JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — AUXÍLIO FAMILIAR

— Não é devido o pagamento do auxílio familiar, em razão de dependentes do servidor, em exercício no exterior, que permaneçam no Brasil.

— Interpretação do art. 20 da Lei nº 5.809, de 1972.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 6.132/74

Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-024, de 29 de agosto de 1974. "Aprovo. Em 9.9.74"

PARECER Nº L-024

O Ex.mo Senhor Ministro das Relações Exteriores sugeriu, na EM/DP/270, de 29 de julho p.p., a audiência desta Consultoria-Geral sobre a interpretação e aplicação do art. 20, da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que regula o pagamento de auxílio familiar ao pessoal civil e militar no exterior.

No dizer da ilustre autoridade, "o citado artigo tem dado margem a diferentes interpretações e dificuldades de aplicação impondo-se agora um pronunciamento que firme orientação uniforme para todos os órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal."

O processo veio instruído com circunstanciado parecer da ilustrada Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores, acrescentando-se-lhe, aqui, em virtude de diligência na forma regimental, pronunciamentos dos doutos titulares da COLEPE e da Consultoria Jurídica do DASP, que se unanimizam na exegese a ser atribuída ao dispositivo legal posto em causa.

II

Dispõe o art. 20, da Lei nº 5.809/72:

"Art. 20. Auxílio Familiar é o quantitativo mensal devido ao servidor, em serviço no exterior, a título de indenização, para atender, em parte, à manutenção e às despesas de educação e assistência, *no exterior*, a seus dependentes."

Há inteira razão em afirmar-se que a instituição do auxílio familiar guarda correspondência e paridade com o salário-família, regulado no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (art. 118, IV;

arts. 138 e segs.) e legislação subseqüente, moldado aqueloutro, às condições peculiares do regime especial, em que se integra, o da "retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior."

A indagação versa sobre a juridicidade do pagamento do quantitativo do auxílio familiar ao servidor, em serviço no exterior, por dependente que permaneça no Brasil, tendo em vista a cláusula, *no exterior*, intercalada no texto do artigo, pela segunda vez, em sua parte final, no referente ao objetivo e destinação da indenização, tidos, pelo dispositivo legal, como *manutenção e despesas de educação e assistência, no exterior, aos dependentes.*

Essa locução, a ser entendida, gramaticalmente, como adjunto adverbial de lugar, terá sentido exato no contexto, e sentido limitativo, de modo a restringir a concessão do auxílio em função de despesas com a assistência aos dependentes, somente quando tenham causa e aplicação, no exterior, quando aí se encontrem os seus reais destinatários? Parecendo assim seja a sua significação literal, poder-se-ia relegar, no caso, a literalidade da expressão, em busca do espírito da lei ou da realização do justo hipotético, para aplicar a norma benéfica mais amplamente do que resulta dos seus explícitos termos?

O ilustre Consultor Jurídico do DASP, Clenício da Silva Duarte, endossando as demais manifestações jurídicas, no processo, em favor da tese de que o auxílio familiar somente é "concedido ao servidor, em serviço no exterior, cujos dependentes também com ele estejam em país estrangeiro", afirma, com o seu reconhecido senso jurídico:

"Essa inteligência não só deflui da linguagem clara da lei (...), como da menção, no regulamento (...) ao acréscimo, quando é patente que esse auxílio só é concedido quando *também os dependentes se achem no exterior.*

Outra interpretação violaria o conteúdo normativo do preceito legal em exame, que, ao contrário do que pretende o recorrente deste processo, não contém nenhuma redundância, sabido que esta, em tema de hermenêutica, não se presume, só se admitindo se outra não for possível dar ao dispositivo interpretando."

Com efeito, a interpretação de qualquer texto não se restringe à consideração das palavras, mas delas não pode prescindir, pois a lei não contém palavras inúteis. Para reconstruir o pensamento da lei, objeto de interpretação, é necessário partir do exame dos termos e locuções, pois a interpretação gramatical é um primeiro e indispensável momento da análise interpretativa que tem por escopo revelar o conteúdo lógico da norma.

Seria impossível estabelecer o alcance e a incidência do preceito, se se fizesse pura e simples abstração da locução, que tem peso e função na redação a ele dada. Pelo contrário, ela define, de modo preciso, o que a norma quis realmente dizer, condicionando e delimitando a sua aplicação à verificação da circunstância nela expressa, emprestando clareza e certeza ao dispositivo legal questionado.

É irretorquível, que a norma quis dizer, e o disse claramente, que o auxílio familiar se destina a subsidiar as despesas com a assistência a dependentes, mas no exterior, excluídos a contrário senso, os dependentes no Brasil.

Tal é a clareza e precisão terminológica do dispositivo, no revelar o seu pensamento, que seria de invocar os velhos brocardos, *in claris non fit interpretatio, clara non indigent interpretatione*, não fosse a sua inaceitabilidade pela hermenêutica moderna, a exigir interpretada mesmo a norma mais evidente e claramente formulada.

sem que isso autorize, no entanto, andar-se, em tal caso, à procura de um significado incongruente, lá onde a letra revela claramente a intenção que dita a norma (Cfr. Emílio Betti, *Interpretazione delle leggi*).

III

Entretanto, vale acrescentar que o sentido atribuído a esse dispositivo, na maneira dita acima, tem sua confirmação na regulamentação da lei, aplicado a situações específicas o princípio geral nele consubstanciado.

Diz o § 1º, do art. 21, da Lei, que o auxílio familiar será acrescido de um quantitativo igual a 1/30 do maior valor de indenização de representação no exterior atribuído a Chefe de Missão Diplomática quando o servidor tiver de educar, fora do país onde estiver em serviço, os dependentes referidos nas letras *a*, *b*, e *d* do item II, do mesmo artigo.

Ora o art. 20 e parágrafos, do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, — regulamento da Lei nº 5.809 de 1973, — dispõem em referência ao artigo citado no período acima:

"Art. 20. O servidor, em missão permanente ou transitória, de duração igual ou superior a 6 (seis) meses, tem direito ao acréscimo de que trata o § 1º do art. 21 da LRE, nos casos especiais a serem estabelecidos em decreto específico.

§ 1º O acréscimo do quantitativo é concedido, durante os meses do ano letivo, mediante apresentação de *prova de matrícula do dependente em estabelecimento de ensino, fora do país onde está a sede do servidor no exterior.*

§ 2º *A seleção dos locais, áreas ou países*, a serem considerados como casos especiais que justifiquem o acréscimo do quantitativo, deve basear-se, exclusivamente, na *possibilidade de prejuízo à formação profissional e ideológica do dependente.*"

Como se vê, esse acréscimo de quantitativo do auxílio familiar, para atender a circunstâncias especiais que recomendem a formação educacional do dependente, em pais outro que o da sede do servidor, supõe, como não podia deixar de ser, atendimento à matriz normativa constante da Lei, objeto da regulamentação, que a estada e o deslocamento do assistido, para os efeitos previstos, se verifiquem sempre, *no exterior*, em países, áreas ou locais aí situados.

É incompatível entender-se, como pareceu ao douto Recorrente, que a hipótese normativa contemplaria, na sua referência à matrícula do dependente fora do país em que tem sede o servidor no exterior, o próprio Brasil pois esse juízo iria em contrário à construção lógica decorrente da Lei.

IV

Inexistiria direito a alguma forma de benefício, ao servidor em exercício no exterior, relativamente ao dependente que permaneça no Brasil?

O ilustre Coordenador de Legislação de Pessoal, do DASP, Waldyr dos Santos, diz em parecer publicado no *Diário Oficial* de 23.1.73:

"O auxílio familiar, previsto na Lei nº 5.809, corresponde ao salário-família de que trata o Estatuto dos Funcionários e legislação posterior e tem a mesma finalidade daquele. Assim sendo, pois, desde que o servidor faça jus a este no Brasil e que não lhe esteja sendo pago o primeiro no exterior, tem ele direito à percepção do último em moeda nacional."

A interpretação construtiva que aí se vê tem irrecusável valor jurídico, apresentan-

do-se em consonância com o sistema. Com efeito, o art. 7º, da Lei nº 5.809, considera Retribuição no Exterior "o vencimento de cargo efetivo para o funcionário público ou o soldo para o militar, acrescido da gratificação e das indenizações previstas nesta lei", estatuindo-se no seu § 2º:

§ 2º Salvo os casos previstos nesta lei, a retribuição no exterior:

a) é fixada e paga em moeda estrangeira;

b) elimina o direito do servidor à percepção de vencimento, salário ou soldo, e quaisquer indenizações ou vantagens, em moeda nacional, que lhe possam ser devidas no período em que fizer jus àquela retribuição."

Por argumento a contrário senso, não fazendo jus o funcionário em serviço no exterior à parcela da retribuição referente ao auxílio familiar, quanto aos dependentes que permaneçam no Brasil, resta incólume o direito à percepção do salário-família estatutário, nos termos em que lhe seria devido se estivesse no País.

De lege lata, outra conclusão não se pode inferir, senão a de que é indevido o pagamento do auxílio familiar, em razão de dependentes do servidor, em exercício no exterior, que permaneçam no Brasil. Os ponderáveis argumentos em favor de solução diversa, mais extensiva e benéfica, não encontram amparo no direito vigente, e só a modificação do preceito legal lhes corresponderia e emprestaria eficácia.

Sub censura

Brasília, 29 de agosto de 1974, *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.