



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

PARECER/MP/CONJUR/PLS/Nº 1248 - 3.13 / 2009

PROCESSO Nº: 08759.000105/2008-73

EMENTA: CONSULTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE DEFERIR COMPLEMENTAÇÃO DE AJUDA DE CUSTO EM FACE DA MUDANÇA POSTERIOR DE DOMICÍLIO DOS DEPENDENTES DO SERVIDOR E DISCUSSÃO SOBRE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM O TRANSPORTE DESSES DEPENDENTES E DA MOBÍLIA. POSSIBILIDADE. PELA RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DESTA PASTA, PARA A ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

1. A Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas – COGES/SRH/MP encaminha a esta CONJUR/MP, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, consulta acerca das seguintes questões: I)- deferimento de complementação de ajuda de custo a servidor cujos dependentes só mudaram de domicílio meses depois da sua transferência para o novo domicílio; II)- ressarcimento de despesa com transporte de mobiliário.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

2. A aludida Coordenação manifestou-se por meio do despacho de fls. 86/92, donde se extraem as seguintes passagens, que relatam o caso de forma bastante clara:

“2. Tratam os autos de pedido de complementação da ajuda de custo, pleiteada pelo Senhor [REDACTED] a, ocupante do cargo de Artífice, referente à parcela destinada à remoção de seus dependentes, cônjuge e filho, bem como passagens aéreas e o transporte do mobiliário no trecho Rio de Janeiro/RJ para Aracruz/ES.

(...)

4. A Administração Executiva Regional de Governador Valadares, por meio do documento de fls. 14, datado de 03/07/2008, informou que os dependentes do servidor não o acompanhariam ao novo local de trabalho e ainda que o servidor residia em hotel e que não havia recebido ajuda de custo nos últimos 12 meses.

5. Ocorre que, em 01/12/2008, o servidor protocolou requerimento, de fl. 27, de ajuda de custo e passagens aéreas referentes a seus dependentes, bem como transporte mobiliário no trecho Rio de Janeiro/RJ para Aracruz/ES. (...)

(...)

8. Em seguida, a Coordenação de Legislação de pessoal exarou o seguinte entendimento às fls. 60, por intermédio da Informação nº 044 SEDD/CLP/2009:

‘6. Por todo o exposto, considerando o que dispõe a legislação e o que consta do processo em comento, o servidor Francisco das Chagas Lopes Rocha, não faz jus à indenização pleiteada, uma vez que a origem dos dependentes – Rio de Janeiro/RJ – não é a mesma do interessado – Posto Indígena Guarani/MG.

(...).”

3. Na sequência, o despacho em comento sintetizou o entendimento firmado pela Procuradoria Federal Especializada da FUNAI, proferido no seguinte sentido:



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

- que “em momento algum a lei manifesta-se contrária à concessão da ajuda de custo em razão do deslocamento do dependente ser de cidade diversa da lotação do servidor”;
- que “não obstante o atraso no fornecimento das informações pelo servidor, o mesmo comprovou a existência de dependentes e demonstrou as razões que motivaram a permanência dos mesmos na sede anterior, cumprindo, mesmo que tardiamente, o disposto no art. 12 da Orientação Normativa nº 1, de 29/04/2005;
- que “a lei não veda o pagamento da despesa de transporte mobiliário cujo deslocamentos seja diverso da sede anterior”, razão pela qual o servidor teria direito ao ressarcimento dessa despesa;
- que no tocante às despesas com o transporte dos dependentes, elas seriam devidas “apenas relativa ao trecho da antiga sede do servidor para a nova sede”;

4. Ato contínuo, após indicar as normas aplicáveis à hipótese, além de destacar a posição adotada pela SRH/MP por ocasião do memorando nº 50/COGLE/SRH, de 12 de dezembro de 2002, a COGES assim se manifestou:

“16. Por conseguinte, entendemos não ser devido o ressarcimento das despesas com transporte de mobília, pois o servidor não solicitou ao Órgão as providências necessárias para esse transporte e o fez por sua conta e risco, em desacordo com o disposto no Memorando nº 50/COGLE/SRH, de 12/12/2002 supracitado.

17. Em relação ao pedido de complementação do valor de ajuda de custo referente aos dependentes, cumpre registrar que a legislação ao disciplinar a ajuda de custo estabelece que essa indenização tem a finalidade de compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passa a ter exercício em nova sede. Portanto, a Administração tem o dever de custear as despesas de transporte do servidor e de sua família, não havendo na lei qualquer referência à obrigatoriedade



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

de que eles estejam na mesma cidade e que o deslocamento da família seja a partir do mesmo local do servidor.”

5. Todavia, apesar de ter adotado esse posicionamento, a COGES entendeu por bem remeter os autos a esta CONJUR.

6. É o relatório.

7. Conforme visto, a SRH anuiu com o deferimento da complementação da ajuda de custo e com o ressarcimento das despesas com o transporte, relativamente aos dependentes. A nosso ver, nessa parte, não merecem reparos as considerações tecidas pelo órgão Central do SIPEC. Com efeito, na sempre atual lição de Carlos Maximiliano¹, o direito deve ser interpretado inteligentemente; a exegese não pode conduzir a um absurdo, nem chegar a uma conclusão impossível, e o intérprete sempre deve preocupar-se com o resultado de sua atuação, que deve ser o mais razoável e que melhor corresponda às necessidades da prática.

8. Ora, de fato, as normas de regência da matéria não exigem, para a concessão de ajuda de custo e para o custeio de transporte, que os dependentes se desloquem do mesmo lugar de onde partiu o servidor. Nesse passo, não se pode olvidar do princípio basilar da hermenêutica, segundo qual, não pode o intérprete restringir onde a lei não restringe ou excepcionar onde a lei não excepciona. A respeito do tema, o insigne jurista Carlos Maximiliano, ao discorrer sobre o brocardo jurídico “*ubi lex non distinguit nec nos distiungere debemus: onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir*”, asseverou:

“Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias

¹ Hermenêutica e Aplicação do Direito, Rio de Janeiro: Editora Forense, 19ª edição, pág.178,179
Parecer PLS 1248- 3.13- Complementação de ajuda de custo e ressarcimento de despesas com transporte de mobiliário.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.²”

9. No tocante ao ressarcimento das despesas efetuadas pelo servidor com o transporte da mobília, não é correta a afirmação da SRH no sentido de “o servidor não solicitou ao Órgão as providências necessárias para esse transporte e o fez por sua conta e risco, em desacordo com o disposto no Memorando nº 50/COGLE/SRH, de 12/12/2002”. Isso porque, conforme se verifica dos documentos de fls. 26/27 e 33/36, o interessado solicitou o custeio do transporte de sua mobília em 13 de novembro de 2008 (fl. 33), inclusive apresentando três propostas de orçamento de empresas diversas (fls. 34/36).
10. Ocorre que a Administração, devido aos procedimentos burocráticos que precisa adotar em face dessas solicitações, não respondeu tempestivamente ao requerimento do servidor, o qual, em decorrência dessa demora, acabou tendo que contratar com uma das transportadoras, escolhendo o orçamento mais barato, conforme nota fiscal de serviço de fl. 68.
11. Observe-se que, apenas em 19/02 de 2009, mais de três meses depois da solicitação, é que o servidor efetuou a contratação, e assim o fez porque não poderia agir de forma diversa. Ora, não se poder exigir do servidor que ele espere *ad aeternum* por uma resposta da Administração, enquanto a sua vida pessoal e a de sua família fica no limbo, sem ao menos poderem organizar, com seus pertences, o novo lar.
12. Não é razoável imputar esse ônus ao servidor, que fez o requerimento concernente ao transporte dos dependentes e de sua mobília com a antecedência necessária a que seu órgão de pessoal adotasse as providências necessárias para tanto. Desincumbir a Administração, no presente caso, de arcar com essas despesas, consistiria em aceitar que ela poderia valer-se de sua própria torpeza, o que seria completamente desarrazoado.

² Ob. cit., p. 201.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

13. A esse respeito, convém assinalar que o princípio da razoabilidade deve sempre nortear a atuação da Administração Pública. Ao comentar o referido princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera³:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providências mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbido, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades, ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.”

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Edição. P.97.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

14. Ainda nessa perspectiva, importa esclarecer que o intérprete deve sempre procurar retirar da norma o fim a que ela se destina. Senão, veja-se a seguinte lição doutrinária, da lavra do jurista Carlos Maximiliano⁴:

“Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística (5); por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermeneuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida (6).”

15. Para melhor compreensão do tema, veja-se o teor do art. 53, da Lei nº 8.112/90:

Art. 53. A ajuda de custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, vedado o duplo pagamento de indenização, a qualquer tempo, no caso de o cônjuge ou companheiro que detenha também a condição de servidor, vier a ter exercício na mesma sede.

§ 1º Correm por conta da administração as despesas de transporte do servidor e de sua família, compreendendo passagem, bagagem e bens pessoais.

§ 2º À família do servidor que falecer na nova sede são assegurados ajuda de custo e transporte para a localidade de origem, dentro do prazo de 1 (um) ano, contado do óbito.

16. Regulamentando esse dispositivo, tem-se o Decreto nº 4.004, de 08 de novembro de 2001, donde importa destacar o art. 1º:

⁴ Ob. cit. p.124-125.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

Art. 1º Ao servidor público civil regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, no interesse da administração, for mandado servir em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, conceder-se-á:

I - ajuda de custo, para atender às despesas de viagem, mudança e instalação;

II - transporte, preferencialmente por via aérea, inclusive para seus dependentes;

III - transporte de mobiliário e bagagem, inclusive de seus dependentes.

(...)”

17. Da análise dessas normas, imperioso reconhecer que elas têm por finalidade viabilizar, sem ônus para o servidor deslocado para outra sede no interesse da Administração, a completa instalação desse servidor e de sua família no novo domicílio. Se assim o é, a Administração tem que perquirir esse objetivo principalmente quando o servidor apresentou tempestivamente as devidas solicitações e, diante da falta de definição do Poder Público, não pôde mais aguardar e adotou, por si só, as providências necessárias para a mudança de seus dependentes e de sua mobília.

18. Nesse contexto, entende-se que é devido ao servidor a complementação da ajuda de custo concernente aos dependentes indicados no formulário de fl. 27 (v. ainda docs. de fls. 31 e 32), bem como o ressarcimento das despesas efetuadas pelo servidor em razão do transporte da mobília e dos dependentes.

19. Observe-se que a complementação da ajuda de custo deve ser paga de acordo com o § 2º, do art. 1º, do Decreto nº 4.004/01, segundo o qual “a ajuda de custo corresponderá a uma remuneração, caso o servidor possua um dependente, a duas remunerações, caso o servidor possua dois dependentes e a três remunerações, caso o servidor possua três ou mais dependentes”.

20. No tocante à mobília, o ressarcimento deverá corresponder ao valor previsto na nota fiscal constante de fl. 68, ou seja, R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais). Quanto ao que dispõe o Memorando nº 50/COGLE/SRH, de 12/12/02, acerca da exigência de empenho prévio para a concessão da ajuda de transporte de bagagem, entende-se que deve ser observado o disposto nos



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

itens 33 a 38 do Parecer nº 114 CAA/PGF/PFE – FUNAI/2009, acostado às fls. 74/84, cabendo ressaltar, sobre o tema, o teor do art. 37, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

21. Com relação ao transporte dos dependentes, não consta nos autos os comprovantes das despesas realizadas pelo servidor, razão pela qual, sugere-se que ele seja notificado para apresentar tais documentos. Se o transporte tiver ocorrido por transporte público aéreo ou rodoviário, o ressarcimento deverá ocorrer de acordo com o valor das passagens adquiridas para tanto, nos termos do que dispõe o parágrafo único ⁵, do art. 3º, do Decreto em comento. Todavia, caso o transporte tenha ocorrido de outra forma ou o servidor não possua os documentos comprobatórios dessa despesa, o ressarcimento deverá ocorrer nos moldes do *caput* desse mesmo dispositivo.

22. São essas as considerações dessa Consultoria Jurídica sobre a matéria. Pela devolução dos autos à Secretaria de Recursos Humanos desta Pasta.

À consideração superior.

Brasília, 21 de setembro de 2009.

⁵ Art. 3º O servidor que, atendido o interesse da Administração, utilizar condução própria no deslocamento para a nova sede, fará jus à indenização da despesa do transporte, correspondente a quarenta por cento do valor da passagem de transporte aéreo no mesmo percurso, acrescida de vinte por cento do referido valor por dependente que o acompanhe, até o máximo de três dependentes.



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

PATRÍCIA LIMA SOUSA
Advogada da União

I. De acordo.
Em /09/2009.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JUNIOR
Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos, Substituto

I. Aprovo. II. Restituam-se os autos à SRH/MP.
Em /09/ 2009.

WILSON DE CASTRO JUNIOR
Consultor Jurídico