerca da concessão de auxílio-transporte a servidor que utiliza veículo próprio para os deslocamentos no percurso residência-trabalho-residência, o entendimento em vigor no âmbito do SIPEC é no sentido de ser vedado o pagamento do referido auxílio-transporte quando o servidor ou empregado público utilizar qualquer meio de transporte que não se enquadre nas disposições contidas no parágrafo único do art. 2º da Orientação Normativa nº 04, de 2011.

24. Em resumo, os meios próprios de locomoção utilizados pelo servidor, no percurso residência/trabalho/residência, não podem ser classificados como “transporte coletivo” e, portanto, não ensejam o pagamento do auxílio-transporte.

25. Este entendimento está consolidado e em vigor no âmbito do SIPEC conforme consta dos seguintes atos, (cópias anexas):

- **Ofício-Circular nº 48/SRH/MP, DE 05 de julho de 2002.**

(tornado insubsistente pelo Ofício – Circular nº 49, de 9 de julho de 2002).

- **Ofício-Circular nº 49/SRH/MP, de 09 de julho de 2002.**

(Tornou insubsistente o disposto na Orientação Consultiva nº 30/97-DENOR/SRH, de 18/12/1997, bem como o Ofício-Circular nº 48/SRH/MP, de 05 de julho de 2002).

- **Nota Técnica nº 988/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 11 de novembro de 2010.**

- **Orientação Normativa nº 04, de 8 de abril de 2011.**

## CONCLUSÃO

---

26. Diante de todo o exposto, é pertinente ressaltar que: **a)** todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (no caso das fundações públicas) estão subordinados às manifestações normativas exaradas pelo Órgão Central do SIPEC; **b)** é vedado o pagamento do auxílio-transporte a servidor que utiliza meio próprio de transporte nos percursos residência-trabalho-residência; e **c)** os veículos próprios utilizados no percurso residência/trabalho/residência não podem ser classificados como “transporte coletivo”, e, portanto, sua utilização não enseja o pagamento do auxílio-transporte, em observância ao que determina a Medida Provisória nº 2.165-36, de 23 de agosto de 2001 e a Orientação Normativa nº 4, de 2011.

27. Com estes esclarecimentos, submetemos os autos com a cópia integral do Processo Administrativo UFOP nº 23109.005781/2008-81, volumes de I a VI, à apreciação

superior, sugerindo seu encaminhamento à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação - COGEP/MEC, por se tratar do órgão setorial a que está subordinada a Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, para conhecimento, manifestação e posterior encaminhamento à Pró-Reitoria de Administração da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP com as informações constantes nesta Nota Técnica para conhecimento e providências pertinentes, e cópia da presente Nota Técnica à AUDIR/SEGEP para conhecimento.

Brasília, 13 de setembro de 2012.

**CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA**  
Técnica da DILAF

**MÁRCIA ALVES DE ASSIS**  
Chefe da DILAF

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 14 de setembro de 2012.

**ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA**  
Coordenadora-Geral de Elaboração, Orientação  
e Consolidação das Normas

De acordo. À apreciação da Senhora Secretária de Gestão Pública.

Brasília, 14 de setembro de 2012.

**ROGÉRIO XAVIER ROCHA**  
Diretor do Departamento de Normas e  
Procedimentos Judiciais de Pessoal – Substituto

Aprovo. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação - COGEP/MEC, na forma proposta.

Brasília, 18 de setembro de 2012.

**ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO**  
Secretária de Gestão Pública