



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER/MP/CONJUR/SMM/Nº 0490 - 3.13/2008

PROCESSO nº: 04500.002316/2008-11

EMENTA: PEDIDO DE REVISÃO DO PARECER/MP/CONJUR/RA/Nº 0860-2.9/2005. CONSULTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE EFETIVAÇÃO DE PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO A SERVIDOR EXONERADO, NA HIPÓTESE EM QUE ESTA EXONERAÇÃO IMPLICAR EM MUDANÇA DE DOMICÍLIO PARA LOCALIDADE DISTINTA DAQUELA DE ORIGEM. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. PELA REVISÃO DO PARECER/MP/CONJUR/RA/Nº 0860-2.9/2005.

1. A Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas COGES/SRH, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 32/2008/COGES/SRH/MP (fls. 01/02) submete ao exame desta Consultoria Jurídica – CONJUR/MP, estudos realizados visando à revisão do PARECER/MP/CONJUR/Nº 0860-2.9/2005, ao argumento de que *“o legislador não objetivou extinguir o direito à indenização na hipótese do retorno do servidor ocorrer para localidade diversa, razão porque não consta do ato legal expressa vedação ou restrição, o que se consumaria com expressões próprias, tais como exclusivamente, somente, apenas, dentre outras”*.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

2. Segundo a Secretaria de Recursos Humanos – SRH/MP, o PARECER/MP/CONJUR/Nº 0860-2.9/2005 “ *faz uma interpretação meramente declarativa de preceito restritivo do art. 9.º, inciso II e § 2º do Decreto nº 4.004, de 08 de novembro de 2001, sem levar em conta que o reconhecimento do direito no caso, exige que seja observado como limite de pagamento os valores que seriam recebidos na volta à localidade de origem, mesmo que o servidor exonerado fosse para outra localidade que não a de origem.*”

3. No âmbito federal, o pagamento da ajuda de custo é disciplinado pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pelo Decreto nº 4.004/01, e Orientação Normativa/SRH nº 1, de 29 de abril de 2005.

4. A Lei nº 8.112/90, estabelece no art. 51 que a ajuda de custo constitui uma das espécies de indenizações devidas ao servidor público. As outras espécies de indenizações são as diárias, o transporte e o auxílio-moradia. Segue transcrição do dispositivo:

Art. 51. Constituem indenizações ao servidor:

I – ajuda de custo;

II – diárias;

III – transporte;

IV – auxílio-moradia.

5. Com relação às indenizações é relevante esclarecer que, em geral, constituem uma vantagem pecuniária que se insere na esfera de direitos do servidor cujo pagamento é esporádico e ocasional, em razão da ocorrência de um fato específico.

6. No caso da ajuda de custo, o fato específico que provoca seu pagamento é a alteração de sede de exercício do servidor, no interesse do serviço, com mudança de domicílio em caráter permanente.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

7. A modificação da sede de exercício do servidor para outro lugar, em caráter permanente, pode ocorrer por meio dos institutos da remoção e da cessão para ocupar cargo em comissão.

8. A própria Lei nº 8.112/90, em seu art. 53, indica a finalidade da ajuda de custo, qual seja, compensar as despesas de instalação do servidor na nova sede. Portanto, o que se procura indenizar com a ajuda de custo são os dispêndios comuns e inevitáveis que o servidor tem para se instalar, sem planejamento prévio e com rapidez necessária, na nova sede.

9. Embora a legislação titule a ajuda de custo como uma indenização, ao verificar sua natureza e forma de concessão, percebe-se que se trata de um auxílio financeiro, haja vista que não é concedida mediante a apresentação de contra-recibo e, por possuir valor variável, pode cobrir ou não integralmente as despesas de instalação do servidor.

10. Consciente de que todas as pessoas que alteram seu domicílio, para exercer uma atividade no interesse da administração pública federal terão despesas ocasionadas pela necessária instalação na nova sede, a Lei nº 8.112/90, em seu art. 56, estendeu o direito à percepção de ajuda de custo para aquelas outras pessoas, que mesmo não detendo a condição de servidores efetivos da União, forem nomeadas para cargos em comissão, nos seguintes termos:

Art. 56. Será concedida ajuda de custo àquele que, não sendo servidor da União, for nomeado para cargo em comissão, com mudança de domicílio.

11. Com o propósito de regulamentar os dispositivos da Lei nº 8.112/90, que prevêem o direito ao recebimento da indenização de ajuda de custo e da indenização de transporte, tanto pessoal quanto de mobiliários residenciais, em primeiro lugar, foi editado o Decreto nº 1.445, de 05 de abril de 1995, o qual foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 1.637, de 15 de setembro de 1995.

12. Em seguida, foi editado o Decreto nº 4.004/01, que revogou o Decreto nº 1.445/95 e atualmente encontra-se em vigor.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

13. Pois bem, o Decreto nº 4.004/01, na sua função de norma regulamentar, especifica que o servidor que, no interesse da administração, for servir em outra sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, tanto no momento de ida quanto no da volta fará jus à ajuda de custo, veja-se a propósito:

Art. 9º As disposições deste Decreto aplicam-se:

...

§ 2º No caso do inciso II, a ajuda de custo e o transporte de que tratam os incisos II e III do art. 1º somente serão devidos no caso de retorno da sede onde serviu para a sua localidade de origem.

14. Além de esse dispositivo especificar que, “... *somente serão devidos no caso de retorno da sede onde serviu para a sua localidade de origem*”, há outro dispositivo, no mesmo sentido, no caso, previsto no Decreto nº 1.445/95 - com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto nº 1.637/95 -, segundo o qual:

Art. 4º...

§ 1º Serão concedidos ajuda de custo ao servidor exonerado no interesse da Administração, que tenha exercido cargo por mais de doze meses, que não faça jus a auxílio da mesma espécie pago por outro órgão ou entidade, e transporte de que tratam os incisos II e III do art. 1º da sede onde serviu para a sua origem.

15. Note-se pela redação dos dispositivos acima transcritos que, aparentemente, a intenção da norma seria restringir a concessão de ajuda de custo para os servidores exonerados, quando essa exoneração implicasse em retorno à sede de origem, o que levou, inclusive, o ilustre subscritor do PARECER/MP/CONJUR/Nº 0860-2.9/2005 a entender “*não serem necessárias maiores digressões para fixar o alcance do preceito, pois os termos empregados (somente/retorno/localidade de origem), são convergentes e reiterados no sentido de não se admitir outras hipóteses, além da prescrita (in claris non fit interpretatio)*”.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

16. Tal axioma, segundo o qual a “lei clara não carece de interpretação”, ou “em sendo claro o texto, não se admite a pesquisa da vontade”, foi objeto de percutiente análise do Mestre Carlos Maximiliano¹:

*“O mal de argumentar somente com adágios redundando nisto: tomam-nos a esmo, isolados do repositório em que regiam muitas vezes casos particulares, e, descuidadamente, generalizam disposição especial. Quem abra o Digesto, logo observa que a máxima de Paulo só se refere a testamentos, revela um respeito, talvez exagerado, pela última vontade; evita que lhe modifiquem a essência, a pretexto de descobrir o verdadeiro sentido da fórmula verbal”. (...) no campo legislativo embora perfeita a forma, cumpre descer ao fundo, à idéia. Prevalece ali o ensinamento de Celso: **Scire leges non hoc este, verba earum tenere, sed vim ac potestatem** – “saber as leis, não é conhecer-lhes as palavras, porém a sua forma e poder, isto é, o **sentido e o alcance respectivos**”. (grifo nosso)*

17. Como visto, para o autor, o brocardo surgiu como remédio contra abusos e resultou no abuso oposto. Segundo ele cumpre evitar, não só o demasiado apego à letra dos dispositivos como também o excesso contrário. Assim, a interpretação deve ser objetiva, desapaixonada, equilibrada, às vezes audaciosa, porém não revolucionária, aguda, mas sempre atenta **respeitadora da lei**.²

18. E é, justamente, para as disposições da Lei nº 8.112/90, que devemos nos reportar. Como exaustivamente referido acima, o Regime Jurídico Único estabelece que a concessão da ajuda de custo requer a mudança de domicílio no interesse da Administração. Ora, as normas regulamentadoras jamais poderão dispor diferentemente dos requisitos previstos em lei, seja ampliando-os, seja restringindo-os.

¹ Hermenêutica e Aplicação do Direito – Editora Forense, Rio de Janeiro, 19ª Edição, 2001, pág.27

² idem, pág. 84/85



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

19. O próprio parecerista, aliás, admite, no item 7 do PARECER/MP/CONJUR/Nº 0860-2.9/2005, que o Decreto nº 4.004/01, ao estabelecer novas hipóteses de concessão, não previstas originariamente na Lei nº 8.112/90, estaria transcendendo o seu caráter meramente regulamentar. Senão vejamos:

“7. Por outro lado, há que se considerar que as hipóteses de concessão de ajuda de custo, quando do retorno, nos termos dos diplomas supratranscritos, especialmente na Lei nº 8.112/90, são efetivamente excepcionais, não comportando a interpretação extensiva, cabendo considerar, ademais, que o Decreto nº 4.004/001, ao estabelecer novas hipóteses de concessão não previstas, originariamente, na Lei nº 8.112/90, transcende o caráter meramente regulamentar (vide, aqui, o art. 54 da Lei nº 8.112/90), situação na qual sua regular edição pauta-se pelas limitações do art. 84, inciso VI da Constituição Federal, de sorte que, interpretá-lo de modo a ampliar as despesas nele taxativamente admitidas, importaria em interpretá-lo contrariamente ao texto constitucional, que não o concebe, a princípio, como ato normativo idôneo à instituição originária de despesas, quando dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração Federal. Por fim, posicionamento diverso importaria em vulneração frontal aos dispositivos do Decreto em questão, o que não é de se admitir, ante o princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).” (o grifo é nosso)

20. Com a devida vênia, não nos parece ser esta a linha interpretativa que melhor se aplica à situação fática de que ora se trata. De fato, para Carlos Maximiliano³:

“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 conseqüência para a coletividade .

³ obra citada, pág.135 e 137
Parecer –SMM – 490 – 3.13



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

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 eficiente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, o sete, juridicamente nulo.” (grifamos)

21. Efetivamente, ao limitar a concessão da ajuda de custo ao servidor exonerado no interesse da Administração às hipóteses de retorno somente para a sede de origem, o intérprete restringiu onde o legislador não o fez.

22. É que para o legislador a concessão de ajuda de custo é devida sempre que a exoneração do servidor implicar em nova alteração de seu domicílio, independentemente desse deslocamento ocorrer para a sede de origem ou para outra localidade distinta.

23. Assim sendo, queremos crer que, quando o parecerista concluiu que a Administração extrapolou sua atribuição regulamentadora, ao disciplinar o pagamento da ajuda de custo quando do retorno do servidor⁴, a sua exegese não obteve o resultado mais razoável, tal como lecionado pelo Mestre Maximiliano.

24. A nosso ver, quando o Decreto nº 4.004/01, exige que para fazer jus à concessão de ajuda de custo, o servidor exonerado retorne à sede de origem, o que se quer efetivamente dizer é que, somente será devida a indenização quando essa exoneração acarretar, necessariamente, mudança de domicílio.

25. Outra não pode ser a interpretação a ser dada ao dispositivo: **sempre que houver mudança de domicílio no interesse da Administração o servidor fará jus ao benefício. Assim, para que a exoneração acarrete o pagamento do auxílio, ela deverá implicar em nova alteração do domicílio, que já havia sido modificado anteriormente, quando da “ida” do servidor.**

⁴ vide item 7 do PARECER/MP/CONJUR/RA/Nº 0860-2.9/2005
Parecer –SMM – 490 – 3.13



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

26. Vale dizer que, se o servidor, ao ser exonerado no interesse da Administração, tiver que alterar o seu domicílio para qualquer outra Unidade da Federação, não necessariamente retornando à sede de origem, fará jus à indenização por seu deslocamento, nos termos da Lei nº 8.112/90, ainda que o Decreto nº 4.004/01, somente faça referência “ao retorno à origem”.

27. Não é pelo fato de ser mais incomum a ocorrência dessa circunstância (exoneração com mudança de domicílio para outra localidade distinta daquela de origem) que haja amparo legal para que a Administração venha a subtrair o direito do servidor exonerado de receber o pagamento de ajuda de custo, a fim de compensá-lo pelas despesas com a nova instalação.

28. Eventuais dificuldades práticas, eventualmente advindas da adoção deste entendimento, não se revestirão de matéria jurídica, mas de matéria de prova. Para tais casos deverá a Administração munir-se de mecanismos de controle próprios tais que permitam a real aferição da aludida mudança. É exatamente neste sentido que caminha o entendimento da Egrégia Corte de Contas.⁵

29. Finalmente, quanto ao entendimento da SRH no sentido de que deveria ser estabelecido um limite para pagamento de ajuda de custo, de maneira que este valor se limite aos gastos com o retorno para a origem, essa proposta, da mesma forma que a restrição quanto ao pagamento devido pelo retorno à sede originária, não encontra guarida nas disposições contidas na Lei nº 8.112/90.

30. Assim sendo, a evolução no entendimento desta Consultoria, acerca da interpretação do § 2º do art. 9º, do Decreto nº 4.004/01, que consideramos mais consentânea com o ordenamento jurídico, especialmente com os ditames da Lei nº 8.112/90 pode ser sintetizada da seguinte forma:

- a) o servidor exonerado, no interesse da Administração que tiver alterado o seu domicílio, ainda que não seja para a sua anterior origem, fará jus ao pagamento de ajuda de custo, em havendo seu efetivo deslocamento;

⁵ vejam-se os seguintes Acórdãos nº413/2005, 819/2006,1194/206 e 1876/2006.
Parecer –SMM – 490 – 3.13



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

- b) carece de amparo legal o estabelecimento de limites ao pagamento de ajuda de custo, relativamente aos valores devidos quando do retorno do servidor, na hipótese da exoneração acarretar a mudança de domicílio para localidade distinta da sede originária do servidor;
- c) deve ser revisto o PARECER/MP/CONJUR/RA/Nº 0860-2.9/2005, cabendo à Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas - COGES/SRH promover as adequações que venham a decorrer do atual entendimento desta unidade jurídica.

À consideração superior.

Brasília (DF), 10 de junho de 2008.

SUELI MARTINS DE MACEDO

Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

I. Aprovo.

II. À Coordenação Administrativa desta CONJUR/MP para que proceda às devidas anotações relativas a alteração do entendimento anteriormente consubstanciado no PARECER/MP/CONJUR/RA/Nº 0860-2.9/2005.

III. Após, restitua-se à ciência e eventuais providências a cargo da Coordenação Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas - COGES/SRH.

Em 10.06.2008.

WILSON DE CASTRO JUNIOR

Consultor Jurídico.