



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

**PARECER/MP/CONJUR/SMM/Nº 1489 - 3.16 / 2008**

**PROCESSO Nº 03090.000562/2008-45**

**INTERESSADO:** [REDACTED]

**EMENTA:** CONSULTA ACERCA DO DIREITO DO SERVIDOR EM GOZO DE LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO DE PERCEBER REMUNERAÇÕES REFERENTES AO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO E AUXÍLIO MORADIA. O ARTIGO 87 DA LEI Nº 8.112 DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990, POSSIBILITA AO SERVIDOR PARTICIPAR DE CURSO DE CAPACITAÇÃO, NO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO, POR ATÉ TRÊS MESES, MANTENDO A SUA REMUNERAÇÃO. A INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DESTE DISPOSITIVO NÃO SE COADUNA COM A FINALIDADE VISADA PELA NORMA QUE É A DE PROPORCIONAR O APRIMORAMENTO DE TODOS OS SEUS SERVIDORES, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA ISONOMIA A DISCRIMINAÇÃO AOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO COMISSIONADO.



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

1. Os presentes autos já tramitaram por esta Consultoria Jurídica, quando, por meio da NOTA/MP/CONJUR/SMM/Nº 2380 - 3.16 / 2008, às fls.91/94, foram encaminhados à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas da Secretaria de Recursos Humanos – SRH, enquanto órgão central do Sistema de Pessoal Civil, para manifestação prévia sobre a consulta formulada pela Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, acerca da divergência de entendimentos entre a Secretaria de Recursos Humanos e o Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da AGU no que diz respeito ao direito do servidor, em gozo de licença capacitação, de continuar a perceber remuneração decorrente da função de confiança e do auxílio-moradia.

2 - A aludida Coordenação, às fls. 96/97, por meio da Nota Técnica nº 92/2008/COGES/SRH/MP, de 23 de outubro de 2008, manifestou-se nos seguintes termos:

*“Conforme consta nos autos, a oportunidade do afastamento e a relevância do curso para a instituição, justifica-se por si só, já que se trata de curso de Pós-Graduação “lato-sensu” em Direito Público, promovido pela Escola da Advocacia-Geral da União, em convênio com a Universidade de Brasília, todavia, de acordo com o artigo 87 da Lei n.º 8.112/90, o servidor em licença capacitação não faz jus ao pagamento da remuneração do cargo em comissão, sendo mantida apenas a remuneração do cargo efetivo.*

*Contudo, por oportuno, cabe esclarecer que não há óbice para a continuidade do pagamento de auxílio moradia”.*

3. O Departamento de Assuntos Internos da Advocacia-Geral da União - AGU, já havia, por meio da Nota DAJII/GAB/AGU nº435/2008-PAB, às fls.80/89, consignado o seguinte entendimento:

*“não pode o servidor, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade, razoabilidade e finalidade, ser exonerado do cargo em comissão por motivo de gozo de licença para capacitação, devendo, assim, permanecer recebendo a remuneração decorrente das*



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

*funções que exerce, inclusive o recebimento de auxílio-moradia, benefício decorrente do exercício do cargo em comissão.”*

4. Em sua manifestação, o órgão jurídico da AGU cita os seguintes precedentes, favoráveis à sua tese: o Acórdão nº 1680, de 19 de outubro de 2005, do Plenário do Tribunal de Contas da União e o Acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, proferido no Processo nº 199901001213363.

5. Ambas as citadas decisões, ao procederem à interpretação do artigo 87 da Lei nº 8.112, de 1990, segundo o qual “*Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional*”, concluíram que, diversamente da redação anterior, quando o dispositivo tratava de licença-prêmio por assiduidade, o legislador não limita o texto à remuneração do cargo efetivo.

6. Releva transcrever, por importante e oportuno outros argumentos aduzidos na referida decisão da Egrégia Corte de Contas:

***“Conquanto seja verdade que a licença para capacitação tenha substituído a licença-prêmio, não há que se pretender equiparar uma com a outra quanto aos requisitos e à finalidade visada pela norma.***

*O fato é que a introdução da licença para capacitação no lugar da licença-prêmio não permite a exegese do novo instituto à luz da norma anterior revogada, o que iria de encontro à regra disposta no § 1º do art. 2º da LICC.*

*Pois que a licença-prêmio exigia apenas o implemento da assiduidade do servidor como suporte fático para o aperfeiçoamento do direito subjetivo ao gozo remunerado dessa licença, independentemente da correlação com o interesse da Administração.*



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

*O mesmo não se dá com a **licença para capacitação profissional, a qual exige como pré-condição** não apenas o perfazimento do quinquênio de efetivo exercício, que não mais precisa ser ininterrupto, mas também a **manifestação da Administração, que deve avaliar precipuamente se o afastamento pretendido atende ao interesse do órgão.***

*Não assiste ao servidor, portanto, direito adquirido ao gozo de licença para capacitação pelo simples adimplemento da exigência temporal, como anteriormente se dava para a licença-prêmio, sob o pálio da redação original do art. 87 da Lei 8.112/90. No que pertine à finalidade da licença para capacitação, a Resolução TCU nº 165/2003, ao dispor sobre o desenvolvimento de ações de educação no âmbito do TCU, assenta como **objetivo dessa espécie de licença permitir que o servidor adquira e aprimore seus conhecimentos profissionais:***

*Sendo a dicção do art. 87 da Lei 8112/90 suficientemente dúbia e imprecisa para indicar uma interpretação gramatical, que na espécie deve ser rejeitada em vista da indeterminação do termo “remuneração” empregado ao longo dos dispositivos da Lei em exame, busca-se conciliar a exegese da norma contida nesse artigo com a finalidade abrigada na Lei, na esteira da lição propugnada por Carlos Maximiliano [in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 12ª ed. Forense. 1992, p. 119 e 156] quando adverte:*

*‘As próprias definições oferecidas pelo legislador não guiam só por si. Pode haver palavras acrescentadas às expressões que ele definiu, ou quaisquer outras circunstâncias que induzam a crer não se tratar precisa e exclusivamente daquilo cujo sentido ele procurou expor.*

***Cumpre atribuir ao texto um sentido tal que resulte haver a lei regulado a espécie a favor, e não em prejuízo de quem ela evidentemente visa a proteger.***



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

*Amparado nessas balizas, **indaga-se se a interpretação que restringe o conceito de remuneração à remuneração do cargo efetivo, vedando-se, portanto, o pagamento pelo exercício da função comissionada a quem nela investido estiver, lembrando-se que o afastamento em virtude de licença para capacitação é considerado pela lei como de efetivo exercício, direciona-se a favor do objetivo proposto, isto é, o de permitir que o servidor público participe de curso de capacitação profissional.***

*Salvo melhor juízo, **a prosperar tal interpretação restritiva, punir-se-á o servidor efetivo que exerce função comissionada, desmotivando-o a participar de capacitação profissional às suas expensas, porque tal participação somente poderia ocorrer com prejuízo da percepção da função comissionada.***

*Torna-se difícil conciliar o objetivo de incentivar a capacitação do servidor efetivo, sem distinguir servidor ocupante ou não ocupante de função comissionada, com a interpretação que restringe a remuneração a que se refere o art. 87 da Lei 8.112/90 à remuneração do cargo efetivo. Aliás, **tal interpretação resultará em prejuízo para a própria Administração, que contará a longo prazo com um quadro de servidores efetivos comissionados não tão preparados quanto seria possível se houvesse plena eficácia do incentivo à capacitação abrigado na Lei 8.112/90.***

***Não se vislumbra que a Lei 8.112/90 tenha pretendido dar tratamento diferenciado a servidores efetivos comissionados no que tange ao gozo da licença para capacitação, da mesma forma que não o faz quando do usufruto de outras licenças remuneradas, com exceção explícita da licença para atividade política (art.86).***

*Observe-se que o afastamento previsto na licença para capacitação se dá no interesse da Administração, ao contrário da licença para atividade política, em que a Lei é explícita para indicar a remuneração do cargo efetivo. Em outras situações de afastamento remunerado, a Administração do TCU usualmente paga a retribuição pelo exercício da função comissionada aos servidores efetivos nela investidos, a exemplo da*



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

*licença para tratamento da própria saúde, embora a Lei 8.112/90 apenas se refira à remuneração a que o servidor fizer jus.*

*A propósito, informa a Dilpe (à fl. 58) que a **Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Superior Tribunal Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal concedem a licença para capacitação com o pagamento da função comissionada a quem se acha nela investido.***

*De um ponto de vista mais amplo, a essência da questão da retribuição ou não pelo exercício da função comissionada está em saber se é permitido ao servidor licenciar-se com a permanência na função comissionada em que se acha investido, porque não é menos **verdade que o servidor sempre recebe a remuneração a que faz jus; se se licencia legalmente no exercício de função comissionada, evidentemente faz jus à respectiva retribuição.***

*Tanto é verdade que é cediço nesta Corte de Contas a legalidade de exoneração de servidor ocupante de função comissionada, mesmo que se encontre em licença para tratamento de saúde, como se pode constatar na Decisão TCU 606/1999-P, verbis:*

*‘8.1 - firmar o seguinte entendimento:*

*8.1.1 - não há óbice legal para a exoneração de servidor ocupante de função comissionada, quando esse servidor se encontra afastado em licença para tratamento de saúde, tendo em vista a instabilidade do exercício da referida função de confiança.’*

*Vale lembrar que o exercício da função comissionada, em qualquer hipótese, é sempre exercido em caráter precário, conforme extrato constitucional (art. 37, II, CF) e legal (art. 35, Lei 8.112/90).*

*Ressalte-se, nesse passo, sem sombra de dúvida, que o servidor que usufrui o afastamento remunerado, incluindo a retribuição pelo exercício da função comissionada, pode ser livremente exonerado da respectiva*



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

*função comissionada antes, durante ou após o gozo da referida licença, a juízo da autoridade competente.*

*Por isso que, ainda que seja permitido ao servidor efetivo licenciar-se com a percepção da função comissionada, pode a autoridade competente, se assim entender oportuno e conveniente, exonerar a qualquer momento o servidor ocupante da função comissionada, não cabendo mais, nesse caso, a percepção correspondente à retribuição pelo exercício.(grifos nossos)*

7. Assim, sob esses jurídicos fundamentos o Tribunal de Contas da União tem reconhecido o direito de seus servidores que adquirem o direito à licença capacitação de continuarem percebendo remuneração pelo exercício de função comissionada.

8. Idêntico entendimento vêm sendo acolhido pelos seguintes órgãos públicos:

1. Superior Tribunal de Justiça – conforme Ato do Presidente do STJ nº 43, de 9 de março de 2006, que regulamenta a concessão de licença para capacitação no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, assegurando que *“durante o afastamento, o servidor ocupante de cargo efetivo que permanecer investido em função comissionada ou cargo em comissão perceberá, além do vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias de caráter permanente estabelecidas em lei, a retribuição devida pelo exercício do cargo em comissão ou função comissionada”*<sup>1</sup>;

2. Justiça Federal – conforme Resolução do CJF nº 5 de 14 de março de 2008, que regulamenta, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus a concessão de diversos direitos, assegurando *o recebimento da remuneração do cargo efetivo sem prejuízo da retribuição pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão, nos termos do art. 87 da Lei nº 8.112 de 1990, com a redação da Lei nº 9.527/97, desde que neles permaneça investido durante o período máximo de três meses*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art.1º §1º - Boletim de Serviço do Superior Tribunal de Justiça, 12 maio 2006

<sup>2</sup> Art.28 - Publicada no Diário Oficial da União de 19/03/2008 Seção 1 pág. 169



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

3. Ministério Público Federal - conforme Portaria do PGR nº 679, de 22 de novembro de 2004, que dispõe sobre a Licença para Capacitação no âmbito do Ministério Público da União e assegura *ao servidor em Licença para Capacitação a remuneração integral, inclusive a correspondente à Função Comissionada que eventualmente ocupar*<sup>3</sup>.

4. Câmara dos Deputados – conforme Ato da Mesa n.º 144, de 2003, que regulamenta, no âmbito da Câmara dos Deputados, o processo de concessão de licença para capacitação, e conforme Regulamento do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR/2000, aprovado pelo Ato da Mesa 41/2000, é assegurado ao “ *servidor em licença para capacitação a remuneração integral, incluindo o pagamento da Função Comissionada que ocupe ou, quando for o caso, o pagamento da opção pelo Cargo de Natureza Especial equivalente*.”<sup>4</sup>

9. Face ao exposto, esta Consultoria Jurídica coaduna-se com a interpretação que vem sendo dada ao artigo 87 da Lei nº 8.112, de 1990, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Conselho de Justiça Federal e por outros órgão da Administração Pública, em síntese, pelos seguintes fundamentos, dentre outros, que poderiam ser colacionados:

9.1. diversamente da redação do artigo anterior que disciplinava a concessão de licença-prêmio por assiduidade, e assegurava ao servidor tão-somente a percepção da “remuneração do cargo efetivo”, a atual redação do art.87 do Regime Jurídico Único refere-se apenas à “respectiva remuneração”;

9.2 não se pode olvidar, ao se proceder à interpretação do atual art.87, que a anterior licença prêmio por assiduidade requeria apenas o cumprimento do requisito temporal enquanto que a licença para capacitação prescinde do interesse da Administração em permitir que o servidor adquira e aprimore seus conhecimentos profissionais;

9.3.a interpretação que restringe o direito dos servidores ocupantes de cargo comissionado ao benefício, além de ferir o princípio constitucional da isonomia, pois traz uma discriminação injustificável,

---

<sup>3</sup> Art.6º -Publicada no Boletim de Serviço do MPU nº 11 de novembro de 2004)

<sup>4</sup> Art.78 do Regulamento do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento



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

acarretará em prejuízo para a própria Administração, que perderá a oportunidade de capacitar o seu quadro de servidores efetivos comissionados .

10. Assim, opinamos pelo acolhimento da interpretação do artigo 87 da Lei nº 8.112, de 1990, que permite ao servidor ocupante de cargo efetivo afastar-se para o gozo de licença para capacitação, sem prejuízo de sua remuneração, inclusive aquela referente ao cargo em comissão e ao auxílio moradia. A nosso ver este é o entendimento que melhor se coaduna com nosso ordenamento jurídico, inclusive porque atende ao interesse público da Administração de capacitar indistintamente a todos os seus servidores efetivos.

11. Tendo em vista que a presente interpretação destoa do entendimento até aqui esposado pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme se constata do Ofício nº354/2002-COGLE/ SRH/MP, cópia às fls.69, e da Nota Técnica nº 92/2008/COGES/SRH/MP, de fls.96/97, sugerimos a adequação de eventuais atos normativos acaso expedidos pela Secretaria de Recursos Humanos.

12. Com estas considerações, entendemos estar atendida a consulta formulada pela Consultoria-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 10 de novembro de 2008.

**SUELI MARTINS DE MACEDO**  
Coordenadora - Geral Jurídica de Recursos Humanos

**De acordo.** À apreciação do Senhor Consultor Jurídico.  
Em 10/11/2008.

**KARINE ANDRÉA ELOY BARBOSA**  
Consultora Jurídica-Adjunta

**Aprovo.**

I - Encaminhe-se o processo à Consultoria-Geral da União.

II - Extraíam-se cópias para a Secretaria de Recursos Humanos - SRH.



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

**WILSON DE CASTRO JUNIOR**  
Consultor Jurídico