

Excelentíssimo Senhor Presidente
Desembargador CÂNDIDO RIBEIRO
Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Brasília/DF

CÓPIA

SEDI/DICAD/TRF1
Recebido em: 20/09/16
Horas: 16:42
Assinatura: Yama
Matr: 19175

Assunto: Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público | Servidor Público Civil | Licenças / Afastamentos (10258)¹

Ementa: Administrativo. Servidor Público Federal. Licença Capacitação. Licença por Interesse Particular. Portaria nº 23/2016 da direção da Seção Mineira do TRF1 que nega qualquer licença capacitação ou licença por interesse particular aos servidores lá lotados. Portaria contrária a Lei Federal. Lei superior revoga lei inferior (antinomia jurídica). Ferimento ao Princípio da Eficiência e ao Princípio da Isonomia.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINTRAEMG, CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com domicílio em Belo Horizonte/MG, na Rua Euclides da Cunha, nº 14, Prado, CEP 30410-010, por sua Coordenação-Geral, com fulcro no artigo 9º, III, da Lei 9.784, de 1999, apresenta **REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**, pelos fatos e fundamentos jurídicos que seguem.

1. DOS FATOS E DA LEGITIMIDADE

O requerente congrega os servidores públicos vinculados à Justiça Federal em Minas Gerais (estatuto incluso) e age em favor da categoria objetivando a **revogação da Portaria Diref nº 23/2016, da Diretoria do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais** (anexa), que suspendeu a concessão de licenças para capacitação, de licenças para participação em programas de pós-graduação (metrado e doutorado) no país e no exterior e de licenças para tratar de interesses particulares, no âmbito da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais.

A Resolução atacada tenta justificar a medida em razão das restrições orçamentárias sofridas pelo órgão, bem como a suspensão de contratação de estagiários, o *déficit* de pessoal naquela seção e o “ônus” que tais licenças importariam para o órgão. No entanto, sem se atentar para os benefícios que tais licenças propiciam ao serviço público, a direção daquele órgão acabou ferindo direitos dos servidores que lá trabalham, que acabam impedidos de ter acesso a vantagens que lhes são atribuídas pela Lei nº 8.112/1990.

¹ De acordo com as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php>

Trata-se, portanto, da defesa de interesse ou direito coletivo² da categoria sintetizada na entidade sindical ou, pelo menos, de interesse ou direito de parte da mesma categoria;³ senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”,⁴ hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária ao sindicato, porquanto pleiteia, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (inciso III do artigo 9º da Lei nº 9.784/1999).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui às entidades sindicais “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que estas entidades “têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada”⁵.

² Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.*”

³ A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “*A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.*”

⁴ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “*acidentalmente coletivos*” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

⁵ Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, AgReg-RE 197029/SP, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 13/12/2006, DJ 16/02/2007, p. 40: “*(...) O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao art. 8º, III, da Constituição e decidiu que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada. (...)*”

2. DO DIREITO

A Portaria Diref nº 23/2016 trouxe em seu bojo a ordem de não mais concederem-se licenças-capacitação, licenças para participação em mestrado e doutorado, bem como licenças para tratar de interesse particulares no âmbito da Seção Judiciária de Minas Gerais:

CONSIDERANDO

as restrições orçamentárias e limitação de provimento de cargos impostos com a Lei 13.242/2015;

a suspensão de contratação de estagiários na Seccional, nos termos da Portaria Presi 42/2016;

que o atual déficit de pessoal na Seção Judiciária de Minas Gerais não pode ser ainda agravado com o afastamento de servidores por motivos que não sejam imperiosos e de exclusivo interesse da Administração;

que as licenças importam em ônus para o Órgão;

RESOLVE:

Art. 1º Suspende, na Seção Judiciária de Minas Gerais, até ulterior deliberação, a concessão de licenças para capacitação, de licenças para participação em programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) no país e no exterior e de licenças para tratar de interesse particulares.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor a partir desta data.

Ocorre que, ao fazê-lo, tal portaria feriu não somente legislação federal que dispõe sobre o assunto, mas também princípios basilares da administração pública.

Com efeito, a Lei nº 8.112, de 1990, ao tratar sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, trouxe em seu bojo as modalidades de licença capacitação e licença interesse, conforme inteligência dos artigos a seguir:

Art. 87. 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. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Parágrafo único. Os períodos de licença de que trata o caput não são acumuláveis. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

[...]

Art. 91. A critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração.


Igor Vogelovic
Coordenador Geral
SITRAEMG

Estas licenças são relativizadas na Portaria nº 23/2016 pela direção da seccional mineira, sem se atentar para as nuances de tais benefícios pois, ao negar de plano a concepção de toda e qualquer licença aos servidores da seção, a direção do foro comete um ato arbitrário, não se atendo às situações concretas que regem cada caso, nem sequer dando tratamento isonômico para aqueles servidores em relação aos seus colegas que, em outras seccionais, não encontram nenhum empecilho para concessão de suas licenças.

Ademais, se é correto afirmar que a lei supracitada, ao referir as licenças dá discricionariedade ao administrador para que conceda ou não as licenças pleiteadas, esta não lhe dá arbitrariedade, ou seja, mesmo que tenha poderes de deferir ou não a licença conforme as necessidades e possibilidades da localidade, não tem liberdade ilimitada, devendo seguir as normativas legais que regem os atos administrativos.

Assim, o exercício da discricionariedade deve ser motivado de forma específica, não de forma geral, sem contemplar o caso concreto de cada servidor.

Ademais, tem-se que a Portaria nº 23/2016, é manifestamente contrária a lei federal que concede o benefício da licença capacitação a todos os servidores da administração pública federal, quando nega de plano a concessão de tais benefícios a todos os servidores lotados naquela seccional, sem observação de critérios e possibilidades distintas de cada servidor.

Assim, leciona Venosa que “haverá, destarte, conflito de normas sempre que disposições de duas ou mais normas se contraponham, de modo que a observância de uma implique o descumprimento de outra”⁶.

Portanto, no presente caso, observa-se o acontecimento de um destes conflitos, que é facilmente solucionado pelo princípio *lex superior derogat legi inferiori* (lei superior revoga lei inferior), ou seja, a lei federal se sobressai à portaria editada no âmbito da seção mineira do TRF-1, vez que não pode norma interna criar empecilho ao usufruto pleno do direito à licença capacitação, previsto em norma superior hierarquicamente.

A portaria atacada refere que não seria de interesse daquela seção a concessão de licenças para capacitação aos seus servidores bem como as licenças para participação em programas de pós-graduação, ocorre, entretanto que tal afirmação é descabida, pois, ao fim e o cabo, as licenças reverter-se-ão em melhorias para o

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Introdução ao Estudo do Direito: Primeira Linhas**. 4 ed. – São Paulo : Atlas, 2014.

próprio foro, vez que são solicitadas com intuito de melhoria no serviço prestado pelos servidores lá lotados.

Assim, cabe dizer que a concessão desta licença atenderia o próprio princípio da eficiência, basilar da administração pública, ao suplementar a capacitação dos servidores.

Hely Lopes Meirelles⁷ refere-se à eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-a como “o que se impõem a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Este princípio apresenta, na realidade, dois aspectos, pois o mesmo pode ser atribuído em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; **e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.**

Outrossim, quanto à concessão de licenças para tratar de interesse pessoal, é de se notar que a direção do foro justifica a negativa geral dada alegando que tal deferimento suscitaria em ônus orçamentário para si. Entretanto, o dispositivo, art. 91 da Lei nº 8.112/1990, supracitado, que trata desta modalidade de licença, refere que neste caso o afastamento será oportunizado ao servidor **sem pagamento de remuneração.**

Ou seja, **o fundamento determinante da norma combatida é viciado** porque o trabalhador pede afastamento sem remuneração, não cabendo assim falar em ônus orçamentário para aquele órgão. **Pelo contrário, o órgão ao se desincumbir temporariamente do pagamento ao servidor, dispõe do valor que era por aquele percebido para aplicar em outras áreas como desejar, de forma benéfica à sua administração.**

Ademais, é de se notar, conforme comprova o documento em anexo, no qual são colacionadas várias concessões de licença a servidores de outras seções pertencentes ao âmbito do TRF-1, que estas não deixaram de conceder licença capacitação para seus servidores. Assim, não somente se comprova a desnecessidade

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003.

da medida imposta na seccional mineira, como também se percebe uma grave afronta ao princípio da isonomia, que deve reger a administração pública.

Ante o exposto, fica premente o reconhecimento de que os servidores não estão em situação de isonomia com aqueles que exercem as mesmas funções em outros tribunais, que realizam cursos de capacitação ou necessitam de licença por interesse pessoal e as estão recebendo sem nenhum empecilho.

Sobre o tema, ensina Celso Antonio Bandeira de Mello:

Não se podem interpretar como desigualdades legalmente certas situações, quando a lei não haja “assumido” o fator tido como desequiparador. Isto é, circunstâncias ocasionais que proponham fortuitas, acidentais, cerebrinas ou sutis distinções entre categorias de pessoas não são de considerar. Então, se a lei se propôs distinguir pessoas, situações, grupos, e se tais diferenciações se compatibilizam com os princípios expostos, não há como negar os discrimens. Contudo, se a distinção não procede diretamente da lei que instituiu o benefício ou exonerou de encargo, não tem sentido prestigiar interpretação que favoreça a contradição de um dos mais solenes princípios constitucionais. O que se encarece, nesse passo, é que a isonomia se consagra como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais. *Praeter legem*, a presunção genérica e absoluta é a da igualdade, porque o texto da Constituição o impõe. Editada a lei, aí sim, surgem as distinções (que possam se compatibilizar com o princípio máximo) por ela formuladas em consideração à diversidade das situações. Bem por isso, é preciso que se trate de desequiparação querida, desejada pela lei, ou ao menos, pela conjugação harmônica das leis. Daí, o haver afirmado que discriminações que decorram de circunstancias fortuitas, incidentais, conquanto correlacionadas com o tempo ou a época da norma legal, não autorizam a se pretender que a lei almejou desigualar situações e categorias de indivíduos. E se este intento não foi professado inequivocamente pela lei, embora de modo implícito, é intolerável, injurídica e inconstitucional qualquer desequiparação que se pretenda fazer.⁸

Desta feita, é de ser revogada a Portaria nº 23/2016 exarada pela direção do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais, permitindo-se aos servidores lá lotados que tenham acesso aos direitos e vantagens que lhes são conferidos por lei.

3. DO REQUERIMENTO

Ante o exposto, requer seja o presente requerimento recebido e acolhido para revogar a Portaria Diref nº 23/2016 da Direção da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais.

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade – 3 ed. Ver. e atual. – São Paulo : Malheiros, 2002.

Belo Horizonte, 18 de abril de 2016.


Igor Yagelovic
Coordenador Geral do SITRAEMG