

Nota técnica

Brasília, 27 de abril de 2020.

Ementa: Administrativo. Oficial de Justiça Avaliador Federal. Coronavírus. Instituição do teletrabalho e cumprimento apenas de mandados urgentes. Indenização de transporte. Efetivo exercício. Manutenção do pagamento. Continuidade do serviço público. Posterior compensação do serviço represado. Vedação ao enriquecimento ilícito da Administração. Irredutibilidade de vencimentos. Atuação administrativa em detrimento de medida judicial precoce.

Para fazer frente à pandemia de Coronavírus (Covid-19), enfrentada por todos os segmentos da sociedade, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 313, de 2020¹, posteriormente complementada pela Resolução nº 314, na qual estabeleceu uma série de medidas de segurança visando à diminuição dos riscos de contágio e, dentre elas, determinou o teletrabalho (*home office*) à grande maioria dos servidores e magistrados, bem como suspendeu prazos processuais em todo o Poder Judiciário.

Todavia, mesmo com a estipulação majoritária do *home office*, houve a manutenção dos serviços considerados essenciais, nos quais se inclui o cumprimento de mandados urgentes pelos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais, categoria que, pela própria natureza externa de suas atribuições², não se compatibiliza

¹ Resolução CNJ nº 313/2020: Art. 2º O Plantão Extraordinário, que funcionará em idêntico horário ao do expediente forense regular, estabelecido pelo respectivo Tribunal, importa em suspensão do trabalho presencial de magistrados, servidores, estagiários e colaboradores nas unidades judiciárias, assegurada a manutenção dos serviços essenciais em cada Tribunal. § 1º Os tribunais definirão as atividades essenciais a serem prestadas, garantindo-se, minimamente: I – a distribuição de processos judiciais e administrativos, com prioridade aos procedimentos de urgência; II – a manutenção de serviços destinados à expedição e publicação de atos judiciais e administrativos; III – o atendimento aos advogados, procuradores, defensores públicos, membros do Ministério Público e da polícia judiciária, de forma prioritariamente remota e, excepcionalmente, de forma presencial; IV – a manutenção dos serviços de pagamento, segurança institucional, comunicação, tecnologia da informação e saúde; e V – as atividades jurisdicionais de urgência previstas nesta Resolução. § 2º As chefias dos serviços e atividades essenciais descritos no parágrafo anterior deverão organizar a metodologia de prestação de serviços, prioritariamente, em regime de trabalho remoto, exigindo-se o mínimo necessário de servidores em regime de trabalho presencial. [...]

² Lei 11.416/2006: Art. 4º As atribuições dos cargos serão descritas em regulamento, observado o seguinte: I - Carreira de Analista Judiciário: atividades de planejamento; organização; coordenação; supervisão técnica; assessoramento; estudo; pesquisa; elaboração de laudos, pareceres ou informações e execução de tarefas de

integralmente com a modalidade de trabalho remoto.

Nesse contexto, a presente análise deter-se-á na dúvida que pode surgir acerca da possibilidade de manutenção do pagamento da Indenização de Transporte durante o regime especial nos tribunais, já que é menor o número de mandados a serem cumpridos pelos oficiais, priorizando-se apenas os casos urgentes. A Lei nº 8.112, de 1990, concede a indenização de transporte ao servidor que suporta despesas em razão da utilização de veículo próprio para o desempenho das atribuições do cargo público que exerce:

Art. 60. Conceder-se-á indenização de transporte ao servidor que realizar despesas com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme se dispuser em regulamento.

No cenário que se descortina, dois fatores são importantes para demonstrar que deve ser garantida a manutenção do pagamento da Indenização de Transporte em favor dos oficiais de justiça. Um deles diz com a **permanência** dos gastos que esses servidores possuem para manter seus veículos. Com efeito, a despeito da transitoriedade da pandemia, as despesas com aquisição, manutenção, tributação, seguro, dentre outras, referentes aos veículos que são utilizados para o desempenho das atribuições dos oficiais **não se suspendem**. Logo, não há razão para ser suspensa a indenização de transporte, já que se mantêm as perdas que a verba objetiva reparar

O outro aspecto em favor da manutenção da indenização de transporte decorre do fato de que, ainda que o serviço normal dos oficiais de justiça esteja mitigado durante o quadro excepcional ocasionado pela pandemia de coronavírus, com a diminuição de mandados a serem cumpridos, obviamente, **o serviço deverá ser compensado com sobrecarga de mandados após o retorno do funcionamento normal do Poder Judiciário**. Ou seja, não há justificativa plausível para suprimir verba indenizatória dos servidores.

Isso porque a indenização de transporte é praticamente inerente ao exercício do cargo de Oficial de Justiça pelo fato de que a prática comum da Administração é o seu pagamento em detrimento do fornecimento de veículo a estes servidores. Assim, os servidores arcam com as despesas ordinárias de seu meio de transporte.

É importante destacar que a indenização tem como finalidade

elevado grau de complexidade; [...]§ 1º Os ocupantes do cargo de Analista Judiciário - área judiciária cujas atribuições estejam relacionadas com a execução de mandados e atos processuais de natureza externa, na forma estabelecida pela legislação processual civil, penal, trabalhista e demais leis especiais, serão enquadrados na especialidade de Oficial de Justiça Avaliador Federal.

ressarcir os gastos que o servidor tem com o **uso de seu veículo** para garantir a conclusão de serviço público. Logo, ainda que possa não existir a prestação de serviços nos dias de impossibilidade do cumprimento de mandados, os que deveriam ter sido cumpridos nestes dias serão distribuídos e cumpridos posteriormente, motivo pelo qual não há dúvidas quanto a ser devido o respectivo pagamento da indenização de transporte.

No entanto, sabe-se que os servidores continuam o cumprimento das diligências consideradas como matéria de urgência, conforme determinação do Conselho Nacional de Justiça³, sendo consequência natural da paralisação de parte das atividades a necessidade de compensação futura. Com isso, percebe-se que deve ser mantido o pagamento da indenização de transporte também aos servidores impossibilitados de quaisquer atividades em razão do enquadramento no grupo de risco.

Em verdade, já se constata que o acúmulo de mandados a serem cumpridos ao final desse período de afastamento ultrapassará o número médio de mandados emitidos durante o expediente presencial. Isso porque, conforme se tem notícias, a utilização do trabalho remoto tem proporcionado alta produtividade das varas e dos gabinetes. Logo, transcorrido o período de afastamento, haverá sobrecarga de trabalho dos oficiais de justiça, que receberão as demandas referentes ao serviço desempenhado pelos servidores e magistrados durante o *home office*.

O cenário de acúmulo de mandados a serem cumpridos depois de passada a pandemia do coronavírus não deixa dúvidas de que o cumprimento de tais diligências resultará em uma necessidade de deslocamentos excessivamente superiores aos habituais, cujos gastos já não são cobertos adequadamente pela verba indenizatória que, depois de mais de dez anos de congelamento, apenas sofreu reajuste insuficiente, não fazendo frente a todos os gastos suportados pelos servidores.

Bem por isso que, sem a manutenção do pagamento da indenização, não há como os oficiais de justiça cumprirem todo o trabalho que irá se acumular, notadamente porque se sabe que não será paga proporcionalmente ao que será acrescido, comparativamente às médias históricas. Logo, a manutenção deve ocorrer também para que, futuramente, o trabalho não reste prejudicado, já que, por óbvio, os custos adicionais não poderão ser despendidos pelos servidores.

³ Resolução CNJ nº 313/2020: Art. 5º Ficam suspensos os prazos processuais a contar da publicação desta Resolução, até o dia 30 de abril de 2020. Parágrafo único. **A suspensão prevista no caput não obsta a prática de ato processual necessário à preservação de direitos e de natureza urgente**, respeitado o disposto no artigo 4º desta Resolução.

Ressalta-se que a regra é de que os servidores permaneçam trabalhando no regime de teletrabalho, assim, o pagamento também **decorre do efetivo exercício**. Com efeito, até mesmo os servidores ausentes por conta da suspeita de contágio estão abarcados pela alínea “b” do inciso VIII do artigo 102 da Lei 8.112, de 1990⁴, tendo o Superior Tribunal de Justiça já se manifestado, a respeito de outras parcelas, ao referir que, “por não fazer a Lei 8.112/90 nenhuma exclusão em relação ao pagamento do auxílio-alimentação e vale-transporte nos períodos de férias ou de licença, tais verbas devem ser pagas durante os afastamentos previstos no art. 102 do referido diploma legal” (REsp 614.433).

O legislador estatutário evidenciou a característica de “efetivo exercício” dos afastamentos previstos no artigo 102. Assim, a legislação não deixa dúvidas sobre a procedência do pagamento da indenização de transporte durante férias e demais afastamentos previstos, **visto ser um período de efetivo exercício**, integrando-se o ato concessivo à sistemática de pagamento do benefício.

Quanto aos servidores que estão no cumprimento de mandados considerados urgentes, o raciocínio é ainda mais evidente, pois, se a jurisprudência assegura o pagamento de parcelas indenizatórias ante às hipóteses fictas de exercício (artigo 102 da Lei nº 8.112), com muito mais razão deve ser mantido o pagamento àqueles em que o efetivo exercício é real. A propósito, convém destacar o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça em situações análogas envolvendo outras parcelas indenizatórias, de disciplina idêntica à utilizada para a indenização de transporte, conforme demonstram os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA SOBRE AS FÉRIAS E LICENÇAS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REEXAME DE PROVA. ENUNCIADO Nº 7 DA SÚMULA DO STJ.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é firme em que o **auxílio-alimentação é devido por dia de trabalho no efetivo desempenho do cargo**, assim incluindo **as férias e licenças, tal como resulta da letra do artigo 102 da Lei nº 8.112/90. Precedentes.**
2. A alteração do quantum fixado em sede de honorários advocatícios, à luz do parágrafo 4º do artigo 20 do Código de Processo Civil, requisita que o juiz analise o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço e a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço, implicando o reexame do acervo fático-probatório dos autos, vedado pela letra do enunciado nº 7 da Súmula deste Superior Tribunal de Justiça.
3. "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." (Súmula do STJ, Enunciado nº 7).

⁴ Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de: (...) VIII - licença: (...) b) **para tratamento da própria saúde**, até o limite de vinte e quatro meses, cumulativo ao longo do tempo de serviço público prestado à União, em cargo de provimento efetivo.

4. Agravos regimentais improvidos. (STJ, AgRg no REsp 742.257/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 11/03/2008, DJe 19/05/2008)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. ART. 22 DA LEI N.º 8.460/92. PERÍODO DE FÉRIAS E LICENÇAS. PAGAMENTO. POSSIBILIDADE. PERÍODOS CONSIDERADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO, NOS TERMOS DO ART. 102 DA LEI N.º 8.112/90.

1. A alteração da redação do art. 22 da Lei n.º 8.460/92, promovida pela Medida provisória n.º 1.573-12/97 – convertida na Lei n.º 9.527/97 – **não alterou o entendimento desta Corte Superior de Justiça no sentido de que é devido aos servidores públicos o "auxílio-alimentação" nos períodos de férias e licenças.**

2. Recurso especial desprovido.

(STJ, REsp 625.338/PB, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 14/06/2007, DJ 06/08/2007 p. 61611)

Dessa forma, não há que se pensar não ser devida a indenização de transporte durante esse período, pois, em razão do **princípio da continuidade do serviço público**, além de permanecer o cumprimento das diligências consideradas urgentes, haverá a compensação dos serviços acumulados.

Em julgado que norteou a concretização do direito de greve no servidor público, o Supremo Tribunal Federal destacou que “vinculado à própria essência do serviço público, o princípio da sua continuidade expressa exigência de funcionamento regular do serviço, sem qualquer interrupção além das previstas na regulamentação a ele aplicável”⁵.

Por óbvio, essa necessária compensação em decorrência do princípio da continuidade do serviço público não pode ocorrer sem a contraprestação da indenização de transporte, notadamente porque a verba não será paga proporcionalmente no retorno das atividades normais.

Outrossim, imperioso destacar que a indenização de transporte não se destina somente ao pagamento do combustível necessário para o cumprimento das diligências, mas também aos custos envolvidos na utilização do veículo próprio pelos substituídos, como, por exemplo, pagamento do seguro obrigatório, tributo, manutenção do automóvel para evitar a deterioração. Tais gastos são necessários para que os servidores consigam ter à disposição o carro em favor da continuidade do serviço público mesmo durante a crise do Covid-19.

Diante desse cenário, o não pagamento da Indenização de Transporte aos Oficiais de Justiça gera para a Administração um locupletamento ilícito às expensas da perda sofrida pelos servidores. Para casos assim, o Código Civil, em seu

⁵ MI 712, Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-206 30/10/2008.

artigo 884, determina a obrigatoriedade de restituição dos valores indevidamente auferidos, com a devida atualização, nos seguintes termos:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

A vedação ao trabalho gratuito (ainda que parcialmente gratuito) e, por extensão, ao enriquecimento ilícito da Administração, consta também no artigo 4º da Lei nº 8.112, de 1990⁶. Bem por isso, em situação semelhante, há entendimento jurisprudencial, nos autos do processo nº 0001428-45.2011.4.03.6100, de que, aos Oficiais de Justiça o direito ao pagamento da indenização de transporte deve ser mantido durante o período de greve, em razão da **compensação posterior do cumprimento dos mandados**:

SERVIDOR PÚBLICO. GREVE. OFICIAL DE JUSTIÇA AVALIADOR FEDERAL. COMPENSAÇÃO DOS DIAS PARADOS. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA UNIÃO.

- Em face do disposto no artigo 14 da Lei n. 13.105/2015, aplica-se a esse processo o CPC/73;

- Não se confundem as faltas decorrentes do movimento grevista, com simples faltas injustificadas. No entanto, por força da lei que ora rege a greve no serviço público, não há direito subjetivo ao pagamento dos dias de paralisação. Não obstante, havendo acordo de compensação, será devida a remuneração dos dias parados. Precedentes do STF;

- Na hipótese ora em análise, foram baixadas duas Portarias pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (Portaria GP 2/2006, posteriormente substituída pela Portaria GP 40/2006), que autorizaram a compensação pelos servidores dos dias de paralisação, que se deu, no caso dos oficiais de justiça, com o aumento proporcional no número de mandados;

- **O pagamento da indenização de transporte é devido, por força dos princípios da razoabilidade e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, haja vista que foram executados todos os mandados referentes aos dias de paralisação e, conseqüentemente, houve o aumento da despesa com o meio de transporte por parte dos substituídos, justamente na proporção do que teriam gasto, caso trabalhassem no período da greve;**

- Apelação provida. (TRF-3 – AC: 0001428-45.2011.4.03.6100 SP, Relatora: Noemi Martins, Data de Julgamento: 13/12/2016, DÉCIMA PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA: 23/01/2017) (grifou-se)

Assim, considerando que a diminuição de mandados a serem cumpridos pelos Oficiais é uma condição provisória, portanto, intermitente, imposta aos servidores por motivo de força maior, deve ser assegurada a manutenção da indenização de transporte, sob pena de os servidores serem submetidos a perdas em decorrência da utilização de veículo próprio e não receberem a devida

⁶ Lei 8.112, de 1990: Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.

contraprestação da Administração.

Portanto, além do cumprimento daquelas medidas consideradas urgentes, as diligências a cargo dos Oficiais de Justiça serão inevitavelmente cumpridas posteriormente, razão pela qual o pagamento da verba durante a suspensão parcial das atividades não é benesse administrativa, mas sim a correta retribuição pelo efetivo exercício dos servidores, configurando-se eventual supressão da parcela violação ao princípio da irredutibilidade remuneratória⁷.

Por fim, recomenda-se que a Administração Pública não seja provocada para garantir a manutenção do pagamento da Indenização de Transporte durante o quadro de pandemia de coronavírus, devendo eventual atuação da entidade se dar de maneira reativa, já que é possível que, pelos argumentos expostos nesta nota, sequer haja investida nesse sentido em desfavor dos servidores públicos.

Ademais, em casos semelhantes, em que num primeiro momento houve a supressão da indenização de transporte (decorrente do exercício do direito de greve), foi possível a negociação com a Administração para pagar a indenização de transporte retroativa, depois de encerrado o movimento grevista. Portanto, eventual judicialização precoce da matéria poderá resultar em entendimento desfavorável e irreversível aos oficiais de justiça.

Ante o exposto, conclui-se que:

(a) deve ser garantido o pagamento da Indenização de Transporte aos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais durante a pandemia de coronavírus (Covid-19), pelos seguintes motivos: (i) a indenização é devida aos servidores que estão no efetivo exercício das atividades externas e àqueles cujo afastamento é considerado como efetivo exercício (art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990), pois os gastos decorrentes da utilização do veículo próprio para o exercício das atribuições do cargo público (aquisição, manutenção, tributação, seguro etc) permanecem mesmo durante o regime diferenciado; (ii) findada a situação excepcional, haverá uma sobrecarga dos Oficiais de Justiça para compensarem os serviços acumulados, em razão do princípio da continuidade do serviço público, configurando-se enriquecimento ilícito da Administração a hipótese de supressão da indenização;

(b) a fim de preservar a possibilidade de composição pela via administrativa, caso alguma medida tendente ao corte da parcela seja editada, recomenda-se que eventual atuação da entidade junto à Administração ocorra apenas se, de fato, o problema surgir, não sendo recomendável a judicialização precoce, por representar risco de formação de entendimento desfavorável e resultar na

⁷ Constituição da República: Art. 37 [...] XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

impossibilidade de negociação futura com a Administração.

É a opinião.

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Rudi Cassel
OAB/DF 22.256