



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

**PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº 57 - 3.13 / 2009**

**PROCESSO Nº: 59004.000193/2008-77**

**EMENTA:** AUXÍLIO-MORADIA. ALTERAÇÃO DO LOCAL DE RESIDÊNCIA PARA OCUPAR FUNÇÃO DE CONFIANÇA DAS 101.5. ART. 60-B, VII E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 8.112/90. INOBSERVÂNCIA DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS. PECULIARIDADES QUE ENVOLVEM O CASO CONCRETO. SUCESSÃO DA ADA PELA SUDAM. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA. PARECER/MP/CONJUR/AVS/Nº 1730 – 3.13/2008. PELO PAGAMENTO DO REFERIDO AUXÍLIO.

1. Em atenção à manifestação de fls. 108/110, 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 [REDACTED], colacionam-se as seguintes considerações:



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

2. De início, convém destacar que esta Consultoria Jurídica, por meio do PARECER/MP/CONJUR/AVS/Nº 1730 – 3.13/2008, já se manifestou favoravelmente à concessão do auxílio-moradia ao servidor, nos seguintes termos:

*“13. É preciso notar, entretanto, que no caso sob análise existiu deslocamento. O que tem tornado difícil essa detecção é o fato de que esse deslocamento ocorreu para assunção do cargo em comissão DAS 101.4 na extinta ADA, sendo que o servidor, atualmente, desempenha outro cargo na autarquia sucessora, de nível 5. Esse deslocamento, para ocupar cargo em comissão na estrutura da Agência de Desenvolvimento da Amazônia, dá guarida à pretensão, suprimindo o requisito do inciso V do artigo 60-b da Lei n.º 8.112/90.*

*14. A não aplicação desse entendimento cria inclusive um risco maior para a Administração Pública, pois o que impediria o Presidente da República de exonerar o servidor do cargo DAS 101.4 - que retornaria ao seu Estado de origem – e, pouco tempo depois, nomeá-lo para o cargo DAS 101.5, o que lhe daria direito ao auxílio-moradia sem maiores questionamentos? Conforme já detectou o TCU (vide Acórdão 116/2003 – Plenário, que anexamos ao presente parecer), embora o artifício pudesse ser taxado de imoral, não seria difícil motivar o ato, dando-lhe aparência de legitimidade e tornando praticamente impossível qualquer irregularidade.*

*15. Felizmente, esse não foi o caminho tomado pela autoridade nomeante, que tirou o Senhor [REDACTED] do cargo de nível 4 e o colocou no de nível 5 sem solução de continuidade, evitando inclusive o pagamento de nova ajuda de custo, **essa sim indevida.***

*16. Assim, pelas razões expostas e considerando as peculiaridades que envolvem a situação do senhor [REDACTED], opinamos pelo pagamento da verba indenizatória pleiteada. Esse é o exame que se espera de*



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

*um órgão que pretende avançar, no exame do atos administrativos, para além da legalidade stricto sensu.”*

3. Em seguida, entretanto, conforme relatado no item 1 desta manifestação, o processo retornou a esta Consultoria Jurídica. A dúvida, agora, 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 servidor foi nomeado para função de confiança DAS 101.4 em 10.2.2007, e exonerado em 28.08.2007. Posteriormente, em 20.02.2008, foi nomeado para função de confiança DAS 101.5. Em razão disso, indaga-se: como o interstício entre as aludidas funções de confiança 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 e o parágrafo único do art. 60-B, ambos da Lei n.º 8.112/90, assim dispõem, respectivamente:

*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; e*

*Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso VII do caput deste artigo, não será considerado o prazo no qual o servidor estava ocupando outro cargo em comissão relacionado no inciso V do caput deste artigo.*

5. Da leitura dos dois dispositivos legais acima transcritos, infere-se, sem maiores dificuldades, que o auxílio-moradia só será concedido ao servidor que não tenha residido no Município, nos últimos doze meses, não sendo computado o prazo no qual estava ocupando outro cargo em comissão ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superior – 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**

6. No caso dos autos, o servidor foi nomeado para função DAS 101.4 em 10.02.2007, e exonerado em 28.08.2007, conforme demonstra documento em anexo. Em razão do disposto no parágrafo único do art. 60-B, esse período não deve ser levado em consideração para o cômputo do prazo de doze meses previsto no inciso VII. Ocorre, entretanto, que depois da sua exoneração da função DAS 101.4, o servidor manteve-se em Belém por quase seis meses sem exercer qualquer das funções mencionadas no inciso V do art. 60-B, até ser nomeado em 20.02.2008 para função DAS 101.5.

7. 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 Maximiliano<sup>1</sup> conclui:

*“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. Só olhando a letra dea, 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,*

---

<sup>1</sup> Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001. P. 101.  
PROCESSO 57 – AUXÍLIO-MORADIA, RAZOABILIDADE E CONCESSÃO.



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

*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.”*

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.

9. Sobreleva, por oportuno, anotar que o princípio da razoabilidade norteia a Administração Pública. Ao comentar o referido princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera<sup>2</sup>:

*“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*

---

<sup>2</sup> Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Edição. P.97.  
PROCESSO 57 – AUXÍLIO-MORADIA, RAZOABILIDADE E CONCESSÃO.



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

*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 Aragão<sup>3</sup>:

*“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 2007<sup>4</sup> e do Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> 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 Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.4, nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>>.*

<sup>4</sup> 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.



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

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 máximo<sup>6</sup>.
14. Nessa linha, como já mencionado no PARECER/MP/CONJUR/AVS/Nº 1730 – 3.13 / 2008, nada impediria que o Presidente da República exonerasse o servidor da função DAS 101.4, o que implicaria no seu retorno ao Estado de origem, e o nomeasse, logo depois, para função de DAS 101.5, o que lhe daria direito ao auxílio-moradia, além de nova ajuda de custo.
15. Como se vê, as peculiaridades que envolvem o caso concreto autorizam a concessão do auxílio-moradia ao servidor.
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, 20 de janeiro de 2009.

**PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JUNIOR**

Advogado da União

**Processo n.º 59004.000193/2008-77**

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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**

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Em        /01/2009.

**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        /        /2009.

**WILSON DE CASTRO JUNIOR**  
Consultor Jurídico