



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

PARECER/MP/CONJUR/PLS Nº 0191 - 3.13 / 2009

PROCESSO Nº: 52006.000977/2008-36

EMENTA: AUXÍLIO-MORADIA. ALTERAÇÃO DO LOCAL DE RESIDÊNCIA PARA OCUPAR FUNÇÃO DE CONFIANÇA DAS 101.4. ART. 60-B, VII, DA LEI N.º 8.112/90. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS. PECULIARIDADES QUE ENVOLVEM O CASO CONCRETO. TRANSFERÊNCIAS DAS ATIVIDADES DO ÓRGÃO PARA BRASÍLIA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA. PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº 57 - 3.13/2009. PELO PAGAMENTO DO REFERIDO AUXÍLIO.

1. Em atenção à manifestação de fls. 34/37, por meio do qual o Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Recurso Humanos deste Ministério solicita desta Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, manifestação sobre a legalidade da concessão do auxílio-moradia para o servidor **Simom Salama**, colacionam-se as seguintes considerações:

2. Trata-se de empregado do quadro de pessoal do Banco do Brasil em exercício no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior desde 1995, anteriormente atuando na Secretaria de Comércio Exterior no Rio de Janeiro, até a transferência das atividades desse aludido órgão para Brasília, fato desencadeado pela edição da Portaria GM/MDIC nº 178, de 04 de outubro de 2007.



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

3. Pois bem, a dúvida reside na aplicação do art. 60-B, VII, da Lei n.º 8.112/90, à hipótese versada nos presentes autos. De acordo com as informações prestadas pelo Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, “o interessado se deslocou para Brasília em 03 de dezembro de 2007, no entanto somente foi nomeado para exercer o cargo em questão [DAS – 101.4] em 04 de abril de 2008, com um lapso temporal de 120 dias”. Em razão disso, indaga-se: como o interstício entre o início de suas atividades em Brasília e a nomeação para ocupar o cargo DAS – 101.4 transcende o prazo de 60 dias previstos no aludido dispositivo legal, o servidor faria jus ao recebimento do auxílio-moradia?

4. Nesse contexto, o inciso VII do art. 60-B, da Lei n.º 8.112/90, assim dispõe:

“Art. 60-B. Conceder-se-á auxílio-moradia ao servidor se atendidos os seguintes requisitos:

(...)

VII – o servidor não tenha sido domiciliado ou tenha residido no Município, nos últimos 12 (doze) meses, aonde for exercer o cargo em comissão ou função de confiança, desconsiderando-se prazo inferior a 60 (sessenta) dias dentro desse período;”

5. Da leitura desse dispositivo legal infere-se, sem maiores dificuldades, que o auxílio-moradia só será concedido ao servidor que não tenha residido no Município, nos últimos doze meses.

6. Nessa perspectiva, num primeiro momento, através de uma interpretação meramente gramatical, como o servidor ultrapassou o limite dos 60 dias fixado no inciso VII do art. 60-B, não faria mais jus ao recebimento do auxílio-moradia. Sucede, todavia, que a exegese das leis é também orientada pelos processos lógico e sistemático. Ao comentar o processo lógico, o eminente jurista Carlos Maximiliano¹ conclui:

¹ Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. P. 101.
Parecer PLS 191- 3.13/2009. Auxílio –Moradia. Concessão.



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

“O Processo Lógico tem mais valor do que o simplesmente verbal (1). Já se encontrava em textos positivos antigos e em livros de civilistas, brasileiros ou reinícolas, este conselho sábio: “deve-se evitar a supersticiosa observância da lei que, olhando só a letra dela, destrói a sua intenção” (2).

Por outras palavras o Direito romano chegara a conclusão idêntica: declara – “age em fraude da lei aquele que, ressalvadas as palavras da mesma, desatende ao seu espírito” – Contra Legem facit, quid id facit quod lex prohibet: in fraudem vero, qui, salvis verbis legis, sententiam ejus circumvenit (3). O apóstolo São Paulo lançara na segunda Epístola aos Coríntios a frase que se tornou clássica entre os jurisconsultos: “a letra mata; o espírito vivifica” – Littera occidit; spiritus vivificat.

A segurança jurídica, objetivo superior da legislação, depende mais dos princípios cristalizados em normas escritas do que da roupagem mais ou menos apropriada em que os apresentam (4). Deve, portanto, o pensamento prevalecer sobre a letra, a idéia valer mais do que seu invólucro verbal (5): - Prior atque potentior est, quam vox, mens dicentis – “mais importante e de mais força que a palavra é a intenção de quem afirma” (6). “Acima da palavra e mais poderosa que ela está a intenção de quem afirma, ordena, estabelece.”

7. Convém destacar que esta Consultoria Jurídica, em hipótese que se assemelha à dos autos, por meio do PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº-57 - 3.13/2009, manifestou-se recentemente de modo à concessão do auxílio-moradia ao servidor, nos seguintes termos:

“8. A finalidade do inciso VII do art. 60-B transcrito anteriormente, especialmente no que diz respeito ao prazo de 60 dias, indubitavelmente, é a de evitar a ocorrência de abusos, imoralidades e desonestidades. Contudo, as peculiaridades que envolvem o caso concreto, como restará demonstrado a seguir, destoam desses adjetivos, e, dentro da lógica do razoável, autorizam o pagamento do aludido auxílio.



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

9. Sobreleva, por oportuno, anotar que o princípio da razoabilidade norteia a Administração Pública. Ao comentar o referido princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera²:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas pro quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providências mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades, ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates à própria regra de Direito.”.

10. A razoabilidade aqui sugerida não tem como fito mitigar ou ponderar o princípio da legalidade, mas, ao revés, a de conferir-lhe uma nova lógica, onde se priorize a legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados –, e não mais a legalidade meramente formal e abstrata. Nesse sentido, fecundo o magistério de Alexandre Santos de Aragão³:

² Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Edição. P.97.

³ Em que pese a afirmação do autor seja quando da análise do princípio da eficiência, nada impede que o mesmo raciocínio seja empregado ao princípio da razoabilidade. *O princípio da eficiência. Revista Eletrônica de Direito* Parecer PLS 191- 3.13/2009. Auxílio –Moradia. Concessão.



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

“Não se trata de descumprir a lei, mas apenas de, no processo de sua aplicação, prestigiar os seus objetivos maiores em relação à observância pura e simples de suas regras, cuja aplicação pode, em alguns casos concretos, se revelar antitética àqueles. Há uma espécie de hierarquia imprópria entre as meras regras contidas nas leis e seus objetivos, de forma que a aplicação daquelas só se legitima enquanto constituir meio adequado à realização destes.”

11. Nesse contexto, não é razoável admitir que o servidor seja penalizado pelos entraves burocráticos que permearam o processo de sucessão da ADA pela SUDAM. Esse processo, como trivialmente sabido, não se materializou com a simples publicação da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Houve toda uma transição, principalmente no que diz respeito à Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas, consoante se depreende da leitura dos documentos de fls. 31/32, do Decreto nº 6.199, de 08 de agosto de 2007⁴ e do Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007⁵.

12. Ao permanecer em Belém, exercendo as suas atividades, o servidor contribuiu para implantação dos objetivos institucionais da SUDAM e, conseqüentemente, para qualidade final do serviço público prestado. Dessarte, a sua permanência também atendeu ao interesse público.

13. Como se isso não bastasse, não se pode esquecer da aplicação do princípio da eficiência, que impõe a observância de duas exigências: o dever de atingir o máximo do fim com o mínimo de recursos; o dever de, com um meio, atingir o fim máximo⁶.”

Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.4, nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>>.

⁴ Art. 18. A Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA será extinta na data da publicação do decreto que estabelecer a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

⁵ Art. 1º Ficam aprovados a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, na forma dos anexos I e II.

⁶ Humberto Ávila. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out/nov/dez 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>



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

8. Nessa linha, importante salientar as peculiaridades do caso, a fim de demonstrar que a finalidade do art. 60-B, da Lei nº 8.112/90, está sendo devidamente atendida, na presente hipótese. Para tanto, traz-se à colação trecho constante da fl. 34 do despacho da COGES/SRH/MP:

“4. Conforme se observa dos autos, trata-se de servidor do quadro de pessoal do banco do Brasil, cedido ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no Estado do Rio de Janeiro.

5. Por meio da Portaria GM/MDIC nº 178, de 04 de outubro de 2007, o Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior transferiu para a sede daquele MDIC em Brasília as atividades desenvolvidas pelas unidades no Estado do Rio de Janeiro, ocasionando assim, o deslocamento do interessado para esta Capital.

6. Em 04 de abril de 2008, o interessado foi nomeado para exercer o cargo de Coordenador-Geral de Indústrias Intensivas em Mão-de-Obra, da Secretaria de desenvolvimento da Produção, Código DAS – 101.4.”

9. A respeito do tema, o interessado alega, em síntese, que, embora pudesse ter permanecido trabalhando no Estado do Rio de Janeiro, junto à Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, resolveu seguir para Brasília “*para auxiliar na montagem da estrutura do DECEX por ter mais de 25 anos de atuação na área afeta ao MDIC.*”. Argumenta também que “*em favor de transição da melhor maneira, houve entendimento entre os senhores Secretários da SDP e da SECEX de que o processo de nomeação (indicação, pesquisa, e publicação de Portaria) seria iniciado a partir do mês de março*” (fls. 21/22).

10. Ressalte-se que, além das informações constantes dos autos, a fim de obter outros elementos necessários ao deslinde da demanda, esta CONJUR/MP, por meio da Coordenação-Geral Jurídica de Recursos Humanos, enviou mensagem eletrônica à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MDIC, cujos questionamentos restaram assim respondidos:



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

“Senhora Coordenadora-Geral, bom dia!

Conforme solicitado seguem os esclarecimentos.

1º) quando o servidor passou a ter exercício na cidade de Brasília ele recebeu passagens e diárias (para si e/ou seus familiares)?

Não.

2º) quando de seu deslocamento para Brasília, o servidor recebeu ajuda de custo?

Não, uma vez que o servidor, à época do seu deslocamento para Brasília, encontrava-se nesta Pasta com base no art. 43, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, ou seja, não exercia cargo comissionado nem função de confiança.

3º) quais as provas de que houve mudança de domicílio, anteriormente à sua nomeação?

O funcionário do Banco do Brasil S/A exercia suas atividades na Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, no Estado do Rio de Janeiro e, conforme Portaria GM/MDIC nº 178 de 4 de outubro de 2007 e, Portaria GM/MDIC nº 228 de 27 de novembro de 2007, a contar de 3 de dezembro de 2007, ele passou a exercê-las na SECEX em Brasília - Distrito Federal, percebendo única e exclusivamente seu salário do Banco do Brasil S/A, salário esse ressarcido mensalmente por este Ministério.

Posteriormente, ele foi nomeado pela Portaria GM/MDIC nº 90, de 3 de abril de 2008, publicada no DOU do dia 4 subsequente, para o cargo em comissão de Coordenador-Geral das Indústrias Intensivas em Mão-de-Obra, código DAS 101.4, do Departamento das Indústrias Intensivas em Mão-de-Obra e Recursos Naturais, da Secretaria do Desenvolvimento da Produção deste Ministério, passando a receber, além do salário do BB, a opção de 60% (sessenta por cento) do cargo comissionado, no valor atual de R\$ 6.843,76 (seis mil oitocentos e quarenta e três reais e setenta e seis centavos).

Por fim, encaminho, em anexo, cópia dos documentos que comprovam as informações ora prestadas.

Atenciosamente,

Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MDIC”



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

11. Verifica-se, do exposto, que o interessado passou a exercer suas atividades profissionais em Brasília em razão da transferência das atividades de seu órgão de exercício para a aludida capital, sem, entretanto, receber diárias, passagens ou ajuda de custo para a mudança e com o objetivo de colaborar com a transição das atividades da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX para Brasília.

12. Observa-se, assim, que o caso do presente interessado é diferente da situação que o art. 60-B, VII, da Lei nº 8.112/90 pretende evitar, qual seja a de que o servidor já residente por outras razões no lugar onde vai exercer um dos cargos previstos no inciso V¹, do art. 60-B, da referida lei, receba o auxílio-moradia, como um *plus* na sua remuneração.

13. No caso sob exame, o deslocamento do servidor para Brasília foi motivado pela reestruturação da SECEX na capital federal, fator que justifica por si só a demora na nomeação do interessado para gerir uma de suas coordenações. Observe-se que nesse ponto a situação ora posta muito se assemelha à versada no PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº-57 - 3.13/2009 (v. item 7), em que a transição no processo de sucessão da ADA pela SUDAM gerou entraves burocráticos que contribuíram para que o tempo entre a exoneração do servidor de um cargo DAS - 101.4 e a nomeação para ocupar um cargo DAS – 101.5 superasse o prazo de 60 dias.

14. Cumpre ressaltar, ademais, que a vinda do presente interessado para Brasília, no contexto em que ocorreu (com todas as peculiaridades anteriormente vistas), demonstra o atendimento ao princípio da eficiência na prestação do serviço público, na medida em que pôde participar da mudança de sede da SECEX um servidor experiente, já familiarizado com as rotinas do órgão, circunstância capaz de justificar a concessão do auxílio-moradia, na hipótese.

15. Como se vê, as peculiaridades que envolvem o caso concreto autorizam a concessão do auxílio-moradia ao servidor.

¹ “Art. 60-B. Conceder-se-á auxílio-moradia ao servidor se atendidos os seguintes requisitos:

(...)

V - o servidor tenha se mudado do local de residência para ocupar cargo em comissão ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 4, 5 e 6, de Natureza Especial, de Ministro de Estado ou equivalentes;

(...)”.



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

16. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para ciência desta manifestação e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 19 de fevereiro de 2009.

PATRÍCIA LIMA SOUSA
Advogada da União

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.
Em /02/2009.

SUELI MARTINS DE MACEDO
Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

Aprovo. Encaminhem-se os autos ao Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério.
Em /02/2009.

WILSON DE CASTRO JUNIOR
Consultor Jurídico