

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

NOTA TÉCNICA Nº 174/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Reposição ao erário de valor correspondente à ajuda de custo

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Consultoria Jurídica deste Ministério, por intermédio do PARECER Nº 1120-3.10/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU, fls. 20/24, retorna o processo em epígrafe, em resposta aos questionamentos constantes da Nota Informativa nº 229/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, fls. 09/18, acerca da necessidade de devolução ao erário do valor recebido a título de ajuda de custo, quando o servidor não comprovar a permanência dos dependentes na nova localidade.

2. Diante do exposto, tem-se que a regularidade da percepção da ajuda de custo depende do **deslocamento efetivo dos dependentes para acompanhar o servidor, bem como da natureza definitiva de tal deslocamento.** Assim, entende-se que meros comparecimentos e visitas esporádicas da família ao novo domicílio do servidor deslocado não são suficientes para legitimar a complementação de tal indenização, face à ausência do necessário *animus* de fixar residência na nova sede do servidor.

3. Deste modo, a ausência do preenchimento do requisito objetivo do deslocamento **em caráter definitivo dos dependentes**, por si só, torna legítima a exigência de reposição ao erário da diferença indenizatória recebida pelo servidor.

4. Encaminhem-se os autos à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, para conhecimento e demais providências de sua alçada, e encaminhe-se cópia desta Nota Técnica à Coordenação-Geral de Elaboração, Consolidação e Sistematização das Normas, para que verifique a possibilidade de alteração ou não da Orientação Normativa SEGEP/MP nº 3/2013, para incluir expressamente os entendimentos dispostos no presente expediente.

5. Iniciaram os autos por meio do Ofício nº 13293 GSNOR/SFC/CGU-PR, de 27 de maio de 2013, no qual a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União informou que a área técnica daquela Secretaria elaborou Nota Técnica nº 1059/GSNOR/SFC/CGU/PR, em que analisou a situação de servidor do quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União, nomeado para exercer o cargo em comissão de Procurador-Chefe da Procuradoria Federal no Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, tendo solicitado, por conseguinte, ajuda de custo, em virtude de seu deslocamento e de seus dependentes. No entanto, aquela Secretaria concluiu pela necessidade de reposição ao erário dos valores percebidos a título de ajuda de custo referente aos dependentes do servidor, em virtude de não haver comprovação de mudança de domicílio em caráter permanente.

6. Todavia, tendo em vista o disposto na Nota Técnica nº 80/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, desta Coordenação-Geral – CGNOR, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União suscitou dúvida quanto à necessidade de permanência dos dependentes do servidor para fins de concessão de ajuda de custo, especialmente levando em conta o entendimento do Tribunal de Contas da União, exarado no TC-009.073/2003-2, momento em que submeteu consulta a esta Secretaria de Gestão Pública sobre o assunto.

7. Instada a se manifestar, esta Coordenação-Geral de Aplicação das Normas, por meio da Nota Informativa nº 229/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, expôs o que se segue:

13. Considerando que a legislação não estabelece prazo para o deslocamento dos dependentes e tampouco disciplina que os dependentes estejam na mesma cidade e que o deslocamento da família seja feito a partir do mesmo local do servidor, este Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal exarou a Nota Técnica nº 80/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11 de abril de 2012, nos seguintes termos:

Isto posto, conclui-se que:

- a) para a concessão de ajuda de custo e para o custeio de transporte, o art. 53 da Lei nº 8.112, de 1990, bem como o Decreto nº 4.004, de 2001 não exigem que os dependentes se desloquem do mesmo lugar de onde partiu o servidor, bem como inexistente a determinação de uma distância mínima entre a cidade de origem e a cidade de destino. A indenização será devida desde que haja despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente;
- b) na hipótese de mudança de domicílio dos dependentes a outra localidade, antes de decorridos os três primeiros meses do deslocamento, não será fato ensejador para

que o servidor restitua a ajuda de custo, uma vez que tal restrição abarca apenas ao servidor;

c) em suma, o pagamento da ajuda de custo só se justifica quando houver despesas para instalação em nova sede, *decorrentes da mudança do servidor*, e não de seus dependentes.

14. Verifica-se que a referida Nota Técnica explicitou o entendimento de que a obrigatoriedade da observância do art. 7º, § 2º do Decreto n 4.004/2001, se refere apenas ao servidor e não a seus dependentes.

15. Em vista desse entendimento, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União suscitou dúvida quanto à necessidade de permanência dos dependentes do servidor para fins de concessão de ajuda de custo, especialmente levando em conta o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado no TC-009.073/2003-2.

[...]

17. Observa-se, portanto, da legislação que rege a matéria, que não há obrigatoriedade de que o deslocamento dos dependentes ocorra na mesma data e a partir do mesmo local do servidor. Todavia, os referidos normativos são silentes quanto à obrigatoriedade de permanência dos dependentes na localidade para a qual o servidor foi deslocado, razão pela qual esta CGNOR entendeu mediante a Nota Técnica nº 80/2012 que a obrigatoriedade de permanência se refere apenas ao servidor e não aos seus dependentes.

[...]

20. Dessa forma, tendo em vista que o entendimento vigente no âmbito deste órgão central é no sentido de que a legislação não estabelece prazo para o deslocamento dos dependentes e tampouco disciplina que os dependentes estejam na mesma cidade e que o deslocamento da família seja feito a partir do mesmo local do servidor, podendo ser efetuado o deslocamento dos dependentes em até 12 meses do deslocamento inicial do servidor; e, ainda, que a Nota Técnica nº 80/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, explicitou entendimento no sentido de que, “na hipótese de mudança de domicílio dos dependentes a outra localidade, antes de decorridos os três primeiros meses do deslocamento, não será fato ensejador para que o servidor restitua a ajuda de custo, uma vez que tal restrição abarca apenas ao servidor”, entende-se pertinente submeter o assunto à oitiva da Consultoria Jurídica desta Pasta, para manifestação acerca dos seguintes questionamentos:

a) Em caso de percepção pelo servidor do valor de ajuda de custo referente também aos dependentes que possui e ocorra a mudança destes para outra localidade antes de decorridos três meses do deslocamento, deverá haver a restituição dos valores percebidos?

b) Nesse sentido, o servidor que possui dependentes faz jus à ajuda de custo ainda que não haja a comprovação de permanência destes no local do deslocamento, ou seja, a obrigatoriedade de permanência se refere apenas ao servidor? Caso negativo, deverá haver a reposição ao erário dos valores percebidos?

8. Em resposta, a CONJUR/MP exarou o PARECER Nº 1120-3.10/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU, fls. 20/24, do qual se transcrevem os seguintes excertos essenciais:

13. A ausência de efetivo deslocamento dos dependentes do servidor no prazo de 30 (trinta) dias ensejará a restituição ao erário sempre que referido servidor

pleitear ajuda de custo calculada sobre o número de dependentes que possui sem informar ao órgão de pessoal que o deslocamento da família ocorrerá posteriormente. Nessa situação, o servidor que se deslocou desacompanhado dos dependentes terá recebido valor adicional indevido de indenização da ajuda de custo, pois não houve mudança tempestiva da família.

14. Se o servidor ao contrário, diligentemente científica o órgão de pessoal dos fatos e motivos que provocaram a opção pelo deslocamento posterior dos dependentes, a ajuda de custo paga inicialmente corresponderá à remuneração de origem que lhe era devida e não há que se falar em restituição ao erário. Apenas quando da efetiva mudança dos dependentes, que deve se concretizar necessariamente dentro de 12 (doze) meses do deslocamento inicial do servidor, ele receberá a diferença adicional de indenização, conforme o número de dependentes que se deslocaram.

15. A segunda hipótese de restituição ao erário constante do Decreto nº 4.004/01 (artigo 7º, inciso II, acima reproduzido) se dá quando, antes de decorridos três meses do deslocamento, o servidor regressar à localidade de origem, pedir exoneração ou abandonar o serviço.

16. Considerando-se que o Decreto nº 4.004/01 não fez alusão expressa ao retorno ou mudança dos dependentes do servidor, antes do transcurso de três meses do deslocamento, como fato gerador de reposição ao erário, a SEGEP/MP defende que a obrigatoriedade de permanência na nova sede pelo prazo retromencionado se restringe ao servidor. Dessarte, segundo o órgão central do SIPEC, a mudança de domicílio dos dependentes para outra localidade, ainda que antes de se completarem três meses de residência na sede de exercício do servidor, não enseja a necessidade de ressarcimento do valor da ajuda de custo calculado em função do deslocamento originário deles para acompanhar o servidor.

17. Esta conclusão jurídica ratifica a exegese desenvolvida pela SEGEP/MP no que tange à limitação, exclusivamente ao servidor, da obrigatoriedade de permanência por 3 (três) meses na nova sede.

18. A interpretação sistemática e teológica das normas que disciplinam o tema da reposição da ajuda de custo evidencia que o legislador pretendeu evitar o enriquecimento ilícito sem causa do servidor.

19. Como visto, fixou-se expressamente no Decreto nº 4.004/01 que é devida a restituição ao erário em caso de não deslocamento dos dependentes no prazo de 30 (trinta) dias de concessão da vantagem. Se a ajuda de custo constitui indenização que se presta a compensar as despesas de viagem, mudança de instalação, indispensável que os dependentes efetivamente mudem de domicílio para o local da nova sede e se instalem em caráter permanente.

20. Irrazoável, contudo, diante do silêncio normativo, asseverar que a intenção do legislador ao estipular pressuposto da mudança de domicílio em caráter permanente foi exigir que os dependentes se fixem definitivamente no novo local, ainda que por ao menos três meses. Referida ilação conduziria a algumas situações teratológicas de exigência de restituição ao erário do valor da ajuda de custo. Por exemplo, imagine-se o caso em que o cônjuge e os filhos do servidor se deslocam em caráter permanente para a nova localidade, mas, dois meses depois, ocorre o divórcio do casal ou a morte de um ou mais filhos, fatos que extinguem a permanência desses dependentes na nova sede. Seria desproporcional cobrar do servidor público a devolução ao erário da extensão da ajuda de custo recebida quando do deslocamento e usada efetivamente para o custeio das despesas de viagem, mudança e instalação daqueles dependentes. Acerca da interpretação ideal das leis, Carlos Maximiliano ensina, de forma louvável, o seguinte:

“É antes de crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável,

sem efeito. Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor consequência para a coletividade.

Deve o direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se prefere a exegese de que resulte eficientemente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, o sete, juridicamente nulo.” (grifo nosso)

21. Esta CONJUR/MP corrobora a posição SEGEP/MP de que o Decreto nº 4.004/01 não impôs aos dependentes a permanência no novo local de exercício do servidor, razão pela qual não cabe ao intérprete fazê-lo. Enfatiza-se, porém, que a regularidade da percepção da ajuda de custo depende do deslocamento efetivo dos dependentes para acompanhar o servidor, bem como da natureza definitiva de tal deslocamento. Meros comparecimentos e visitas esporádicas da família ao novo domicílio do servidor deslocado não são suficientes para legitimar a extensão da ajuda de custo, face à ausência do necessário *animus* de fixar residência na nova sede do servidor. Aventam-se como exemplos de situações aptas a demonstrar o caráter de permanência da mudança de domicílio a matrícula dos filhos em escola ou universidade na nova localidade, a transferência de trabalho da esposa para a nova sede e a aquisição ou o aluguel de moradia que comporte a família como um todo.

22. Conclui-se, ante as considerações até aqui expostas, que os dependentes não mudam de domicílio em caráter permanente, as despesas de viagem, mudança de instalação não chegam a se concretizar, de modo que o recebimento da extensão do valor de ajuda de custo a eles relativo configura pagamento indevido a ser repetido. Diversamente, caso haja deslocamento dos dependentes com caráter de definitividade, não cabe falar em restituição ao erário.

[...]

26. Em síntese, defende-se no presente opinativo, em consonância com a jurisprudência dos tribunais citados, que o servidor que possui dependentes faz jus à extensão da ajuda de custo desde que tenha havido mudança efetiva de domicílio dos mesmos para nova sede, em caráter permanente. Irrelevante, assim, para fins de restituição ao erário, apurar se houve ou não permanência dos dependentes naquela nova localidade pelo lapso temporal mínimo de três meses. Se houve deslocamento efetivo prévio em caráter de definitividade, não será devida restituição ao erário, ainda que os dependentes se mudem do domicílio onde o servidor atua em menos de três meses da mudança originária. A conclusão aqui defendida é aplicável desde que, obviamente, a nova mudança decorra de fatores externos à mera vontade do servidor em que não se evidencie, no caso concreto, que o deslocamento dos dependentes para a nova sede teve por objetivo simular um deslocamento em caráter permanente.

27. O servidor que informa o deslocamento de seus familiares - que acaba por não se concretizar - e vem a receber a ajuda de custo a maior enriquece ilícitamente às custas do erário. O suporte fático necessário e suficiente para o pagamento da indenização de ajuda de custo não se configura, pois não houve mudança de domicílio em caráter permanente. Consequentemente, os valores pagos indevidamente devem ser devolvidos.

[...]

29. Não há qualquer interpretação errônea ou inadequada da Administração ao conceder a extensão da ajuda de custo ao servidor que afirma que seus dependentes o acompanharão no deslocamento imediato para a nova sede. Há, ao contrário, uma informação prestada pelo servidor com vistas à concessão da vantagem, informação essa que não vem a se confirmar na realidade prática. Inviável, igualmente, alegar-se a caracterização da boa-fé na espécie, uma vez que o servidor recebeu um valor adicional de indenização de ajuda de custo sem que tenha havido

o deslocamento efetivo de seus dependentes. A ausência do preenchimento do requisito objetivo do deslocamento em caráter definitivo, por si só, torna legítima a exigência de reposição ao erário da diferença indenizatória recebida pelo servidor com base no número de dependentes que se deslocaria, mas não se deslocou, para acompanhá-lo.

9. Isto posto, entende-se que o Decreto nº 4.004/2001, não impôs aos dependentes a permanência no novo local de exercício do servidor, razão pela qual não cabe ao intérprete fazê-lo. No entanto, a regularidade da percepção da ajuda de custo depende do **deslocamento efetivo dos dependentes** para acompanhar o servidor, bem como da natureza de **caráter permanente** de tal deslocamento.

10. Nesse sentido, cumpre-nos destacar o que dispõe o art. 10 da Orientação Normativa SEGEP/MP nº 3, de 15 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre as regras e procedimentos a serem adotados pelos Órgãos Setoriais e Seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC para a concessão de ajuda de custo e de transporte. Vejamos o que estabelece a referida ON a respeito do assunto:

Art. 10 - A ajuda de custo e de transporte somente será concedida em relação aos dependentes que vierem a se transferir para a nova sede no prazo de 12 (meses) contados da data do deslocamento inicial do servidor.

§ 1º - Na hipótese do dependente não acompanhar o servidor no seu deslocamento inicial, o servidor deverá informar o fato e os motivos ao respectivo órgão de pessoal, a fim de que a ajuda de custo e de transporte em relação a este dependente seja paga no momento do seu efetivo deslocamento.

[...]

Art. 14 - Será restituída a ajuda de custo, conforme o disposto nos arts. 46 e 47 da Lei nº 8.112, de 1990:

I - considerando-se, individualmente, o servidor e cada dependente, quando não se efetivar o deslocamento para a nova sede no prazo de trinta dias, contados da data da concessão; e

II - quando, antes de decorridos três meses do deslocamento, o servidor regressar, pedir exoneração ou abandonar o serviço.

Parágrafo único - Não haverá restituição:

I - quando o regresso do servidor ocorrer *ex-officio* ou em razão de doença comprovada por perícia médica oficial; e

II - em caso de exoneração após noventa dias do exercício na nova sede.

11. A Orientação Normativa precitada estabeleceu que a ajuda de custo somente será concedida em relação aos dependentes do servidor que vierem a se transferir para a nova sede, no prazo de 12 (doze) meses, contados da data do deslocamento inicial do

servidor. Todavia, nesse caso, o servidor deverá informar o fato e os motivos que ensejaram o posterior deslocamento, a fim de perceber o valor correspondente à referida indenização.

12. Assim, verifica-se que a legislação não estabelece prazo para o deslocamento dos dependentes e tampouco disciplina que os dependentes estejam na mesma cidade e que o deslocamento da família seja feito a partir do mesmo local do servidor, podendo ser efetuado o deslocamento dos dependentes em até 12 meses do deslocamento inicial do servidor.

13. Frise-se que a regularidade da percepção da ajuda de custo depende do **deslocamento efetivo dos dependentes para acompanhar o servidor, bem como da natureza definitiva de tal deslocamento**. Assim, entende-se que meros comparecimentos e visitas esporádicas da família ao novo domicílio do servidor deslocado não são suficientes para legitimar a complementação de tal indenização, face à ausência do necessário *animus* de fixar residência na nova sede do servidor.

CONCLUSÃO

14. Por todo o exposto, considerando os termos da Nota Informativa nº 229/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, bem como do PARECER Nº 1120-3.10/2014/LFL/CONJUR/MP-CGU/AGU, este Órgão Central do SIPEC conclui que:

I - O servidor que possui dependentes faz jus à complementação da ajuda de custo, desde que tenha havido mudança efetiva de domicílio dos mesmos para nova sede, e se instalem em caráter permanente.

II - A ajuda de custo e de transporte somente será concedida **em relação aos dependentes** que vierem a se transferir para a nova sede, no prazo de 12 (meses), contados da data do deslocamento inicial do servidor. (vide art. 10 da Orientação Normativa nº 03, de 2013);

III - Caso os dependentes se desloquem junto com o servidor, este poderá perceber a indenização na sua integralidade, ou seja: 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, bem como

ter suas despesas com transporte e de sua família, compreendendo passagem, bagagem e mobiliário, custeadas pela administração.

IV - O servidor **deverá cientificar previamente** o órgão ou entidade de pessoal dos fatos e motivos que provocaram a opção pelo **deslocamento posterior dos dependentes**, a ajuda de custo paga inicialmente corresponderá à remuneração de origem que lhe era devida e não há que se falar em restituição ao erário. No entanto, o servidor somente perceberá a complementação da indenização de ajuda de custo, conforme o número de dependentes que se deslocaram e quando da efetiva mudança dos dependentes, que deve se concretizar necessariamente dentro de 12 (doze) meses do deslocamento inicial do servidor, em observância ao disposto no § 1º do art. 10 da Orientação Normativa nº 03, de 2013.

V - Ensejará a restituição ao erário, a ausência de efetivo deslocamento dos dependentes do servidor no prazo de 30 (trinta) dias, nos casos em que o servidor pleitear ajuda de custo calculada sobre o número de dependentes que possui e **não informar previamente** ao órgão ou entidade de pessoal que o deslocamento da família ocorrerá posteriormente.

VI - A ausência do preenchimento do requisito objetivo do deslocamento **em caráter definitivo**, por si só, torna legítima a exigência de reposição ao erário da diferença indenizatória recebida pelo servidor nas seguintes hipóteses: a) com base no número de dependentes que se deslocaria, mas não se deslocou, para acompanhá-lo; e b) mesmo na ocorrência do deslocamento dos dependentes, não se configure *animus* destes de fixar residência na nova sede do servidor.

VII - Haverá a restituição ao erário quando, antes de decorridos três meses do deslocamento, **o servidor** regressar à localidade de origem, pedir exoneração ou abandonar o serviço.

VI – Por fim, **é de exclusiva responsabilidade dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC** verificar, caso a caso, aquele que atende às regras vigentes quanto a concessão da ajuda de custo a serem perfectibilizadas em seu âmbito se amoldam às disposições apontadas pelo órgão central do SIPEC.

15. Com estas informações, sugere-se a restituição dos autos à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, para conhecimento e demais providências de sua alçada, e encaminhe-se cópia desta Nota Técnica à Coordenação-Geral de Elaboração, Consolidação e Sistematização das Normas, para que verifique a possibilidade de alteração ou não da Orientação Normativa SEGEP/MP nº 3/2013, para incluir expressamente os entendimentos dispostos no presente expediente.

À deliberação da Senhora Coordenadora-Geral.

Brasília, 20 de novembro de 2014.

MÁRCIA ALVES DE ASSIS

Chefe da Divisão de Direitos, Vantagens, Licenças e Afastamentos - DILAF

De acordo. À consideração do Senhor Diretor, para apreciação dos termos técnicos expostos e, se de acordo, encaminhar à deliberação da Senhora Secretária de Gestão Pública.

Brasília, 20 de novembro de 2014.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'AVILLA

Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

De acordo. À deliberação da Senhora Secretária de Gestão Pública, para apreciação dos termos técnicos expostos e, se de acordo, aprovação e encaminhamento à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

Brasília, 20 de novembro de 2014.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA

Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo as proposições integralmente e determino a restituição dos autos à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, na forma proposta.

Brasília, 21 de novembro de 2014.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO

Secretária de Gestão Pública