



GABINETE DO COMANDANTE DO EXERCITO

PROT.1607214 21/Dez/2016 15:42

MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA-GERAL - SG
SECRETARIA DE PESSOAL, ENSINO, SAÚDE E DESPORTO - SEPESD
Esplanada dos Ministérios - Bloco "O" - Anexo I - 4º andar
CEP: 70.049-900 - Brasília/DF
Telefone: (61) 2023-5172 - Endereço eletrônico: sepesd@defesa.gov.br

Ofício nº 23726/DIREM/DEPES/SEPESD/SG-MD

Brasília, 15 de dezembro de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
General de Divisão **TOMÁS MIGUEL MINÉ RIBEIRO PAIVA**
Chefe do Gabinete do Comandante do Exército
70630-901 – Brasília – DF

Assunto: Acórdão nº 873/2016-TCU- Plenário (Processo TC 014.226/2014-6), a respeito do pagamento de ajuda de custo aos militares em função da movimentação com ou sem dependentes.

Senhor Chefe do Gabinete,

1. Cumprimtando Vossa Excelência, faço referência ao Acórdão nº 873/2016, do Tribunal de Contas da União, encaminhado à Força pelo Ofício nº 12.029/DIREM/DEORG/SEORI/SG-MD, de 27 de junho de 2016, que trata do pagamento de ajuda de custo aos militares das Forças Armadas.

2. Informo que a Consultoria Jurídica reafirmou o entendimento anteriormente expresso no Parecer nº 414/2015/CONJUR-MD, de 14 de maio de 2015, e, por intermédio do anexo Parecer nº 731/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 14 de novembro de 2016, manifestou-se na forma que se segue:

"...entende-se que o pagamento em sua forma majorada prescinde do acompanhamento do dependente, bastando a constatação da existência deste, diversamente do que se passa com outras parcelas indenizatórias previstas no mesmo diploma legal, o qual, nesses casos, foi expresso ao condicionar o recebimento ao deslocamento do dependente. Trata-se de presunção legal absoluta, por escolha do legislador, no sentido de que o militar com dependente deve ser indenizado com valor maior..."

3. Nesse sentido, solicito a gestão especial de Vossa Excelência para que a Força examine os termos do Acórdão nº 873/2016 (Processo TC 014.226/20146), e do Parecer nº 731/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 14 de novembro de 2016, e, se for o caso, tome as providências cabíveis no sentido de adequar as normas internas à legislação específica.

4. Por fim, coloco à disposição de Vossa Excelência o Diretor do DEPES/SEPESD Sr. Herval Lacerda Alves (herval.alves@defesa.gov.br; 20235209) e o Gerente da DIREM/DEPES Sr. David de Andrade Teixeira (david.teixeira@defesa.gov.br; 33128733), para dirimir eventuais dúvidas.

Atenciosamente,

Ten Brig Ar **RICARDO MACHADO VIEIRA**



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Machado Vieira, Secretário(a)**, em 20/12/2016, às 11:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?](https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), o código verificador **0371814** e o código CRC **5A0328E2**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA
CGDAM - COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO E MILITAR
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO Q, SALA 733, CEP: 70049-900, BRASÍLIA-DF TELEFONE: 61-3312-4123. EMAIL: CONJUR@DEFESA.GOV.BR

PARECER n. 00731/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU

NUP: 60000.004180/2016-04

INTERESSADOS: SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO - Ciset (MINISTÉRIO DA DEFESA) E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO MILITAR. AJUDA DE CUSTO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.215/2001. CONSULTA SOBRE O VALOR A SER PAGO QUANDO DA EXISTÊNCIA DE DEPENDENTES.

1. A ajuda de custo constitui direito pecuniário devido ao militar nas movimentações com mudança de sede visando ao custeio de despesas de locomoção e instalação, resultando daí seu caráter de indenização. Não obstante, o pagamento em sua forma majorada prescinde do acompanhamento do dependente, bastando a constatação da existência deste, diversamente do que se passa com outras parcelas indenizatórias previstas no mesmo diploma legal, o qual, nesses casos, foi expresso ao condicionar o recebimento ao deslocamento do dependente. Interpretação sistemática da norma.
2. O entendimento expresso no PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU permanece válido, acrescendo-se às razões ali contidas os argumentos expendidos nesta manifestação.

I - RELATÓRIO:

1. Em razão da prolação do Acórdão TCU-Plenário nº 873/2016, retornam a esta Consultoria Jurídica os autos do processo em epígrafe, que trata de uniformização de tese a respeito de ajuda de custo majorada a militares que possuam dependentes.

2. Com efeito, o assunto sob comento já foi objeto de apreciação anterior por esta CONJUR, ocasião em que foi produzido o PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU (NUP 00213.000460/2013-65), onde, em síntese, concluiu-se o seguinte:

29. Ante o exposto, opina este órgão de execução setorial da Advocacia-Geral da União pela comunicação deste Parecer às Consultorias Jurídicas Adjuntas junto aos Comandos das Forças Armadas, à Secretaria de Organização Institucional deste Ministério da Defesa – SEORI e à Secretaria de Controle Interno deste Ministério – Ciset/MD, com o entendimento de que a Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001, exige apenas a constatação de dependente para o pagamento de ajuda de custo majorada, nos termos da respectiva Tabela I do Anexo IV, conforme entendimento previamente consignado pelos órgãos deste Ministério da Defesa.

3. Entretanto, após referido parecer, o TCU proferiu o Acórdão nº 873/2016-Plenário, de cuja parte dispositiva colhemos o seguinte:

(...)

9.1. conhecer da Representação formulada pela 10ª Vara do Juizado Especial Federal Cível da Seção Judiciária do Pará, com base no art. art. 237, inciso III, do RI/TCU;

9.2. recomendar ao Comando da Aeronáutica que, em atenção ao princípio constitucional da legalidade, promova a adequação das normas internas referentes à ajuda de custo paga a

“militar com dependente” ao disposto no art. 3º, inciso XI, da Medida Provisória 2.215-10, que declara a natureza indenizatória da vantagem e pressupõe a existência de despesas bem como o efetivo deslocamento dos dependentes para fins de cálculo do valor do benefício, ressalvada a possibilidade de enunciar situações em que o deslocamento dos referidos dependentes seja dispensável, desde que devidamente fundamentadas no caso concreto.

9.3. enviar cópia desta deliberação ao Representante, bem como a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, encarregada da uniformização de tese sobre a matéria no âmbito das três Forças Armadas;

9.4. arquivar o presente processo.

(...)

4. Por meio do Ofício nº 6986/2016-TCU/Sefip, de 28/4/2016, o TCU cientificou este Ministério acerca do mencionado julgado, encarecendo a adoção das providências pertinentes ao caso.
5. Após notificar o Comando da Aeronáutica, a Secretaria de Controle Interno, por meio do Memorando nº 160/CISET-MD, de 11/5/2016, encaminhou a esta Consultoria Jurídica cópia do aludido acórdão para conhecimento e providências cabíveis, conforme proposto pelo TCU no item 9.3 do julgado.
6. No âmbito desta CONJUR, foi elaborada a COTA n. 00401/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, onde se concluiu pela necessidade de reexame da matéria, apesar de existente o PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU, a fim de enfrentar os argumentos levantados no Acórdão 873/2016-TCU-Plenário e opinar, ao final, pela manutenção ou alteração do entendimento expresso no citado parecer. Ao final, sugeriu-se colher manifestação do DEORG/SEORI e das Forças a respeito do assunto, a fim de subsidiar o entendimento que vier a ser adotado por este órgão jurídico.
7. Nesse sentido, foram enviados os MEMORANDO n. 00067/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU e MEMORANDO n. 00068/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU ao Comando da Marinha e da Aeronáutica, reiterando-se posteriormente os pedidos.
8. Nesse interim, relevante destacar que a FAB informou, por meio da COTA n. 003/2016/COJAER/CGU/AGU, que foi sugerida ao Gabinete do Comandante da Aeronáutica – GABAER a criação de Grupo de Trabalho para analisar a forma mais adequada de normatizar o assunto, tendo em vista a recomendação do TCU.
9. Não obstante tal providência, esta unidade consultiva reiterou àquela Força pedido de subsídios jurídicos acerca a matéria (COTA n. 00511/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU), ocasião em que se recomendou reiterar o mesmo pedido à COJAMAR.
10. Afinal, as três Forças se manifestaram sobre o tema, resumindo-se da seguinte forma:
 - a) a Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando do Exército se manifestou nos termos da NOTA n. 005/2016/JCFP/CJACEX/CGU/AGU, onde ponderou que, não obstante a natureza jurídica indenizatória da verba em comento, não se constata no texto legal exigência do deslocamento do dependente para que o militar faça jus à ajuda de custo majorada. Ademais, traçando comparativo com a legislação que rege os servidores civis, aduz que nos caso dos militares a intenção do legislador foi apenas de vincular o pagamento do benefício à movimentação do militar. Por fim, conclui pela manutenção do entendimento encampado no PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU;
 - b) a Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Marinha, conforme Ofício nº 46/CJACM-MB, de 6/9/2016, expõe que o entendimento que melhor equaciona o impasse é o defendido no PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU com a ressalva de que ele somente seja válido quando a ajuda de custo se mostrar mais econômica para a Administração em relação às diárias (art. 18, §3º, do decreto nº 4.307/2002). Assim, em períodos curtos (inferiores a três meses), somente será paga a ajuda de custo quando este direito pecuniário for menor do que o valor pago a título de diárias para o mesmo período. Além disso, a COJAMAR tece considerações a respeito de inúmeras situações em que militares com dependentes, mesmo que estes não se desloquem, podem ter maiores despesas em face de sua própria movimentação. Arremata, então, afirmando que a interpretação da Tabela I, Anexo IV, da MP 2.215/2001 deve ser literal, assim como preconizou o parecer desta Consultoria. Por fim, pondera que a recomendação do TCU traria vários complicadores de ordem burocrática ao ensejar a necessidade de verificação dos gastos em cada caso concreto, podendo, ademais, acarretar falta de isonomia na medida em que a avaliação sobre o pagamento ou não ficaria ao alvedrio de cada ordenador de despesas; e
 - c) a Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Aeronáutica, de forma sintética, limitou-se a afirmar que mantém sua posição no sentido de que a MP 2.215-10/2001 exige apenas a constatação de dependentes para que seja pago o valor majorado da ajuda de custo, ponderando, ainda, que

diante da inexistência de posicionamento divergente entre as Forças sejam envidados esforços visando à modificação do entendimento do TCU.

11. Por fim, o DEORG/SEORI, nos termos da NOTA TÉCNICA Nº 17/DIREM/DEORG/SEORI/SG/MD/2016, defendeu que "não identificou, no presente momento, a existência de elementos que pudessem modificar o entendimento ourora exposto na anexa Nota Técnica nº 03/DIREM (0228794), ressaltando que a determinação legal para as movimentações dos militares se refere a existência ou não de dependentes do militar. Não há previsão legal para justificar eventual controle do deslocamento dos dependentes junto com o militar nas movimentações decorrentes da carreira". Por fim, sugeriu o envio dos autos a esta CONJUR e, "se for o caso, em contato com as Consultorias Jurídicas Adjuntas das Forças, elaboração de parecer com posição uniformizadora a respeito da matéria, verificandose, inclusive, a possibilidade de interposição de recurso perante o TCU, se ainda tempestivo".

12. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DAS PRESCRIÇÕES LEGAIS ACERCA DA AJUDA DE CUSTO

13. De início, embora já mencionado em vários momentos nestes autos, importante trazer à tona o panorama legal atinente à ajuda de custo visando, mais adiante, alcançar as conclusões pertinentes ao presente caso.

14. A verba em comento, como já sabido, possui natureza indenizatória, estando atualmente prevista no art. 3º, inciso XI, da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, *verbis*:

Art. 3º Para os efeitos desta Medida Provisória, entende-se como:

(...)

XI - ajuda de custo - direito pecuniário devido ao militar, pago adiantadamente, conforme regulamentação:

a) para custeio das despesas de locomoção e instalação, exceto as de transporte, nas movimentações com mudança de sede; e

b) por ocasião de transferência para a inatividade remunerada, conforme dispuser o regulamento;

Decreto nº 4.307/2002:

D4307

Art. 55. A ajuda de custo, paga adiantadamente, é devida ao militar:

I - para custeio das despesas de locomoção e instalação, exceto as de transporte, nas movimentações com mudança de sede; ou

II - por ocasião de transferência para a inatividade remunerada.

Parágrafo único. Fará jus à ajuda de custo, de que trata o inciso I deste artigo, também, o militar deslocado com a OM que tenha sido transferida de sede, desde que, com isso, seja obrigado a mudar de residência.

Art. 56. Para efeito do cálculo do seu valor, determinação do exercício financeiro e constatação de dependentes, tomar-se-á como base a data do ajuste de contas do militar beneficiado com a concessão da ajuda de custo.

(...)(destacou-se)

15. Trata-se de direito pecuniário devido ao militar nas movimentações com mudança de sede visando ao custeio de despesas de locomoção e instalação, resultando daí, nitidamente, seu caráter de ressarcimento, ou seja, de recomposição, em certa medida, do patrimônio do militar face aos dispêndios decorrentes dessa movimentação.

16. Não obstante a natureza ressarcitória, a legislação militar tratou de fixar o *quantum* da parcela indenizatória de maneira diferenciada para aqueles militares que possuem dependentes, nada mencionando acerca da necessidade de deslocamento destes juntamente com o militar. E o silêncio em questão parece ter sido proposital, justamente com o fito de eleger como critério majorador da ajuda custo tão-somente o fato de o militar *possuir* dependentes.

17. Observe-se, oportunamente, que a mesma Medida Provisória nº 2.215-10/2001 condicionou expressamente, em dada situação, o recebimento majorado do auxílio-alimentação - outra verba indenizatória - ao acompanhamento do dependente, como se vê do item "d" da Tabela III do Anexo IV:

d - A Praça, de graduação inferior a Terceiro-Sargento servindo em Localidade Especial de Categoria "A", quando acompanhada de dependente.

18. Daí se vê que quando o legislador quis condicionar o recebimento aumentado ao acompanhamento do dependente mencionou expressamente essa condição, diversamente do que ocorre com a ajuda de custo.

19. Note-se que as expressões utilizadas na Tabela I do Anexo IV são "*militar com dependente*" e militar "*sem dependente*", nada se aludindo quanto à exigência de deslocamento de tal dependente.

20. Não bastasse, o art. 56 do Decreto nº 4.307/2002, foi expresso ao se referir apenas à "*constatação de dependentes*" para efeito do cálculo do valor da ajuda de custo, *verbis*:

Art. 56. Para efeito do cálculo do seu valor, determinação do exercício financeiro e *constatação de dependentes*, tomar-se-á como base a data do ajuste de contas do militar beneficiado com a concessão da ajuda de custo.

21. Diante de tal cenário normativo, a par de uma interpretação sistemática da norma sob comento, outra conclusão não resta senão de que a existência do dependente por si só já constitui fator suficiente para a majoração do valor pago a título de ajuda de custo. A vontade do legislador foi clara no sentido de estabelecer, como presunção absoluta, que o militar com dependente suporta maiores gastos quando de sua mudança de sede, sem perquirir acerca de outros fatores que podem, na prática, acarretar esse incremento de custos.

22. E isso não conflita, a nosso ver, com a natureza indenizatória da parcela sob comento. Realmente, não se nega que o pressuposto lógico do pagamento, para toda verba indenizatória, é a efetiva existência das despesas correspondentes. Entretanto, o parâmetro adotado na legislação, para fins de aumento do valor, foi a simples existência de dependentes.

23. Por certo, na prática é possível que haja distorções em alguns casos concretos. Mas veja-se, contudo, que a ajuda de custo é paga, em todas as situações, num montante fixo. Não se trata de recompor o patrimônio do militar exatamente na mesma medida do que ele dispendeu, até mesmo porque é um direito pecuniário pago adiantadamente, não havendo qualquer acerto de contas em momento posterior. Cuida-se, portanto, de um valor fixo legalmente estimado, cujo objetivo é fazer frente às despesas hipoteticamente realizadas.

24. Mas, da mesma forma que não é exata a cobertura dos custos em nenhuma situação, também a existência do dependente pode ou não, efetivamente, ensejar mais gastos quando da mudança de sede do militar. Como dito, trata-se de opção do legislador ordinário, que, como qualquer outra previsão legal, pode não refletir de forma absolutamente fidedigna o que ocorre no mundo fático.

25. A depender da hipótese, é certo que um militar com dependente, mesmo este não o acompanhando, pode ter um custo maior do que o sem dependente quando de sua movimentação, em razão de despesas naturalmente decorrentes da manutenção de tal dependente no local de origem, assim como expôs a Marinha em sua manifestação (Ofício nº 46/CJACM-MB, de 6/9/2016).

26. Entretanto, por outro lado, a simples existência do dependente não necessariamente é capaz de causar despesa maior, a exemplo da situação em que o dependente sequer reside sob o mesmo teto do militar, como o ex-cônjuge pensionado (vide art. 50, §2º e §3º, da Lei 6.880/80 [1]).

27. Logo, percebe-se que há diversos fatores que irão influenciar os custos decorrentes da movimentação do militar com dependente quando este não se desloque. Não há, de fato, uma regra ou parâmetro único isento de distorções, porquanto as despesas decorrentes de mudança de sede envolvem uma série de fatores e variáveis.

28. De todo modo, fato é que o acompanhamento do dependente não constitui condição legal para o pagamento majorado de que tratam os itens "a", "b", "c" e "d" da Tabela I, Anexo IV, da MP 2.215/2001, pois, se o fosse, haveria menção expressa, a exemplo do que se passa com o auxílio-alimentação, como visto.

29. De forma semelhante, observamos que a legislação concernente aos servidores públicos é expressa ao frisar a necessidade de locomoção dos dependentes para que o servidor faça jus ao recebimento de ajuda de custo em valor maior. Veja-se o disposto no Decreto nº 4.004/2001:

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;

(...)

§ 2º 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.

Art. 7º Será restituída a ajuda de custo:

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 concessão, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

30. Observe-se que o texto fala em "possuir" dependentes, mencionado mais a frente a necessidade de devolução da indenização quando não se efetivar o deslocamento, "*considerando-se, individualmente, o servidor e cada dependente*", de onde se extrai, de forma evidente, que apenas quando o dependente se deslocar junto com o servidor é que este fará jus ao recebimento de valor aumentado.

31. Veja-se que na legislação militar não há disposição semelhante. Quando se prevê a devolução de valores pagos a título de ajuda de custo, nada se menciona sobre a necessidade de distinguir a situação do militar e do dependente. Observe-se:

DECRETO Nº 4.307/2002:

Art. 40. A restituição de que trata o art. 39 será previamente comunicada ao militar e amortizada em parcelas mensais cujos valores não excederão a dez por cento da remuneração, nos casos dos seus incisos I e II, e integral, em parcela única, no caso do inciso III do mesmo artigo.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II do art. 39, do valor a ser restituído serão descontadas as despesas que, comprovadamente, tiverem sido efetuadas com o objetivo do transporte.

§ 2º Na restituição citada neste artigo, será observada a legislação que trata de atualização dos débitos com a Fazenda Nacional.

(...)

Art. 58. O militar restituirá o valor recebido em espécie como ajuda de custo, quando deixar de seguir destino:

I - em cumprimento de ordem superior;

II - por motivo outro independente de sua vontade, acatado pela autoridade competente; ou

III - por interesse próprio.

Parágrafo único. A restituição será previamente comunicada ao militar.

Art. 59. Nas restituições de que trata o art. 58, aplicam-se as disposições do art. 40 deste Decreto.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos I e II do art. 58, do valor a ser restituído serão descontadas as despesas que, comprovadamente, tiverem sido efetuadas com o objetivo do transporte.

§ 2º Na hipótese do inciso III do art. 58, o valor recebido em espécie será restituído, integralmente, em parcela única.

§ 3º Na restituição citada neste artigo, será observada a legislação que trata de atualização dos débitos com a Fazenda Nacional.

32. Como se nota, não há qualquer dispositivo do qual se possa extrair o entendimento de que a devolução de valores deve considerar, separadamente, o militar e seu dependente por conta do não deslocamento de um ou de outro. Diverso, portanto, do que ocorre com os servidores civis, onde há dispositivo expresso nesse sentido.

33. Além dos argumentos expostos, é possível ainda corroborar, pela análise das hipóteses de pagamento de ajuda de custo, que a lei de fato confere direito ao recebimento dessa parcela majorada mesmo quando o dependente não acompanhe o militar. Vejam-se as situações descritas nos itens "b" e "c" da Tabela I, Anexo IV, da MP 2.215/2001:

b - Militar, com dependente, nas movimentações para comissão superior a três e igual ou inferior a seis meses, sem desligamento de organização militar;

c - Militar, com dependente, nas movimentações para comissão superior a quinze dias e igual ou inferior a três meses, sem desligamento de organização militar.

34. Nas hipóteses acima destacadas, percebe-se que o lapso temporal fixado para o afastamento do militar de sua sede é curto, sobretudo no caso do item "c". Nessas situações, é possível afirmar com segurança que, na grande maioria dos casos, o militar não se desloca levando consigo o(s) dependente(s), considerando-se os transtornos naturais decorrentes da mudança de município (mudança de sede, nos termos do art. 2º, II, do Decreto nº 4.307/2002, é "*todo o território do município e dos municípios vizinhos, quando ligados por freqüentes meios de transporte, dentro do qual se localizam as instalações de uma Organização, militar ou não, onde são desempenhadas as atribuições, missões, tarefas ou atividades cometidas ao militar, podendo abranger uma ou mais OM ou Guarnições*").

35. De fato, não é crível, por exemplo, que ao se afastar pelo período de 20 dias de sua sede os dependentes menores, em idade escolar, acompanhem o militar. Mesmo em períodos maiores, de 3 ou 4 meses, pode-se inferir que o militar, em regra, não se faz acompanhar dos dependentes, em razão dos inconvenientes envolvidos na mudança de domicílio por período tão curto.

36. Logo, se a própria lei previu o pagamento de forma majorada para essas hipóteses, pode-se concluir que basta a existência do dependente para tanto, pois, como visto, não se mostra factível nem razoável o acompanhamento de

dependentes em situações de mudança de sede por lapso temporal tão exíguo, pelo menos na maioria dos casos.

37. Notório, assim, que a vontade do legislador foi apenas exigir a constatação de dependente para o aumento do valor da parcela remuneratória em questão.

38. Ademais, interessante também notar que o Decreto nº 4.307/2002, ao disciplinar o pagamento da parcela denominada "transporte", definida como "*direito pecuniário devido ao militar da ativa, quando o transporte não for realizado por conta da União, para custear despesas nas movimentações por interesse do serviço, nelas compreendidas a passagem e a translação da respectiva bagagem, para si, seus dependentes e um empregado doméstico, da localidade onde residir para outra, onde fixará residência dentro do território nacional*", exige, expressamente, que haja o deslocamento do dependente. Confira-se:

Art. 25. Caso necessário, os dependentes do militar transferido poderão seguir destino em época diferente da prevista para a sua movimentação.

Art. 27. O militar da ativa movimentado em decorrência de comissão de duração superior a seis meses, cuja natureza não lhe permita fazer-se acompanhar de seus dependentes e que implique sua mudança de sede, terá direito a transporte pessoal e de bagagem:

I - para o local, onde for realizar a comissão, dentro do território nacional e fixar sua residência; e

II - para os seus dependentes e um empregado doméstico, para a localidade onde fixarem nova residência.

(destacou-se)

39. Nesse caso, verifica-se do texto legal que somente será paga a indenização de transporte (pessoal e de bagagem) dos dependentes quando estes se deslocam, seja acompanhando o militar ao mesmo destino seja para outra localidade.

40. Vê-se, portanto, mais uma vez, que também aqui a lei foi clara ao asseverar a necessidade de deslocamento do dependente para o pagamento da verba, donde se conclui que, quando nada previu sobre tal acompanhamento para o pagamento da ajuda de custo majorada, é porque de fato não quis tornar esse acompanhamento *conditio sine qua non*.

41. A par de todas as considerações tecidas até aqui, constata-se, afinal, que o entendimento expresso no PARECER n. 00414/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU permanece válido, sendo pertinente rememorar o exposto nos itens 16 e 17:

16. Verifica-se, do texto da Tabela I citada, a partir da mais singela interpretação literal, que as expressões "com dependente" ou "sem dependente" não estão a referir-se ou vinculadas ao acompanhamento de tal dependente nas respectivas movimentações. Assim, literalmente, restringem-se à indicação de que tal circunstância, vale dizer, a existência de dependentes, deve ser verificada pela Administração.

17. Corroborando tal leitura do dispositivo, o regulamento da matéria, veiculado no bojo do Decreto nº 4.307, de 2002, ao cuidar dos requisitos e cálculo da ajuda de custo do militar refere-se, expressamente, à "constatação de dependentes" [1], afastando qualquer possibilidade interpretativa no sentido de que a movimentação deve ser realizada, de fato, pelos dependentes. Assim, à luz do princípio da legalidade, o ato administrativo decorrente do referido conjunto normativo deve estar adstrito aos requisitos e limites da regra, sem a possibilidade legítima de que o Administrador faça exigências adicionais não previstas em Lei.

42. Muito embora não haja consenso em âmbito jurisprudencial, cumpre enfatizar que o TRF-1ª Região possui julgados bem recentes no mesmo sentido do defendido por esta CONJUR-MD, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MILITAR. FAB. AJUDA DE CUSTO. MISSÃO. PORTARIAS R-260/GC6, DE 11 DE JUNHO DE 2003 E R-327/GC3, DE 10 DE JULHO DE 2003. VALOR INTEGRAL DEVIDO, APENAS, AOS MILITARES ACOMPANHADOS DE DEPENDENTE. IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO, POR PORTARIA, A DIREITO PREVISTO EM LEI. 1. Não tendo a Medida Provisória nº 2.215/01 estabelecido o requisito de que o militar leve consigo o dependente, em viagem de serviço, para a percepção da integralidade do valor relativo à ajuda de custo, não cabe ao administrador fazê-lo, sob pena de ofensa à legalidade, restringindo-se direitos onde o legislador não o fez. 2. Não há que se falar em lacuna da norma, tendo em vista que resta claro o direito à percepção da ajuda de custo com base na existência de dependente. Além disso, não há que se falar que a formulação arbitrária de tal requisito esteja dentro do juízo de conveniência e oportunidade da Administração, porquanto contrário à lei. 3. Em relação à fixação dos juros de mora, não há, no artigo 1º-F da Lei nº 9.494/97, nenhuma referência à data a partir da qual deverão ser fixados, razão pela qual não procede o pedido de reforma

da data inicial para a contagem de juros de mora. 4. Apelação a que se nega provimento. (AC 2007.35.02.000566-0, e-DJF1 DATA:13/07/2016)

ADMINISTRATIVO. MILITAR. RESERVA. DESIGNAÇÃO. DIREÇÃO DE TIRO DE GUERRA. VERBAS INDENIZATÓRIAS: AJUDA DE CUSTO, TRANSPORTE. INDENIZAÇÃO DEREPRESENTAÇÃO. VERBA REMUNERATÓRIA: GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. LEI N. 8.237/91. MPV N. 2.131/00. PRESCRIÇÃO PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. 1. A prescrição atinge somente as verbas não pagas a mais de 5 anos do ajuizamento da ação. Decreto n. 20.910/32. Precedentes. 2. O militar da reserva designado para exercer posto da ativa retoma temporariamente à condição da ativa (art. 31 e 61 da Lei 8.237/91) e tem direito às verbas dessa condição. 3. A indenização de transporte é devida ao militar pela mudança de sede em razão de transferência determinada pelo serviço (art. 2º da Lei n. 8.237/91 e art.2º da MPV. N. 2.131/2000). Não comprovação quanto aos dependentes. Procedência quanto ao autor. 4. A ajuda de custo é devida pela mudança de sede e deve ser calculada com base na existência de dependentes. Valor a ser apurado em liquidação de sentença. 5. A Indenização de Representação e a Gratificação de Representação são devidas, conforme a vigência de cada uma e não acumuláveis, pelo exercício da função de direção de Tiro de Guerra (art. 7º, II, "b" da Lei n. 8.237/91 e art. 3º, VII, "a" MPV 2.131/2000, respectivamente). 6. Honorários fixados no percentual de 10 % do valor da condenação (art. 82 do CPC). Sucumbência recíproca (art. 86): cada parte pagara ao advogado da outra a metade dos honorários advocatícios da condenação. 7. Apelação da parte autor parcialmente provida. (AC 2002.32.00.006750-6, e-DJF1 DATA:02/06/2016)

(destacou-se)

43. Todavia, não se pode desconsiderar que o TCU adotou tese diferente a defendida por esta CONJUR-MD, no sentido de ser necessário o deslocamento do dependente para que a ajuda de custo seja paga com a majoração de que tratam as alíneas "a", "b", "c" e "d", da Tabela I, Anexo IV, da MP 2.215/2001. Assim sendo, caso a SEORI, na qualidade de órgão responsável por formular a política remuneratória dos militares, juntamente com as Forças, acolha a posição desta CONJUR-MD, sugere-se que a Corte de Contas seja cientificada do não acatamento da recomendação.

44. **II.2 - NATUREZA DA RECOMENDAÇÃO DO TCU CONSTANTE DO ACÓRDÃO Nº 873/2016- PLENÁRIO:**

45. Considerando o posicionamento adotado no tópico precedente, visando bem orientar os órgãos assessorados mostra-se pertinente tecer breves considerações sobre a natureza não cogente do julgado do Acórdão TCU nº 873/2016- Plenário.

46. O Regimento Interno do TCU prevê uma série de sanções em razão do descumprimento de medidas, diligências e determinações emanadas da Corte de Contas, nos termos do art. 268 e seguintes, *verbis*:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte graduação:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no caput deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o caput;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante referido no caput;

IV – descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência determinada pelo relator, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o caput;

V – obstrução ao livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o caput;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção, no valor compreendido entre cinco e oitenta por cento do montante a que se refere o caput;

VII – descumprimento de decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, no valor compreendido entre cinco e cinquenta por cento do montante a que se refere o caput;

VIII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, no valor compreendido entre cinquenta e cem por cento do montante a que se refere o caput.

(...)

Art. 270. Sem prejuízo das sanções previstas nos arts. 267 e 268 e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992. § 1º O Tribunal deliberará primeiramente sobre a gravidade da infração. § 2º Se considerada grave a infração, por maioria absoluta de seus membros, o Tribunal decidirá sobre o período de inabilitação a que ficará sujeito o responsável. § 3º Aplicada a sanção referida no caput, o Tribunal comunicará a decisão ao responsável e à autoridade competente para cumprimento dessa medida.

47. Do teor desse dispositivo, percebe-se que podem ser aplicadas sanções pela prática de alguns atos por parte dos gestores públicos e, também, como decorrência do descumprimento de decisões. Tais decisões podem ser traduzidas em "determinações" do Tribunal em variados casos.

48. No caso, verifica-se que não houve qualquer das hipóteses descritas no art. 268 acima (prática de grave infração a norma legal, contas irregulares, etc). Ademais, também não houve sequer "determinação" ao Comando da Aeronáutica, mas sim "recomendação", o que certamente afasta qualquer possibilidade de eventual sanção em razão do não atendimento.

49. Inclusive, sobre o ponto, o Ministro Relator do Acórdão sob comento mencionou expressamente o seguinte:

19. No entanto, em atenção ao poder regulamentar que assiste ao Comando da Aeronáutica, entendo que a proposta de determinar à unidade jurisdicionada que promova de tais ajustes deve ser convertida em recomendação para adequação dos normativos internos que tratam da ajuda de custo ao teor da Medida Provisória 2.215-10/2001 e do Decreto 4.307/2002. Pelo mesmo motivo esta Corte deve se abster de enumerar as hipóteses que excepcionam a necessidade de deslocamento do dependente para efeito do pagamento da vantagem ao servidor que os tiver, deixando ao alvitre da autoridade enunciá-las em seu ato normativo, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, observada, contudo, a necessária fundamentação nos atos concessórios. (destacou-se)

50. Logo, parece claro que não há, tecnicamente, uma determinação do TCU para que a FAB revise seu normativo interno, o que leva consequentemente ao entendimento de que, a rigor, não há consequência punitiva em razão de sua inobservância.

51. Não obstante, é de todo recomendável que a Administração Militar avalie e pondere acerca das razões lançadas naquele julgado e, também, neste Parecer, a fim de normatizar internamente o instituto de modo a conferir maior juridicidade aos atos de pagamento.

52. Quanto à interposição de medidas recursais visando à reformulação do aludido Acórdão, verifica-se que não há mais viabilidade para tanto, vez que o prazo de 15 dias legalmente previsto para tal já se escoou (vide art. 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU [2]). Inclusive, é dever enfatizar que quando a SEORI suscitou essa questão da interposição de recurso, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 17/DIREM/DEORG/SEORI/SG/MD/2016, o prazo do recurso cabível (pedido de reexame) já havia transcorrido.

53. **III - CONCLUSÃO:**

54. De todo o exposto, em parecer meramente opinativo, esta Consultoria Jurídica entende por bem tecer as seguintes conclusões:

i) interpretando-se sistematicamente a norma que prevê a ajuda de custo, entende-se que o pagamento em sua forma majorada prescinde do acompanhamento do dependente, bastando a constatação da existência deste, diversamente do que se passa com outras parcelas indenizatórias previstas no mesmo diploma legal, o qual, nesses casos, foi expresso ao condicionar o recebimento ao deslocamento do dependente. Trata-se de presunção legal absoluta, por escolha do legislador, no sentido de que o militar com dependente deve ser indenizado com valor maior; e

ii) embora o Acórdão TCU nº 873/2016-Plenário não tenha natureza cogente, a tese nele sustentada difere da defendida por esta CONJUR-MD. Por essa razão, sugere-se que a SEORI, caso acolha a

posição desta CONJUR-MD, cientifique a Corte de Contas sobre o não acatamento da recomendação em tela.

55. Por fim, sugere-se o envio dos autos ao DEORG/SEORI para conhecimento e adoção das providências cabíveis, bem como remessa de comunicação às três Forças, para ciência e considerações que entenderem pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 14 de novembro de 2016.

LEYLA ANDRADE VERAS
ADVOGADO DA UNIÃO

[1] Art. 50. São direitos dos militares:

(...)

§ 2º São considerados dependentes do militar:

I - a esposa;

II - o filho menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou interdito;

III - a filha solteira, desde que não receba remuneração;

IV - o filho estudante, menor de 24 (vinte e quatro) anos, desde que não receba remuneração;

V - a mãe viúva, desde que não receba remuneração;

VI - o enteado, o filho adotivo e o tutelado, nas mesmas condições dos itens II, III e IV;

VII - a viúva do militar, enquanto permanecer neste estado, e os demais dependentes mencionados nos itens II, III, IV, V e VI deste parágrafo, desde que vivam sob a responsabilidade da viúva;

VIII - a ex-esposa com direito à pensão alimentícia estabelecida por sentença transitada em julgado, enquanto não contrair novo matrimônio.

§ 3º São, ainda, considerados dependentes do militar, desde que vivam sob sua dependência econômica, sob o mesmo teto, e quando expressamente declarados na organização militar competente:

a) a filha, a enteada e a tutelada, nas condições de viúvas, separadas judicialmente ou divorciadas, desde que não recebam remuneração;

b) a mãe solteira, a madrasta viúva, a sogra viúva ou solteira, bem como separadas judicialmente ou divorciadas, desde que, em qualquer dessas situações, não recebam remuneração;

c) os avós e os pais, quando inválidos ou interditos, e respectivos cônjuges, estes desde que não recebam remuneração;

d) o pai maior de 60 (sessenta) anos e seu respectivo cônjuge, desde que ambos não recebam remuneração;

e) o irmão, o cunhado e o sobrinho, quando menores ou inválidos ou interditos, sem outro arrimo;

f) a irmã, a cunhada e a sobrinha, solteiras, viúvas, separadas judicialmente ou divorciadas, desde que não recebam remuneração;

g) o neto, órfão, menor inválido ou interdito;

h) a pessoa que viva, no mínimo há 5 (cinco) anos, sob a sua exclusiva dependência econômica, comprovada mediante justificação judicial;

i) a companheira, desde que viva em sua companhia há mais de 5 (cinco) anos, comprovada por justificação judicial; e

j) o menor que esteja sob sua guarda, sustento e responsabilidade, mediante autorização judicial.

[2] Art. 285. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do colegiado que houver proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art.183.

§ 1º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não oferecem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

§ 2º Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contados do término do prazo indicado no caput, caso em que não terá efeito suspensivo.

Art. 286. Cabe pedido de reexame de decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

Parágrafo único. Ao pedido de reexame aplicam-se as disposições do caput e dos parágrafos do art. 285.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60000004180201604 e da chave de acesso b1e710cf

Documento assinado eletronicamente por BRUNO CORREIA CARDOSO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 14447457 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO CORREIA CARDOSO. Data e Hora: 01-12-2016 17:20. Número de Série: 13193459. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por LEYLA ANDRADE VERAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 14447457 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEYLA ANDRADE VERAS. Data e Hora: 01-12-2016 15:42. Número de Série: 13242589. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
