

OPINIÃO JURÍDICA

Ref.: Auxílio Moradia. Ajuda de custo por remoção.

I. Introdução

Trata-se de opinião jurídica destinada a examinar a possibilidade de ajuizamento de ação judicial com a finalidade de obter decisão que assegure o pagamento de auxílio-moradia e ajuda de custo aos associados do Sindicato dos Diplomatas Brasileiros, ADB Sindical, sem que exista dano concreto, ou ameaça de dano, ao direito alegado pelos interessados.

A questão exige análise à luz do desenho constitucional do acesso à jurisdição, bem como dos pressupostos processuais e condições necessárias ao regular exercício do direito de ação no sistema do Código de Processo Civil (CPC).

II. Fundamentação

II.1. O desenho constitucional do acesso à justiça e seus limites

A Constituição da República consagra, em seu art. 5º, inciso XXXV, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Tal garantia, embora central ao Estado Democrático de Direito, não se presta a transformar o Poder Judiciário em órgão consultivo ou instância abstrata de validação de direitos em tese. A literalidade do dispositivo constitucional condiciona a atuação jurisdicional à existência de lesão ou ameaça, o que significa que o acesso ao Judiciário se destina a resolver conflitos reais, atuais ou iminentes, e não a produzir decisões preventivas desvinculadas de um ato concreto de violação, indeferimento, omissão administrativa específica ou ameaça objetivamente demonstrável.

Além disso, o devido processo legal (art. 5º, LIV) e as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV) pressupõem que exista uma controvérsia delimitada, com objeto certo, fatos identificáveis e pretensão resistida, pois é sobre tais elementos que se constrói o debate processual.

O princípio da separação dos Poderes (art. 2º) também atua como limite estrutural: a jurisdição não se confunde com função administrativa, nem pode substituir, de forma abstrata e sem causa concreta, a tomada de decisões ordinárias pela Administração Pública, especialmente quando o objeto envolve pagamento de verbas públicas.

II.2. Princípios da Administração Pública e a necessidade de base fática e normativa

No âmbito das relações entre servidores e Administração Pública, incide com força o princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*), segundo o qual a Administração só pode agir nos limites da lei. Isso repercute diretamente sobre pretensões que envolvem pagamento de parcelas como auxílio-moradia e ajuda de custo, que, em regra, possuem natureza indenizatória e dependem de pressupostos fáticos específicos, definidos em lei e regulamentos, tais como deslocamento, mudança de sede, missão, lotação, inexistência de residência funcional, entre outros.

Desse modo, a aferição do direito costuma demandar verificação de circunstâncias concretas e, frequentemente, a prática de ato administrativo concessivo ou o indeferimento formal de requerimento.

Quando se busca judicialmente um comando genérico de pagamento, sem delimitação fática mínima, há risco de o pedido ser considerado juridicamente indeterminado ou inexecutável, além de se aproximar indevidamente de uma espécie de ato normativo judicial, com potencial tensão com o princípio da separação dos poderes e com a lógica de gestão administrativa.

II.3. Interesse de agir no CPC e a necessidade de tutela jurisdicional

Sob o enfoque do CPC, o problema central não reside na legitimidade do sindicato, mas na presença do interesse processual, compreendido como necessidade e utilidade do provimento jurisdicional.

Embora o CPC tenha reduzido a terminologia clássica das “condições da ação”, o sistema preservou, de modo inequívoco, a exigência de que o processo apenas se instaure e se desenvolva quando houver necessidade de atuação jurisdicional. Essa exigência se manifesta concretamente na possibilidade de extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC, quando ausente interesse processual.

O sistema processual moderno entende que tais condições (interesse de agir e legitimidade) não são meros formalismos, mas pressupostos estruturais da relação processual, refletindo que o exercício do direito de ação deve buscar uma efetiva proteção jurídica a um direito ameaçado ou violado, sob pena de se transformar em instrumento de utilidade processual duvidosa ou mesmo de violação de princípios constitucionais como o da eficiência e da economicidade.

Em termos práticos, se não existe indeferimento administrativo, atraso, corte, omissão concreta, ato normativo restritivo ou ameaça real de supressão do direito, o Judiciário tende a compreender que a ação é desnecessária, pois inexistente conflito instaurado ou risco a ser prevenido. Nessas hipóteses, o processo se aproxima de uma tentativa de obtenção de pronunciamento judicial “por precaução”, o que, em regra, não satisfaz o requisito da necessidade da tutela jurisdicional.

II.4. A pretensão resistida e a impossibilidade de “decisão em tese”

A jurisdição brasileira não se destina à emissão de pronunciamentos abstratos sobre direitos futuros e indeterminados, sobretudo quando o provimento pretendido envolve repercussão financeira e obrigação de pagar. Ainda que o ordenamento admita ações declaratórias, sua finalidade típica é solucionar dúvida objetiva e atual acerca de relação jurídica existente, e não declarar um direito em tese, sem controvérsia instaurada.

A ausência de pretensão resistida, isto é, a inexistência de negativa, recusa, omissão concreta ou conduta estatal que revele oposição ao direito invocado, enfraquece substancialmente a admissibilidade e a utilidade do provimento.

Nessa linha, o Judiciário tende a rejeitar demandas que busquem apenas “assegurar” pagamento futuro sem demonstrar que tal pagamento esteja sendo negado ou ameaçado.

II.5. Tutela preventiva e tutela provisória: necessidade de ameaça concreta

É possível argumentar que o pedido teria natureza preventiva, buscando evitar supressão futura do pagamento. Contudo, a tutela preventiva, inclusive sob a forma inibitória, pressupõe a existência de ameaça concreta, real e demonstrável.

O CPC, ao disciplinar a tutela provisória de urgência, exige elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300). A ausência de risco concreto compromete não apenas eventual tutela de urgência, mas o próprio interesse de agir, pois a atuação jurisdicional não se justifica para afastar um risco meramente hipotético.

Mesmo a tutela de evidência, que pode prescindir do requisito do perigo em hipóteses específicas, não elimina a necessidade de controvérsia concreta e tampouco se presta a criar obrigação geral de pagamento sem delimitação fática e sem resistência administrativa.

II.6. Legitimidade sindical e substituição processual: alcance e limites

A ADB Sindical possui legitimidade constitucional ampla para atuar judicialmente na defesa dos interesses da categoria, conforme art. 8º, III, da Constituição, inclusive na condição de substituto processual.

Tal legitimidade, contudo, não afasta os requisitos processuais comuns, especialmente o interesse de agir. Assim, ainda que o sindicato possa propor ação coletiva ou mandado de segurança coletivo, a demanda precisa se apoiar em situação concreta de lesão, ameaça ou controvérsia, sob pena de extinção sem julgamento do mérito.

Em outras palavras, a legitimidade ativa existe e é robusta, mas não autoriza, por si só, a propositura de ação desvinculada de fatos que demonstrem resistência estatal ao direito alegado.

II.7. Prováveis consequências do ajuizamento sem dano ou ameaça

A consequência processual mais provável, diante do ajuizamento de ação nessas condições, é a extinção do processo sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, com fundamento no art. 485, VI, do CPC.

Há ainda risco de sucumbência (em caso de ajuizamento de ação coletiva) e de compreensão judicial de que a demanda pretende obter comando judicial genérico e abstrato, o que é incompatível com a função jurisdicional.

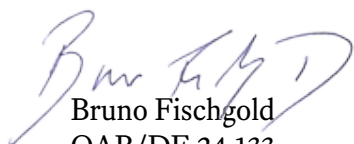
III. Conclusão

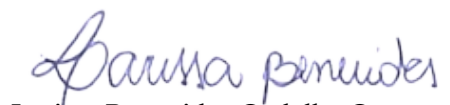
À luz dos princípios constitucionais aplicáveis, e considerando ainda o regime do CPC quanto ao interesse processual e à extinção do feito sem resolução do mérito, conclui-se que o ajuizamento de ação judicial destinada a assegurar pagamento de auxílio-moradia e ajuda de custo aos associados da ADB Sindical, sem dano concreto ou ameaça objetiva ao direito alegado, apresenta elevado risco de inadmissibilidade, com grande probabilidade de extinção sem julgamento do mérito.

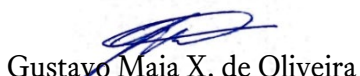
Diante disso, opina-se pela **inviabilidade prática do ajuizamento** nessas condições. Recomenda-se que eventual atuação judicial seja precedida de instauração de controvérsia administrativa ou demonstração objetiva de resistência, indeferimento, omissão concreta ou ameaça real de supressão do direito, de modo a caracterizar a necessidade e utilidade do provimento jurisdicional.

Essa é a opinião dos que subscrevem.

Brasília, 13 de fevereiro de 2026.


Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133


Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268


Gustavo Maia X. de Oliveira
OAB/DF 77.305