

SUSTENTABILIDADE ADMINISTRATIVA COMO METANORMA: O DILEMA QUE ENVOLVE O AUXÍLIO-TRANSPORTE NO SERVIÇO PÚBLICO MILITAR FEDERAL¹

Magno Federici Gomes

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)²

Matheus Henrique de Souza

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS)³

Artigo recebido em: 12/03/2021.

Artigo aceito em: 18/06/2021.

Resumo

Este artigo estabelece o princípio do Desenvolvimento Sustentável como metanorma, no intuito de avaliar a possibilidade de pagamento do auxílio-transporte aos militares que se deslocam de veículos próprios de casa para o trabalho, e vice-versa. Sob esse enfoque, objetivou-se oferecer uma nova perspectiva sobre a questão, qual seja: enquanto a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) viabilizou o pagamento do auxílio nessas condições, órgãos das Forças Armadas

consolidaram entendimento de que o pagamento somente seria devido nos deslocamentos que utilizavam o transporte coletivo público. Como metodologia foi utilizada a investigação bibliográfica da doutrina especializada que conceitua o princípio em destaque; também foram analisadas as principais leis e normas que regulamentam o auxílio-transporte. Ao usar esse método foi possível estabelecer argumentações profundas, especialmente sobre os aspectos econômico,

1 Trabalho financiado pelo Projeto FAPEMIG n. 22869, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

2 Estágio pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa (Bolsa CAPES/BEX 3642/07-0). Estágios pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual pela Universidad de Deusto (Bolsa da Cátedra UNESCO e do Gobierno Vasco-Espanha). Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS). Professor do Doutorado e do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na ESDHC. Professor titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder do Grupo de Pesquisa Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO)/CNPQ-BRA e integrante dos grupos: Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT, Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA e Metamorfose Jurídica/CNPQ-BRA. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310> / e-mail: magnofederici@gmail.com

3 Bacharel em Direito pela PUC-MINAS. E-mail: sgtmhenrique@gmail.com

ambiental e social que circundam o pagamento do auxílio-transporte. Ao fim, foi possível concluir que o posicionamento que mais se adequa aos preceitos de justiça social é o de conferir o pagamento do auxílio-transporte aos militares federais, ainda que

eles se desloquem para o trabalho utilizando veículos particulares.

Palavras-chave: agentes públicos federais; auxílio-transporte; desenvolvimento sustentável; militares federais; veículos próprios.

ADMINISTRATIVE SUSTAINABILITY AS METANORM: THE DILEMMA INVOLVING THE TRANSPORTATION ASSISTANCE IN THE FEDERAL MILITARY PUBLIC SERVICE

Abstract

This paper establishes the principle of Sustainable Development as a metanorm, in order to assess the possibility of paying the transportation assistance to military personnel who move on their own vehicles from home to work, and vice versa. Under this focus, the objective was to offer a new perspective on the issue: while the STJ's jurisprudence enabled the payment of the assistance in these conditions, the Armed Forces' organs consolidated the understanding that the payment would only be due in the travels that used public collective transport. As a methodology, was used the bibliographic investigation of the specialized doctrine that conceptualizes the highlighted principle; the main laws

and regulations that deal about transportation assistance were also analyzed. It was possible to establish profound arguments especially on the economic, environmental and social aspects surrounding the payment of the assistance, using this method. In the end, it was possible to conclude that the position that best fits the precepts of social justice is to confer the payment of the transportation assistance to the federal military, even if they travel to work using private vehicles.

Keywords: federal military; federal public agents; own vehicles; sustainable development; transport aid.

Introdução

A redação dada ao art. 1º da Medida Provisória (MP) n. 2.165-36/01⁴ possibilita duas interpretações diametralmente opostas atingidas com o uso de métodos interpretativos semelhantes. De um lado, o Poder Executivo Federal, em especial o Exército Brasileiro, em interpretação textual léxica, defende que não é devido auxílio-transporte ao servidor que se desloca da residência para o trabalho, e vice-versa, utilizando veículo próprio. De outro lado, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em interpretação textual teleológica, pacificou jurisprudência no sentido de que o pagamento do auxílio-transporte nas condições supramencionadas é devido.

Nesse sentido, o tema deste trabalho é a utilização do princípio do Desenvolvimento Sustentável como metanorma para analisar o art. 1º da MP n. 2.165-36, de 23 de agosto de 2001, e verificar qual interpretação melhor se amolda aos interesses do Estado brasileiro. O princípio em destaque permite uma avaliação direcionada à sociedade, quando eleva valores que são imprescindíveis para o convívio social harmônico. Assim, será possível construir uma linha de raciocínio coerente sobre o problema em epígrafe, sem pretender que seja a única forma de analisar o dilema.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável, mais próxima do Direito Ambiental, irradia para todos os ramos do Direito, porque se caracteriza por uma preocupação geral com o comportamento das pessoas e as ações adotados pelo Estado, no intuito de preservar o meio ambiente para as gerações futuras e de buscar a equidade social, sem deixar de lado o desenvolvimento econômico. É necessário que essa preocupação seja abrangente para que seja efetiva.

Em virtude disso, o Estado brasileiro, mais do que qualquer particular, deve atuar sempre tendo em vista o desenvolvimento sustentável. Além de agir dessa maneira, aquele deve se esforçar para garantir que assim também atuem os particulares, os quais, no mais das vezes, desenvolvem um comportamento focado em preocupações individuais.

Uma das preocupações que surge para o Estado em decorrência desse princípio é a busca para garantir o direito fundamental à boa administração pública. Para tanto, o Estado deve envidar esforços para uma gestão que priorize a coletividade, em detrimento dos individualismos; sopesar os benefícios e os custos de cada decisão; abandonar as ingerências com o Erário; e priorizar as políticas

⁴ “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” (BRASIL, 2001).

públicas que garantam o pleno exercício dos direitos sociais.

Essa lógica de balancear custos e benefícios de uma decisão se encaixa perfeitamente na resolução do problema em epígrafe, pois a administração pública está diante de uma decisão que impactará a sociedade, de um jeito ou de outro. Existem pontos positivos e negativos a ser debatidos sobre ambas as interpretações. Além disso, alguns argumentos se destacam quando analisados sobre a ótica do desenvolvimento sustentável.

Assim, o objetivo do presente artigo é analisar os custos e benefícios da adoção, ou não, da jurisprudência consolidada no STJ sobre o auxílio-transporte para servidores públicos. No estudo que norteou a redação deste trabalho, e que motivou a confecção de outros dois artigos científicos diferentes, foi possível concluir que apenas uma análise de técnica legislativa e interpretativa não permite verificar qual dos dois posicionamentos está correto. Existe uma lacuna no art. 1º da MP n. 2.165-36/01 que o STJ e os órgãos do Poder Executivo Federal preencheram com interpretações textuais distintas: teleológica e textual, respectivamente.

Nesse contexto, surge a importância deste trabalho. Somente analisando as consequências práticas de cada um dos posicionamentos, com especial atenção para as dimensões da sustentabilidade, será possível indicar aquele que apresenta a melhor solução para o problema em questão. Dito isso, vale pontuar que o problema destrinchado neste trabalho é a impossibilidade de resolver o conflito de interpretações entre os órgãos supramencionados somente através de uma análise teórica, com os métodos tradicionais de interpretação.

Para atingir o objetivo proposto, foi utilizada a metodologia da pesquisa teórico-documental, com técnica dedutiva, em fontes bibliográficas. Para tanto, as conclusões extraídas nos outros dois artigos científicos foram reinterpretadas à luz do desenvolvimento sustentável. Isso somente foi possível analisando os artigos científicos anteriores com enfoque no próprio desenvolvimento sustentável e em suas dimensões principais, quais sejam, a equidade social, o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

Utilizando-se dessa metodologia, um artigo científico norteou a redação do trabalho, caracterizando-se como o seu marco teórico. Tal artigo foi redigido por Gomes e Ferreira (2017), tratando sobre a dimensão jurídico-política da sustentabilidade.

Tendo como base esse artigo norteador e outras obras, verificou-se a necessidade de dividir o presente estudo em quatro partes. Na primeira, serão apresentados o Desenvolvimento Sustentável e a sua relação com o tema em pauta, e as partes seguintes detalham as discussões práticas sobre o tema, com enfoque em cada uma das dimensões do Desenvolvimento Sustentável.

1 O desenvolvimento sustentável

Cumpra destacar, desde já, que o princípio em epígrafe exerce, neste trabalho, a função de metanorma. Esclarecendo esse conceito, Novelino (2016, p. 132) ensina que as metanormas são normas utilizadas na interpretação e aplicação de outras normas. Diante desse conceito, percebe-se que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável pretende selecionar qual a melhor das duas interpretações já apresentadas (função heurística), buscando justificar a melhor opção para atender aos fins a que se propõe o Poder Executivo Federal (função de racionalização).

Entendendo a função de metanorma do princípio em destaque, o enfoque deste artigo será nas dimensões do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Para isso, o aprofundamento em seu conceito é necessário; bem como entender a relevância que as suas dimensões possuem para aproximar a técnica jurídica dos casos concretos. Somente com essa transição da abstração para a realidade social será possível concluir qual das duas interpretações estudadas melhor se amolda aos fins que busca a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Silva (2015, p. 58) afirma que o desenvolvimento sustentável busca a conjugação entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social. Isso implica em uma maior preocupação com os recursos das gerações futuras, tal como se preocupa com os recursos para as gerações presentes.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável surge da interpretação integral do art. 170⁵. Embora não haja correspondência expressa para esse princípio, percebe-se que os fins que a sustentabilidade busca articular estão materializados nos incisos desse dispositivo constitucional.

Na questão proposta no presente trabalho, é possível verificar que as três dimensões mais destacadas desse princípio estão envolvidas. Isso porque uma adesão integral à orientação jurisprudencial pode significar um aumento considerável no orçamento público, haja vista que diversos agentes públicos que hoje supostamente não se enquadram no rol de pagamento do auxílio-transporte, passarão a figurar como credores desse direito. Também pode implicar em um aumento na poluição, decorrente da maior utilização de transporte particular em detrimento do transporte público.

5 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988).

Apesar disso, as questões econômica e ambiental não podem ser analisadas isoladamente, porque os agentes públicos têm sido colocados em condições de desigualdade financeira em virtude das restrições do auxílio-transporte. Além disso, quando o Estado se propõe a contratar servidores, precisa planejar os possíveis gastos que serão originados dessa contratação, não podendo se esquivar de pagá-los *a posteriori* alegando que ocasionarão grande ônus no orçamento público.

Assim, percebe-se que, no problema em epígrafe, ao menos a dimensão do crescimento econômico e da equidade social estão em aparente conflito. Esse conflito carece de aprofundamento mais relevante, que será realizado mais adiante. Vale destacar, porém, que essas três dimensões não são as únicas a serem levadas em conta nesta análise. As outras duas dimensões adotadas mais recentemente pela doutrina, quais sejam, a dimensão ética e a dimensão jurídico-política, também foram levadas em consideração.

Ao se perpassar rapidamente a doutrina estrangeira que trata sobre o tema, é possível perceber que o Princípio do Desenvolvimento Sustentável está previsto de maneira parecida no texto constitucional português. Canotilho (2010, p. 7) demonstra que diversas passagens da Carta Magna portuguesa e de legislações esparsas foram permeadas pelo Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Percebe-se também que os ensinamentos de Canotilho (2010, p. 9) estão alinhados com os de Silva (2015, p. 58), no sentido de que o desenvolvimento sustentável possui três enfoques.

Verifica-se, portanto, uma coerência na doutrina estrangeira quanto à existência de três dimensões do princípio em pauta. Apesar disso, a doutrina mais atualizada tem defendido que existem ao menos mais duas dimensões que precisam ser consideradas, no que diz respeito ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Gomes e Ferreira (2017, p. 94), por exemplo, são defensores da expansão das dimensões do desenvolvimento sustentável. Os autores apresentam a existência de uma dimensão ética, como sendo a quarta dimensão, e defendem a existência de uma quinta dimensão, qual seja, a jurídico-política.

Os autores esclarecem que a sustentabilidade, em sua dimensão jurídico-política, aponta para a preocupação com o desenvolvimento sustentável dos povos e a garantia dos seus direitos fundamentais. Esse desenvolvimento sustentável extrapola a preocupação com o meio ambiente, irradiando sobre várias perspectivas do ideal de desenvolvimento.

Dentre os direitos que estão pretendidos dentro dessa dimensão jurídico-política, está o direito fundamental à boa administração pública. Esse é um direito conferido à população, de exigir que os representantes do Estado, inclusive os

administradores públicos, atuem em prol da coletividade, sem individualismos⁶.

Nesse sentido, destaca-se principalmente o cuidado com o Erário, o que, por sua vez, implica no condicionamento dos gastos para aquilo que é realmente necessário. Isso não significa necessariamente dizer que os agentes públicos devem viver à beira da miséria, em prol de servir o Estado a qualquer custo, até porque isso poderia caracterizar o locupletamento ilícito do Poder Público.

Ainda assim, os órgãos da administração pública devem dedicar especial atenção para evitar a concessão e manutenção de privilégios, especialmente para os seus funcionários, pois existem diversos direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que ainda não foram garantidos pelo Estado. Muitos deles, inclusive, carecem de recursos financeiros para o seu pleno desenvolvimento.

Diante do exposto, mister se faz passar à análise das perspectivas que se iluminaram na explicação supra.

2 Dimensão da equidade social aplicada ao conflito em estudo

Para iniciar as discussões, é preciso conceituar a dimensão social do Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Para tanto, vale recorrer à produção científica sobre o tema, nos seguintes termos:

A dimensão social da sustentabilidade enfatiza uma necessária e indispensável preocupação com o ser humano e sua qualidade de bem-estar, pois existe uma íntima relação entre a qualidade de vida do ser humano e a qualidade do meio ambiente, uma vez que são conceitos indissociáveis (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 95).

Essa dimensão social é complexa, pois impele a pensar na sociedade de duas perspectivas diferentes. Em um primeiro momento, o grupo social que ocupa determinado ambiente é uno, devendo se submeter às mesmas regras que visam à preservação do ambiente, sob pena de que os esforços de alguns sejam anulados pelos atentados de outros. Apesar disso, não é possível esquecer a perspectiva de que a sociedade é composta por um universo de individualidades que se contrastam para constituir uma força social maior.

Com essa complexidade, vê-se que a atividade do Estado para atender os interesses coletivos é difícil. Especialmente em uma realidade social em que

⁶ Para analisar a relação entre as políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável, ver: Gomes e Ferreira (2018, p. 155-178).

normalmente os interesses das classes sociais se contrapõem. Por isso, cresce de importância a busca por critérios objetivos que aproximem as classes sociais, evitando as mazelas que invariavelmente surgem de uma desigualdade social exacerbada.

Dessa maneira, em todas as decisões adotadas pelo Estado, é preciso que sejam avaliados os impactos na sociedade como um todo e nos grupos sociais específicos, porque nem todos os grupos sociais ou indivíduos experimentarão as atuações do Estado da mesma maneira, já que, naturalmente ocupam lugares sociais distintos. Diante dessa perspectiva, o presente trabalho buscará analisar os impactos da majoração do rol de beneficiários do auxílio-transporte de forma ampla, visualizando os interesses de segmentos sociais distintos.

Aqui, dois grandes grupos sociais se contrapõem em interesses. De um lado, estão todos aqueles inseridos no escopo da MP n. 2.165-36/01, que são potenciais beneficiários do auxílio-transporte. Do outro lado está o resto da população brasileira, que não se beneficia diretamente da percepção dos valores de auxílio-transporte e que indiretamente contribui, através da carga tributária, com esses pagamentos. É preciso atingir ambos os grupos na discussão sobre a equidade social.

2.1 A perspectiva dos potenciais beneficiários do auxílio-transporte

O primeiro grupo social que se destaca nessa análise é o grupo de militares, servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal. Mais especificamente, quando são potenciais beneficiários do auxílio-transporte, ou seja, deslocam-se diariamente de casa para o trabalho, e vice-versa, utilizando os mais variados meios de transporte. Todavia, esse grupo social é composto somente por aqueles que não fazem esse deslocamento por meio de transporte coletivo, porque são os diretamente interessados na mudança de interpretação da MP em estudo por parte da Administração Pública Federal.

A discussão aqui buscada perpassa, primeiramente, pela natureza constitucional do transporte. Bonizzato e Bonizzato (2016, p. 343) defendem que o Direito ao Transporte é fundamental nas relações sociais, especialmente naquelas estabelecidas em áreas urbanas. Em virtude disso, defendem a importância da inserção desse direito no rol dos direitos sociais positivados no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que foi feito por intermédio da Emenda Constitucional n. 90/15, bem como as possíveis implicações futuras dessa modificação constitucional.

Quando os autores supracitados tratam sobre o direito ao transporte, não é

possível estabelecer um paralelo direto com o direito ao auxílio-transporte, pois o direito constitucional diz respeito à obrigação do Estado de oferecer condições para que as pessoas se desloquem de um local a outro, especialmente em meios urbanos mais complexos, nos quais o deslocamento sem meios de transporte é praticamente inviável. Todavia, o Estado pode fornecer esse transporte de várias formas, inclusive estruturando uma rede de transporte público adequado, ainda que oneroso.

Interessante notar que Bonizzato e Bonizzato (2016, p. 356) afirmam que o acesso ao transporte é precário, de tal maneira que se tornou comum adotar formas alternativas de prestação desse serviço, como as vans, moto-táxis e as caronas onerosas coordenadas por aplicativos de celular. Diante dessa variedade de possibilidades, mister se faz questionar se é razoável a limitação realizada pelos órgãos do Poder Executivo Federal, ao considerar, na MP em estudo, que apenas alguns transportes ensejam o direito ao respectivo auxílio.

Existe uma multiplicidade significativa de meios de transporte disponíveis para o usuário, com os preços mais variados. O ponto principal dessa constatação é que essa multiplicidade de meios de transporte surgiu principalmente diante da falha do Estado em fornecer serviços de transporte públicos de qualidade ou em preços acessíveis à população de baixa renda, conforme indica Lemos (2010). Diante desse contexto, quando somente se paga o auxílio-transporte a quem se desloca de transporte coletivo, obriga-se o servidor a abdicar de outros meios que são mais céleres, menos onerosos e/ou pouco precários.

Bonizzato e Bonizzato (2016, p. 358) indicam que a doutrina nomeou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como norma programática. Isso se dá em virtude da impossibilidade de que ela concretize os direitos sociais que positiva, de maneira que se mostra apenas como uma ordem de planejamento do Estado para concretização futura. Por isso os autores questionam as teorias reducionistas do ativismo judicial, em face da crescente necessidade de transcender a mera existência da norma e buscar a sua validade.

Essa crítica se relaciona com a limitação no pagamento do auxílio-transporte. A jurisprudência do STJ discutida neste trabalho beira o ativismo judicial, posto que vai além do que a norma diz, embora não contrarie uma vedação expressa. Ainda assim, é importante se perguntar se diante da ineficiência do Estado em prestar o transporte público de qualidade ou a baixos custos, o Poder Judiciário não deveria adotar postura mais ativa, a fim de perseguir os ideais de justiça positivados na Carta Magna. Vale lembrar que a interpretação do Poder Executivo Federal também extrapola o texto da MP n. 2.165-36/01, porque cria uma vedação que não está expressa.

Ao analisar o contexto fático que envolve a questão do auxílio-transporte, é possível afirmar que a MP n. 2.165-36/01 é válida, vez que perfeitamente elaborada. Esta é eficaz, na maior parte dos casos, no sentido de que já produz efeitos no plano da realidade. Todavia, ineficaz para um grupo de pessoas, haja vista que não atende aos anseios daqueles que vislumbram o transporte em veículo próprio como o mais adequado.

Os autores do artigo científico em pauta nesta subseção direcionam a discussão para o dever do Estado de garantir que todos os cidadãos tenham acesso ao transporte. Não entram na discussão, portanto, quem deve custear a utilização desse transporte.

Neste trabalho, a discussão paira sobre um direito que é adjacente ao direito fundamental ao transporte. Aqui, discute-se o direito do agente público federal de ser indenizado por parte dos gastos que tem com o transporte que se destina ao trabalho. Ainda assim, não é possível afirmar que as discussões supra são inadequadas.

Diante do exposto, a questão que se coloca é se a previsão constitucional do direito ao transporte significa necessariamente que todos os trabalhadores têm o direito à indenização pelo transporte realizado para deslocar-se ao trabalho. Ao que tudo indica, o direito à indenização pelo transporte faz parte do direito fundamental ao transporte, haja vista ser razoável acreditar que sem esse auxílio, boa parte da renda do trabalhador seria comprometida somente com os deslocamentos para o trabalho.

Por isso é possível afirmar que esse direito social pode irradiar sobre a MP em estudo, no sentido de garantir uma interpretação mais ampla do que a interpretação léxica do seu art. 1º tem permitido, porque o direito ao transporte, agora materializado como direito social na CF/88, faz crescer a preocupação de que todos tenham acesso a esse direito da mesma forma, se nas mesmas condições estiverem.

Sobre isso, mister se faz destacar que a restrição à interpretação em pauta pode gerar uma situação de disparidade entre agentes públicos que se encontram nas mesmas condições. Para melhor esclarecer esse argumento, é importante materializá-lo no seguinte exemplo: dois militares, vizinhos, deslocam-se todos os dias de sua residência até o quartel e retornam no final do dia; um deles vai de veículo particular e o outro de ônibus municipal.

No exemplo acima, é difícil mensurar os gastos dos personagens, ou afirmar qual dos dois gasta mais, porque isso depende de vários fatores. Cada veículo têm uma média de gastos por quilometragem rodada, enquanto o valor da passagem de ônibus é uma constante atualizada de tempos em tempos.

É incontestável, porém, que ambos os personagens do exemplo acima

possuem um gasto monetário significativo nesse transporte. Se esse gasto ultrapassa os seis por cento do seu soldo, ambos são iguais enquanto potenciais credores de uma indenização pelo seu transporte.

Ainda sobre o exemplo citado, um dos militares deverá arcar com o transporte utilizando o valor da sua remuneração; o outro receberá um valor para arcar com boa parte dos gastos com esse transporte. Ao final dessa operação, o valor que sobra é significativamente menor para um, do que para o outro. É razoável pensar ainda que, em alguns casos, o agente público não utiliza o transporte público pela inexistência de linhas que passem em horário compatível com a chegada no trabalho; ou, em outros casos, pela diferença no tempo de deslocamento ser tão significativa, que se torna excessivamente dispendioso utilizar o transporte público.

Embora hipotético, esse exemplo pode traduzir a realidade do Poder Executivo Federal como um todo. Sendo mais ambicioso, esse exemplo pode traduzir a realidade dos trabalhadores em geral. Essa afirmação se torna crível diante da percepção da amplitude da discussão e pela vasta jurisprudência sobre o assunto, tanto na Justiça Federal quanto na Justiça Comum Estadual e na Justiça do Trabalho.

Outro argumento, esse mais específico à vida na caserna, precisa ser trabalhado no que diz respeito à equidade social. O Exército Brasileiro cultua uma série de valores militares a serem internalizados pelo militar, quando nas relações intramuros. Esses valores foram positivados na Portaria n. 012 – Estado Maior do Exército (EME), de 29 de janeiro de 2014. Dentre esses valores, alguns merecem destaque: a fé na missão do Exército, o amor à profissão e o espírito de corpo.

Esses valores dependem de uma relação pacífica e harmoniosa entre os integrantes da força e os seus colegas, ou entre aqueles e a própria instituição. Todavia, não é isso que geralmente ocorre em uma ação judicial, quando o militar e o Exército Brasileiro são colocados em polos distintos da relação processual. Portanto, surge uma postura beligerante de um para com o outro, às vezes até mesmo entre os próprios integrantes da força.

Assim, verifica-se que a contradição existente entre Administração Pública e jurisprudência pode atingir as relações sociais dos militares de várias formas. A princípio, prejudicam o seu deslocamento de/para o trabalho. Daí decorre que o militar vai se deslocar por meios de transporte precários ou extremamente demorados ou vai optar por meios privados e enfrentar uma defasagem salarial significativa, em comparação a seus colegas nas mesmas condições, que se deslocam por meios coletivos.

Por fim, se insatisfeito ficar, deverá ingressar com ação judicial, cujo processamento pode prejudicar os valores que são tão importantes para o bom cumprimento das missões do Exército Brasileiro, ou para a persecução da boa

administração pública, no caso dos servidores públicos. É possível até dizer que esses valores cultivados na caserna são importantes em qualquer relação profissional.

2.2 A perspectiva daqueles que não se inserem no rol de potenciais beneficiários do auxílio-transporte concedido aos servidores e militares do Poder Executivo Federal

Não é possível, nesse ponto, aderir ao senso comum e estabelecer críticas que não se amoldam à realidade do ordenamento jurídico. A carga tributária brasileira já está estipulada e a realidade que se coloca é que o Estado arrecada um determinado valor e deve empregar esse valor da melhor maneira possível.

Ao empregar o dinheiro público, os administradores não podem deixar de planejar a remuneração dos agentes públicos, os quais personificam a atuação do Estado. Junto da remuneração propriamente dita, naturalmente estão colocadas as verbas auxiliares, como o auxílio-transporte, cuja origem deriva da legislação.

Dessa forma, o interesse da população em geral está no sentido de que o serviço público decorra de previsão expressa na legislação e que eventuais abrangências na interpretação da legislação estejam alinhadas com a função social do Estado. Com isso, será possível que o serviço público seja prestado em melhores condições, garantindo-se dignidade aos agentes públicos na busca efetiva dos valores estabelecidos na Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Além disso, deve-se afastar a incidência de privilégio que usurpam as finalidades do Estado.

No caso da ampliação do pagamento do auxílio-transporte, não é possível afirmar que serão concedidos privilégios aos agentes públicos. Para entender essa negativa, é preciso compreender que não são todos os servidores públicos ou militares que fazem jus à percepção do benefício. Para isso, é preciso entender o cálculo que é feito para se chegar ao valor do auxílio-transporte.

Como já foi dito, o auxílio-transporte visa o custeio parcial das despesas gastas com o transporte relacionado à ida e volta do trabalho. É parcial, pois somente será remunerada a despesa que ultrapassar seis por cento do soldo, no caso do militar. A parcela básica mensal da remuneração e dos proventos do militar é chamada de soldo, que aumenta à medida que aumenta a graduação do militar, conforme estipula o inciso I do art. 1º combinado com o inciso I do art. 3º da MP n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001⁷.

Para efetivar esse custeio parcial, o cálculo do auxílio-transporte é feito da seguinte maneira: é estabelecida a base de cálculo do auxílio, multiplicando-se o valor diário gasto com o transporte coletivo por vinte e dois (que é a média de dias trabalhados no mês); depois, desse valor, subtrai-se seis por cento do soldo do

militar; por fim, são subtraídos os valores das despesas a anular, que são referentes aos dias que o militar, por qualquer motivo, não efetivou o deslocamento previsto. O valor diário gasto com o transporte é extraído do valor das passagens dos transportes coletivos que são utilizadas no trajeto.

Desse cálculo, é possível extrair que quanto maior a graduação do militar, maior será o seu soldo e, por consequência, maior será o desconto de seis por cento no seu auxílio-transporte. Chega um ponto em que o desconto de seis por cento iguala ou supera o valor devido de auxílio-transporte. Isso significa dizer que o militar não terá direito ao auxílio-transporte, porque suas despesas com transporte foram menores do que seis por cento do seu soldo.

Na prática, o cálculo apresentado significa que o auxílio-transporte é recebido majoritariamente por sargentos, cabos e soldados. Isso, pois são os militares de menor graduação no Exército Brasileiro, o que implica que também são os militares cujo soldo é o menor. É raro um oficial do Exército Brasileiro receber auxílio-transporte. Para que essas exceções aconteçam, o oficial deve residir a uma distância exorbitante do quartel, de forma que os valores das passagens, quando somados, superam o valor de seis por cento do seu soldo.

Vale ressaltar que o mesmo raciocínio pode ser aplicado aos demais servidores empregados do Poder Executivo Federal. Isso, pois a legislação aplicável é a mesma e nessas instituições também existe uma hierarquização salarial que é estruturada em uma base de cálculo fixa, que também serve de base de cálculo para o auxílio-transporte. O mesmo acontece inclusive nas relações de trabalho celetistas.

Por essa realidade fática, não é possível dizer que a ampliação do auxílio-transporte é um privilégio. Os agentes públicos que usufruem do auxílio-transporte são aqueles que realmente necessitam deste e para os quais o gasto com o transporte compromete parcela essencial de sua remuneração. Especialmente em grandes cidades, como é o caso de Belo Horizonte (MG), os gastos com o transporte podem comprometer grande parcela da remuneração.

Aqueles que pleiteiam a expansão do auxílio-transporte para o uso de veículos próprios também estão inseridos nessa categoria de defasagem salarial. Por isso, a não percepção do auxílio-transporte impacta muito na vida daqueles que se deslocam de carros particulares, por exemplo, e têm que arcar com os ônus da propriedade de um veículo. Ou mesmo para os que não possuem carro e precisam utilizar caronas coordenadas por aplicativos de celular com frequência, em função da dificuldade no acesso ao transporte coletivo.

Diante disso, é possível assinalar que de acordo com as preocupações gerais da sociedade, o auxílio-transporte não se amolda nas características de privilégio, sendo necessário para efetivar a prestação do serviço público ou militar. De fato,

representa um valor que garante a dignidade do agente público e, por ter previsão legal expressa, se mostra como um direito que não pode ser abandonado ou restringido. Essas mesmas conclusões irradiam para as relações de trabalho celetista.

Assim, a aparente impressão de que os interesses desse grupo social são conflitantes com os do grupo anterior não se sustenta diante de análise mais profunda. O auxílio-transporte é fundamental para o funcionamento da máquina pública e só é conferido àqueles que dele realmente necessitam.

3 Dimensão do crescimento econômico aplicada ao conflito em estudo

Para viabilizar uma discussão mais próxima do conceito dessa dimensão do princípio do Desenvolvimento Sustentável, é importante trazer o conceito fidedigno dela, conforme se segue:

Na dimensão econômica da sustentabilidade verifica-se que no conceito de desenvolvimento sustentável o prisma do fator econômico jamais pode ser tratado com indiferença ou ser deixado de lado, pois é a partir de uma economia saudável e responsável, que será possível a geração de igualdades sociais, com o pleno desenvolvimento sustentável nos padrões da sustentabilidade (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 95).

Nesse prisma, é inarredável o entendimento de que também o Estado se envolve em uma preocupação com o desenvolvimento econômico saudável. É um grande gestor de recursos financeiros e naturais e, por isso, precisa se preocupar em gerir esses recursos da forma mais adequada. Em outras palavras, adequar o desenvolvimento econômico, sempre desejável, à preservação ambiental e ao combate às mazelas sociais que geralmente derivam do desenvolvimento econômico em uma economia capitalista.

Para atingir esses valores, em intersecção com o tema deste trabalho, é preciso entender o impacto econômico que daí pode advir. A abrangência na interpretação do art. 1º da MP n. 2.165-36/01 tem um resultado imediato: a necessidade de que a União Federal empregue mais recursos para pagar a maior demanda por auxílio-transporte que irá surgir.

O tamanho desse déficit é difícil de mensurar, porque depende muito do interesse daqueles que ainda não percebem o auxílio em se manifestarem. Além disso, não é viável acreditar que atualmente o Poder Executivo Federal é unísono em vedar o pagamento do auxílio-transporte àqueles que se deslocam com veículo

próprio, já que é muito natural temer o acionamento judicial quando já está pacificado que o agente público vencerá na lide.

Por isso, é possível que já existam agentes públicos do Poder Executivo Federal percebendo o auxílio-transporte mesmo que se deslocando de veículo próprio. Se assim for, havendo pacificação do tema no sentido da jurisprudência do STJ, o aumento do ônus no orçamento público não será tão significativo quanto seria se ninguém que se desloca de veículo próprio estivesse percebendo o valor do auxílio-transporte.

Apesar disso, é inquestionável que o orçamento público federal sofrerá com o alargamento do pagamento do auxílio-transporte. Se houvesse uma leniência generalizada em aplicar as recomendações da Orientação Normativa n. 4, não haveria ações judiciais para contestá-la. Se existe contestação judicial, significa que em menor ou em maior medida, as restrições ao pagamento do auxílio-transporte estão acontecendo.

É preciso também analisar a questão econômica por outro prisma. Se já ficou pacificado um determinado entendimento jurisprudencial de tribunal superior, é razoável entender que a maior parte das ações que ingressarem em órgão jurisdicional pugnando essa mesma matéria serão providas. As que não obtiverem provimento, somente podem ser obstadas por entraves processuais. Ou seja, o processo judicial nesse caso somente posterga a obrigação devida.

Além disso, é preciso entender que o acesso à jurisdição não é gratuito. Prova disso é o próprio instituto da “justiça gratuita”, que quando concedido, exige a parte no processo de custear as despesas elencadas no rol do art. 98 do CPC/15. Essa gratuidade de justiça, porém, não pode ser aproveitada pela União Federal, que, de maneira direta ou indireta, arcará com os custos de um trâmite processual.

Mais do que isso, se a União for sucumbente, deverá arcar com alguns ônus de sucumbência que são inarredáveis, porque são pagos à parte vencedora no processo, como os honorários advocatícios da parte vencedora. Ou seja, a União Federal será obrigada a retornar o pagamento do auxílio (indenizando o período no qual ele ficou suspenso), além de pagar as despesas judiciais, devidamente corrigidas monetariamente eventualmente acrescidas de juros de mora.

Nesse contexto, se todos os agentes públicos federais ingressarem na justiça pleiteando a regularização da concessão do auxílio-transporte, posto que utilizam veículos próprios no deslocamento e a União Federal for sucumbente, se não em todas, na maioria dessas ações, duas consequências são iminentes: o abarrotamento do Poder Judiciário com infindáveis demandas sobre o tema; e um problema futuro de arcar com um valor maior de despesas, do que deveria ser arcado se o direito fosse garantido no âmbito da Administração Pública.

Não é tão fácil acreditar que todas essas pessoas atingirão a percepção de que são titulares de um direito, mas que precisam recorrer ao Poder Judiciário para tê-lo reconhecido. Isso, porém, não extrai o valor dos argumentos suscitados com essa possibilidade.

Os argumentos são de que é muito mais oneroso financeiramente para a União Federal arcar com os ônus de sucumbência do que garantir o auxílio-transporte nos moldes do entendimento jurisprudencial; e é muito mais trabalhoso, tanto para o Poder Judiciário, quanto para os órgãos do Poder Executivo que representam a União Federal em juízo, trabalhar com todas as demandas sobre uma causa cuja resolução poderia ser mais simples.

Para encerrar, é preciso estabelecer um contraponto. Pode-se pensar que existe uma margem de vantagem econômica em esperar que todos esses militares e servidores públicos recorram ao Poder Judiciário para auferir um direito incontestado, porque nem todos terão o conhecimento da existência do direito; alguns dos que tiverem conhecimento não terão disposição para enfrentar um desgastante e demorado processo judicial; e dos que se dispuserem ao processo judicial, alguns se perderão nas questões processuais e nunca serão capazes de atingir uma decisão de mérito; os poucos que conseguirem o trânsito em julgado da ação, só vão receber muito no futuro, por meio de precatórios, quando o Estado puder pagar.

É uma percepção que não pode prosperar. Fosse o particular a adotar essa prática, estaria agindo em desconformidade com a ética e atentando contra os principais valores prezados no Estado Democrático de Direito. Para o Estado, além das agressões anteriores, contar com o insucesso judicial dos litigantes é completamente inadmissível, porque contraria os próprios fundamentos da existência do Estado moderno e contemporâneo. Fundamentos esses que foram construídos por mais de quinhentos anos, desde Maquiavel e Hobbes, recebendo novos contornos com os contratualistas iluministas e aprimorados desde então. Isso porque o Estado criou uma relação muito estreita com os seus militares, servidores e empregados, ao usurpar sua força de trabalho em prol da materialização de uma ideia, qual seja, a manutenção da existência de um ente despersonalizado, como é o caso da União Federal. Se existe uma contrapartida remuneratória, mesmo que em caráter de indenização, o Estado precisa arcar com ela e se planejar para a sua existência antes do ingresso do agente no serviço ou emprego público.

Todo militar, servidor e empregado público federal é um beneficiário em potencial do auxílio-transporte, de maneira que nada justifica a falta de planejamento orçamentário específico anterior à contratação.

4 Dimensão da proteção ambiental aplicada ao conflito em estudo

Nos moldes realizados nos capítulos anteriores, mister se faz transcrever o conceito dessa dimensão do princípio do Desenvolvimento Econômico, para, partindo dele, estabelecer as discussões cabíveis:

No aspecto da dimensão ambiental da sustentabilidade, é inegociável a premissa de que o meio ambiente equilibrado à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, deve ser devidamente preservado e protegido, sob pena de a natureza não suportar mais a vida humana na Terra (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 95).

Para que o Estado garanta ao cidadão o direito à boa administração pública, é imprescindível que esteja preocupado com a proteção ambiental. Os atos administrativos devem ser direcionados para a preocupação com as gerações futuras, não só com a geração atual.

Preservar o ambiente, porém, tornou-se tarefa difícil a partir da Revolução Industrial, em virtude das relações predatórias que o ser humano estabeleceu com o ambiente. Desse modo, tornou-se função do Estado intermediar as relações que prejudiquem o ambiente, para atenuar ou extinguir os seus efeitos danosos.

No caso em questão, o argumento desfavorável ao deslocamento em veículo próprio muito se relaciona com a proteção ambiental, pois o entendimento que vigora é de que o setor de transportes é o que mais causa impactos na qualidade do ar, conforme afirmou o Ministério do Meio Ambiente (2010). Os meios de transporte, cada um em seu grau, danificam o ambiente por meio da emissão de gases poluentes, que são resultado da combustão que aciona o motor desses veículos.

Diante dessa realidade, é possível entender que quanto maior o número de veículos transitando diariamente, maior será o dano causado à qualidade do ar e, conseqüentemente, ao meio ambiente. Por isso é preciso repensar a mobilidade urbana com o intuito de atenuar os impactos causados pelo setor de transportes ao meio ambiente.

Nesse aspecto, uma das principais medidas defendidas para reduzir os impactos ambientais do setor de transportes é o desestímulo ao transporte motorizado, conforme afirmam Barczak e Faria (2012, p. 16). Seguindo essa linha de pensamento, é importante ampliar o uso dos meios coletivos de transporte, porque eles reduzem a necessidade de que muitos outros veículos particulares estejam em circulação.

Barczak e Duarte (2012, p. 15) ainda sugerem, em simetria com o princípio

do usuário-pagador oriundo do Direito Ambiental, que sejam adotadas medidas mitigadoras econômico-fiscais e financeiras, porque entendem que a preferência pelo transporte particular deriva principalmente do seu baixo custo em relação ao transporte coletivo. Assim, aqueles que optarem pelo transporte particular deveriam arcar de forma mais significativa pela poluição do que os que se deslocam em veículos coletivos.

Os argumentos dos autores são inatacáveis. De fato, o Estado precisa intervir na forma como as pessoas se deslocam, em respeito às gerações futuras. Apesar disso, cercear o direito ao auxílio-transporte não é uma medida adequada para atingir os fins propostos, porque viola preceitos básicos da equidade social que são intocáveis, conforme se passa a expor.

No trabalho escrito por Barczak e Duarte (2012) estão dispostas cinco categorias de medidas mitigadoras dos impactos ambientais do transporte. São elas: medidas econômico-fiscais e financeiras; medidas regulatórias; medidas de informação e comunicação; medidas de planejamento e desenho urbano; e medidas tecnológicas. Restringir o pagamento do auxílio-transporte poderia se enquadrar, como já dito, na primeira medida citada.

Todavia, quando os autores passam a descrever as medidas que penalizam o transporte motorizado individual, citam “os impostos ou taxas sobre combustíveis, as taxas de registro e licenciamento de veículos, os impostos sobre a circulação de veículos, a taxa para circulação viária (como pedágio urbano), e as taxas de congestionamento e sobre estacionamentos públicos” (BARCZAK; DUARTE, 2012, p. 15).

Analisando as medidas supramencionadas, percebe-se que se trata de tributos que, em sua maioria, já são pagos por quem possui veículo particular. Além disso, essa tributação tem a possibilidade de ser cobrada de forma isonômica e respeitando a capacidade contributiva dos proprietários de veículos automotores. O mesmo não se observa no cerceamento ao acesso do auxílio-transporte, o que, como já foi discutido, incide sobre quem é menos remunerado pelo seu trabalho e ainda favorece uma grande discrepância salarial entre trabalhadores que se encontram em condições sociais similares.

O que se defende, portanto, não é que o uso do transporte particular não deva ser mitigado. Diferente disso, é possível apreender que os esforços para ampliação do uso do transporte coletivo devem ser feitos de forma responsável e respeitando os princípios do Direito Tributário ou a competência dos órgãos públicos que podem interferir na mobilidade urbana.

O Exército Brasileiro, por exemplo, não pode pretender interferir na mobilidade urbana cerceando parcela remuneratória devida aos seus militares. Em

nome dessa preocupação, pode adotar outras estratégias pautadas pelo “incentivo” e não pelo “cerceamento” ou “imposição”. Por isso, pensando especificamente no Exército Brasileiro, outras medidas podem ser adotadas para mitigar o impacto do transporte particular dos seus militares.

Pode a Força Armada, por exemplo, incentivar que o militar se desloque de carona com outros colegas de trabalho, atenuando os efeitos do maior número de veículos transitando diariamente. Logicamente, outras questões precisam ser enfrentadas quando se incentiva a carona. Por exemplo, é preciso avaliar se algum dos envolvidos na carona faria jus a receber o auxílio-transporte. Logicamente, essa resposta varia de acordo com a modalidade de carona: se o proprietário do veículo recebe algum valor das suas caronas ou se oferece a carona gratuitamente.

Vale lembrar que segundo o STJ, apenas o motorista do veículo faria jus à recepção do auxílio-transporte, mesmo que recebesse alguma ajuda financeira dos seus colegas e, conseqüentemente, tivesse os gastos com esse transporte atenuados, ou suprimidos. Diante dessa dificuldade em abarcar todas as hipóteses de maneira adequada, o Exército Brasileiro chegou a mencionar, em um de seus pareceres, que o transporte particular suscita muitas irregularidades, motivo pelo qual deve ser desaconselhado.

É lícito pensar que o sistema de caronas atenua os efeitos ambientais causados pelo deslocamento de múltiplos veículos, embora não de modo tão significativo quanto o transporte coletivo. Ainda assim, é um esforço positivo na busca pela proteção ambiental, desde que sejam remunerados aqueles que efetivamente suportam as despesas com o deslocamento em valor maior do que seis por cento do seu soldo.

Outra sugestão que se mostra válida, no âmbito do Exército Brasileiro, seria condicionar os processos de seleção de militares temporários que prestam o serviço militar obrigatório à proximidade entre o local onde residem e o local de trabalho. Com isso reduzem um potencial gasto com auxílio-transporte e uma maior emissão contínua de gases poluentes quando comparados a esse militar optar por se deslocar de veículo particular. Além disso, não infringem a igualdade de oportunidades inerente aos concursos públicos, vez que essa medida se limita ao serviço militar obrigatório.

É evidente que as medidas defendidas neste artigo não são tão eficientes quanto aquelas apresentadas nos estudos em questão. É preciso lembrar, porém, que a busca pela proteção ambiental também precisa se amoldar ao desenvolvimento econômico e, principalmente, à equidade social. No caso em pauta, cercar o pagamento do auxílio-transporte pode trazer impactos sociais tão ou mais graves do que os impactos ambientais.

A conclusão que se pode chegar do que foi exposto é que o transporte veicular de forma geral é danoso para o ambiente. Existem, inclusive, impostos e taxas que desestimulam o deslocamento em veículos de pequeno porte. Todavia, cercear o auxílio-transporte não é uma medida lícita para atingir os fins de proteção ambientais pretendidos no controle do tráfego de veículos.

Por isso, o Estado brasileiro precisa estudar outras formas de ampliar o uso de transporte coletivo ou de desestimular o uso de transporte automotor, que não seja por meio da imposição de condutas que atentem somente contra a parcela de menor remuneração dentro de um grupo social. Vale lembrar, como já foi dito, que o cerceamento do auxílio-transporte impõe uma restrição financeira que atinge majoritariamente as classes de menor remuneração dentro da máquina pública.

Considerações finais

Em face ao exposto neste artigo, foi possível extrair, da análise feita sob a ótica do princípio do Desenvolvimento Sustentável, que é mais viável que o Poder Executivo Federal adote a jurisprudência do STJ. Essa jurisprudência permite que os administradores públicos abandonem a interpretação léxica do art. 1º da MP n. 2.165-36/01, para se vincular à interpretação teleológica do Poder Judiciário. Assim, mostra-se lícito que os agentes públicos que se deslocam de veículo próprio, e não coletivo, recebam o auxílio-transporte.

A dificuldade em se adotar a jurisprudência do STJ (que não está consolidada em súmula vinculante) no âmbito administrativo foi discutida em outro artigo científico desenvolvido sobre este tema. Em resumo, essa situação só é possível ao adotar o princípio da juridicidade administrativa em detrimento do princípio da legalidade estrita na Administração Pública. Com isso, as fontes que fundamentam as decisões administrativas são ampliadas, especialmente quando da existência de lacuna na legislação, como é o caso em epígrafe.

Na perspectiva da equidade social, verificou-se a disparidade social causada pela interpretação léxica, que foi destacada em face do Direito de todos os cidadãos ao transporte. Ao se analisar a perspectiva econômica, foi possível perceber que a redução dos gastos com o cerceamento do direito ao transporte é uma falácia, vez que, diante de jurisprudência consolidada, esses ônus financeiros estão sendo postergados para serem pagos com ônus sucumbenciais, ainda mais caros do que antes.

Ainda foi analisada a perspectiva ambiental. Nessa dimensão ficou claro que a mobilidade urbana é uma das maiores preocupações no que diz respeito à proteção ambiental. De fato, o deslocamento em veículos de pequeno porte é mais

danoso ao ambiente do que o deslocamento em veículos coletivos. Por isso, as formas de atenuar esses impactos devem respeitar o poder econômico dos cidadãos e a desigualdade social que se camufla por detrás da forma como é calculado o pagamento do auxílio-transporte.

Limitar o pagamento do auxílio-transporte é uma estratégia que ataca apenas pessoas de menor poder aquisitivo e gera uma desigualdade de tratamento para os que se encontram em igualdade de condições. Por isso, ainda que possa ser efetiva no combate à poluição atmosférica, não se amolda aos preceitos de justiça social tão caros no Estado Democrático de Direito.

Vale destacar que neste estudo não se defende que a ampliação do rol de beneficiários do auxílio-transporte implique em uma mudança na base de cálculo desse auxílio, porque a legislação analisada não permite entender que o órgão público deva calcular o auxílio com base nos exatos custos que o agente público tem com o deslocamento em veículo particular, e não coletivo. Vale lembrar que os gastos com transporte próprio do agente dependem de inúmeras variáveis e alguns ônus que são específicos daqueles que causam maior índice de poluição. Por isso, envidar esforços para calcular os gastos com transporte particular pode fazer com que a máquina pública arque com custos que deveriam ser imputados somente ao trabalhador, por ter optado por um meio de transporte mais poluente.

Além disso, o art. 6 da MP n. 2.165-36/01⁸ estabelece a presunção de veracidade das alegações do agente público quanto aos valores do transporte que utiliza. Portanto, a discricionariedade em vincular o pagamento do auxílio aos gastos reais com o transporte particular é maior. Além disso, quando a base de cálculo deixa de ser constante e passar a se flexibilizar diante da imprecisão das despesas com transporte particular, aumenta-se a possibilidade de adimplementos irregulares.

O valor dos transportes coletivos é constante. O valor da passagem de ônibus é tabelada e facilmente verificável junto às empresas que prestam este serviço de transporte. Resta à administração pública apurar, quando houver suspeitas, se o agente público realmente reside no local alegado e se o transporte é realmente oferecido pela empresa de ônibus nos moldes do que afirmou o agente público. Essa verificação é bem mais simples.

Como já foi dito, é muito difícil estabelecer o exato valor que o agente público gasta com o transporte diário, pois alguns valores que não são tão corriqueiros devem entrar na balança e se confundem com deslocamentos de outras naturezas que são realizados. A critério de exemplo, quando troca-se o óleo

8 "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" (BRASIL, 2001).

do motor do carro, o agente público teria que definir quanto daquele valor é relativo à quilometragem rodada para ir e voltar do trabalho e quanto se refere aos outros deslocamentos que fez, como, por exemplo, para o dentista, para o lazer e para a faculdade.

Por isso é que não se pode confundir a forma como é calculado o auxílio-transporte e o modo como o agente público realmente se desloca. Estabelecer o valor das passagens de ônibus como base para o cálculo é buscar uma segurança jurídica que não se pode atingir na busca pelos valores gastos com o transporte próprio dos agentes públicos.

Essa percepção garante também maior aproximação ao princípio da isonomia, quando os valores de auxílio-transporte são calculados com relação à distância percorrida, medida de acordo com a quantidade de transporte coletivo necessária para o deslocamento. Dessa forma, defende-se que o auxílio-transporte continue sendo calculado com base no deslocamento em transporte coletivo.

Referências

BARCZAK, R.; DUARTE, F. Impactos ambientais da mobilidade urbana: cinco categorias de medidas mitigadoras. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 13-32, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/5470>. Acesso em: 3 ago. 2019.

BONIZZATO, L.; BONIZZATO, A. R. D. A Emenda Constitucional n. 90 e possíveis desdobramentos sobre o direito social ao transporte em ambientes artificiais brasileiros. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 341-369, set/dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v13i27.911>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 maio 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.165-36, de 23 de agosto de 2001. Institui o Auxílio-Transporte, dispõe sobre o pagamento dos militares e dos servidores do Poder Executivo Federal, inclusive de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 ago. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2165-36.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Dispõe sobre

a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 set. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2215-10.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

CANOTILHO, J. J. G. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/tek/n13/n13a02.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 52, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 22 abr. 2019.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 17 dez. 2019.

LEMOS, J. F. *Poluição veicular: avaliação dos impactos e benefícios ambientais com a renovação da frota veicular leve na cidade de São Paulo*. 2010. 133f. Dissertação (Mestrado) – Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-20082010-200639/pt-br.php>. Acesso em: 3 ago. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Setor de transporte é o que causa mais impacto na qualidade do ar. *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, 23 mar. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/setor-de-transporte-e-o-que-causa-mais-impactos-na-qualidade-do-ar>. Acesso em: 3 ago. 2019.

NOVELINO, M. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

SILVA, R. F. T. *Manual de direito ambiental*. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.