

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

**TC-000.013/2004-1**

Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado:

Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Pedido de reconsideração à decisão administrativa que denegou a manutenção do pagamento correspondente à função de confiança durante o período em que seu ocupante se encontrava em gozo de licença para capacitação. Manifestação da Consultoria Jurídica desta Corte. Ausência de vedação explícita à percepção da gratificação de função durante o gozo da licença para capacitação. Interpretação do conceito de remuneração estabelecido no art. 87 da Lei nº 8.112/1990, de forma a evitar tratamento desfavorável, sem amparo legal, aos servidores efetivos ocupantes de função comissionada. Provimento do recurso. Ciência ao interessado.

## **RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de reconsideração, sob a denominação de “Pedido de Reexame” (fls. 84/88), interposto, em 19/4/2004, pelo Analista de Controle Externo, em face de despacho do Exmo. Sr. Presidente do TCU (fl. 72), pelo qual foi denegado seu pedido de continuidade do pagamento da gratificação de função de confiança durante o gozo da licença para capacitação de que trata o art. 87 da Lei nº 8.112/1990.

2. Sustentou o interessado, em síntese, os seguintes pressupostos de fato e de direito:

- que a licença para capacitação não guarda qualquer vínculo institucional ou de natureza com a extinta licença-prêmio;

- que a nova redação do art. 87 da Lei nº 8.112/1990, introduzida pela Lei nº 9.527/1997, apenas explicitou o sujeito ativo da licença para capacitação, qual seja, o servidor provido em cargo efetivo, e que, nesse sentido, já teriam se manifestado a DILPE e a SEREC;

- que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal concedem a licença para capacitação sem a exclusão da função comissionada;

- que o TCU, se alinhando ao Congresso Nacional, em razão de similaridades administrativas, é dotado de autonomia administrativa, já tendo havido casos, em matéria de legislação de pessoal, em que esta Corte adotou posicionamento divergente em relação ao Poder Executivo;

- que a decisão sobre a concessão da licença para capacitação é ato totalmente discricionário da Administração, para o qual não concorre a vontade do servidor;

- que a capacitação profissional, por meio de participação do servidor em eventos externos, promovidos ou co-patrocinados pela própria Administração, ou, ainda, por meio de programas de treinamento em serviço, ocorre sem prejuízo da remuneração integral do servidor afastado ou em treinamento, vale dizer, com a percepção da gratificação da função comissionada, de maneira que se configurará violação ao princípio da isonomia e da impessoalidade a negação desse pagamento, quando a iniciativa de capacitação profissional, mediante referida licença, for tomada pelo servidor, pois, em qualquer dos casos, o afastamento das atividades do cargo ocorre no interesse da Administração.

3.A Secretaria de Recursos Humanos manifestou-se favoravelmente ao pleito do interessado, enquanto a Secretaria Geral de Administração manifestou-se pelo seu indeferimento.

4.A Presidência do Tribunal de Contas da União submeteu a matéria à Conjur, a qual assim se manifestou, no essencial:

#### “II.DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

Nos termos dos arts. 106 e 108 da Lei 8112/90, cabe pedido de reconsideração à autoridade que proferiu a decisão impugnada, dentro do prazo de 30 dias a contar da publicação ou da ciência, pelo interessado, do **decisum** recorrido.

Não consta nos autos termo de ciência do servidor interessado, contudo o pedido de reconsideração evidencia-se tempestivo e a partir da data de publicação no BTCU do respectivo despacho denegatório, em 29/03/2004.

Conclui-se, portanto, pelo conhecimento desse pedido de reconsideração, ainda que apresentado sob a alcunha de "Pedido de Reexame", prestigiando a instrumentalidade das formas e dos atos processuais.

(...)

#### VI.DA CONCESSÃO DA LICENÇA PARA CAPACITAÇÃO

A Lei 8112/90 previa em sua redação original, art. 87, a concessão de licença-prêmio por assiduidade, nos seguintes termos:

Lei 8112/90

‘Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.’

Com a edição da MP 1.522/96, convertida na Lei 9527/97, tal dispositivo passou a ter a seguinte redação:

Lei 8112/90

‘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.’

O Decreto n. 2.794/98, que institui a política nacional de capacitação dos servidores, pormenoriza o **modus operandi** da concessão da licença para tal fim, **verbis**:

‘Art. 13. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade em que se encontre em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação, cuja concessão se condiciona ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§1º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a cinco dias.

(...)

Verifica-se, diferentemente da extinta licença-prêmio, que a concessão da licença para capacitação é um ato discricionário da Administração, que analisará se atende ao seu interesse a licença requerida pelo servidor, quer dizer, se o momento é propício, se o afastamento do requerente não prejudicará o andamento do serviço, se a temática do curso de capacitação profissional alinha-se com áreas de interesse da Administração, e assim por diante.

No TCU, a licença para capacitação, cognominada internamente de licença-capacitação, recebeu tratamento regulamentar por meio da Resolução TCU nº 165/2003, a qual especifica as condições operacionais para concessão e acompanhamento dessa espécie

de licença, como a carga mínima de 12 horas semanais, a limitação de até 5% da força de trabalho de cada unidade organizacional, restrita a um número máximo de dois servidores por unidade, a possibilidade de fracionamento do gozo da licença, a manifestação necessária do Instituto Serzedello Corrêa, a anuência do dirigente da unidade organizacional e a competência do Presidente do TCU para decidir sobre a concessão da licença.

Entretanto, no que tange à questão controversa de percepção da função de confiança durante a fruição da licença para capacitação, a Resolução TCU nº 165/2003 não traz outros elementos além dos que fazem remissão ao art. 87 da Lei 8112/90.

#### VII. DA POLISSEMIA DO TERMO 'REMUNERAÇÃO' NA LEI 8112/90

Não é desconhecido na doutrina administrativista que a Lei 8112/90 não primou pela boa técnica ao tratar da remuneração no serviço público. Na expressão de José dos Santos Carvalho Filho [in Manual de Direito Administrativo, 11ª ed., 2004, p. 591]:

‘O sistema remuneratório no serviço público, seja em nível constitucional, seja no plano da leis funcionais, é um dos pontos mais confusos do regime estatutário. O grande choque de interesses, o escamoteamento de vencimentos, a simulação da natureza das parcelas estipendiais, a imoralidade administrativa, tudo enfim acaba por acarretar uma confusão sem limites, gerando uma infinidade de soluções diversas para casos iguais e uma só solução para hipóteses diferentes.’

Assente que a análise do conceito de remuneração exsurge de elevada complexidade, cumpre-nos, todavia, enfrentar a questão polissêmica, em exercício exegético do art. 87 da Lei 8112/90, por meio da interpretação lógico-sistemática da matéria em controvérsia.

Constata-se, de início, que o termo remuneração é aplicado pela Lei 8112/90 nos seguintes contextos:

a) remuneração do cargo efetivo: é o conceito primário de que cuida o art. 41 da Lei 8112/90: ‘Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.’ (g.n.). Nesse sentido, a remuneração é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo efetivo, acrescida das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. Observem-se ainda os artigos 83, § 2º, e 93, § 2º, da Lei 8112/90;

b) remuneração da função ou cargo em comissão: é a retribuição pelo exercício de função ou cargo em comissão. Dispõe o art. 41, § 1º: ‘A remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62.’ [Art. 62. Ao servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é devida retribuição pelo seu exercício. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)].

O § 1º do art. 38 também usa o termo remuneração nesse sentido:

‘Art. 38. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

§ 1º O substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período.’

c) remuneração do servidor: é o conceito atécnico, que abrange todos os ganhos lícitos do servidor, em decorrência do exercício do cargo público. Inclui todos os elementos

de retribuição pelo trabalho prestado pelo servidor, quais sejam, a retribuição pelo exercício do cargo efetivo, mais a retribuição pelo exercício de função ou cargo comissionado, se for o caso, mais as vantagens pecuniárias permanentes e temporárias estabelecidas em lei.

Nesse último sentido, encontramos na Lei 8112/90:

‘Art. 42. Nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, no âmbito dos respectivos Poderes, pelos Ministros de Estado, por membros do Congresso Nacional e Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos II a VII do art. 61.’

Por conseguinte, inclui-se nesse conceito de remuneração a vantagem prevista no inc. I do art. 61, isto é, a retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento.

Ainda, sabe-se que a Administração do TCU inclui o valor da função comissionada na remuneração paga a título de ajuda de custo quando o servidor transferido leva a respectiva função, com esteio no art. 54 da Lei 8112/90, **verbis**:

‘Art. 54. A ajuda de custo é calculada sobre a remuneração do servidor, conforme se dispuser em regulamento, não podendo exceder a importância correspondente a 3 (três) meses.’

Entretanto, sabe-se também que a Administração do TCU calcula a gratificação natalina sobre a remuneração do mês de dezembro, inclusive sobre a função comissionada, se o servidor for investido nela, com base no art. 63 da Lei 8112/90, **verbis**:

‘Art. 63. A gratificação natalina corresponde a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano.’

Da mesma forma, há a percepção da função comissionada nos casos de afastamento de seu titular para tratamento da própria saúde, conforme o art. 202 da Lei 8112/90:

‘Art. 202. Será concedida ao servidor licença para tratamento de saúde, a pedido ou de ofício, com base em perícia médica, sem prejuízo da remuneração a que fizer jus.’

Sobre o adicional de 1/3 de férias, a própria Lei 8112/90 deixa claro que a remuneração do período de férias deve incluir a vantagem da função comissionada:

‘Art. 76. Independentemente de solicitação, será pago ao servidor, por ocasião das férias, um adicional correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração do período das férias.

Parágrafo único. No caso de o servidor exercer função de direção, chefia ou assessoramento, ou ocupar cargo em comissão, a respectiva vantagem será considerada no cálculo do adicional de que trata este artigo.’

Vê-se, assim, que o conceito de remuneração revela uma natureza indeterminada a qual somente se materializa no exame das condicionalidades e especificidades do caso concreto.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho [em obra citada] destaca a limitação do conceito de remuneração apresentado pela Lei 8112/90:

‘A Lei nº 8112/90, que é o estatuto federal, define a remuneração como a soma do vencimento do cargo e das vantagens permanentes. Em nosso entender, o legislador não primou pela boa técnica. O fato de ser permanente ou transitória a vantagem pecuniária não a descaracteriza como parcela remuneratória. Assim, por exemplo, se um servidor percebe por apenas dois meses uma gratificação de difícil acesso, que não é vantagem permanente, nesse período essa parcela integrou sua remuneração.’

Para Ivan Barbosa Rigolin [in 'Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis', 3ª ed., Saraiva, 1994, p.42], o conceito de remuneração definido pela Lei 8112/90 em seu art. 41 mostra-se até contraditório com outras disposições desse diploma legal:

‘A resposta evidentemente será fulcrada no que se entenda por remuneração. A própria L. 8.112 a define no art. 41, mas essa definição parece até mesmo contradizer o disposto no parágrafo único do art. 42, uma vez que várias vantagens previstas nos incs. II a VII do art. 61 são obviamente permanentes, como é o adicional por tempo de serviço; e as vantagens permanentes, a teor do art.41, integram a remuneração. Se, pelo art. 41 a integram, não podem ser dela excluídas pelo parágrafo único do art. 42.

Tal contradição é evidenciada pelo art. 49, que no § 2º determina que as gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento e ao provento, nos casos e condições indicados em lei. Se se incorporam são vantagens permanentes; se são vantagens permanentes, integrando a remuneração, não podem excluir-se do seu conceito constitucional, por força do parágrafo único do art. 42.’

Convém destacar, como visto, que, onde a Lei 8112/90 não restringe o conceito de remuneração à remuneração do cargo efetivo, conforme a definição estatuída no caput do art. 41 (‘Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei’), faz-se necessário buscar, sistemática e teleologicamente, dentro da realidade social, a **rationalité** que melhor espelha a vontade da lei.

#### VIII.DA TELEOLOGIA DO ART. 87 DA LEI 8112/90

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.

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:

Resolução TCU nº 165/2003

‘CAPÍTULO VI

DA LICENÇA-CAPACITAÇÃO

Art. 33. A concessão da licença-capacitação prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997,

tem como objetivo permitir que o servidor adquira, em ambiente externo e às suas expensas, conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional.’

De fato, é a norma contida no art. 87 da Lei 8112/90 que estabelece: a licença para capacitação é para o servidor participar de cursos de capacitação profissional, no interesse da Administração; não se trata de liberá-lo para que participe de curso que interesse a ele exclusivamente. Para essa última hipótese, existe a licença não remunerada para tratar de assuntos particulares.

Por isso que a licença para capacitação se dá com a respectiva remuneração. A dúvida que se levanta nesse ponto é saber se o conceito de remuneração empregado no art. 87 da Lei 8.112/90 refere-se à remuneração do servidor, o que incluiria, se for o caso, a remuneração pelo exercício da função comissionada, ou se se restringe à remuneração do cargo efetivo. (...)

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.

Cumprir 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’

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 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 cediça 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 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.

#### IX.DO PROVIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

O servidor recorrente pleiteia a percepção da função comissionada durante o gozo da licença para capacitação, que se daria no período de 29/03/2004 a 27/05/2004. Conforme os registros do BTCU ns. 11, 12 e 31, todos de 2004, de fato, o servidor já usufruiu a licença para capacitação nos períodos de 29/03/2004 a 04/04/2004, de 07/05/2004 a 27/05/2004 e de 16/08/2004 a 15/09/2004.

De acordo com o Manual Administrativo do TCU, paga-se no período do gozo da licença para capacitação apenas o valor referente à remuneração do cargo efetivo do servidor, excluindo-se a função de confiança, se detentor. Entretanto, não ocorre a exoneração do servidor da função comissionada, mas apenas a não-ocorrência do pagamento da retribuição pelo exercício ficto da função comissionada.

Destarte, prosperando a inflexão do entendimento até agora vigente, no sentido de se permitir a percepção da função comissionada, se detentor o servidor, durante o gozo da licença para capacitação, propõe-se, nos termos do parágrafo único do art. 109 da Lei

8.112/90, o deferimento do pleito do recorrente, devendo a Administração do TCU providenciar o pagamento correspondente à respectiva função comissionada da qual o recorrente é detentor durante o período de afastamento para fruição da licença-capacitação.”

5.Dada a relevância da matéria, foram os autos remetidos à Secretaria Geral das Sessões para sorteio de Relator, nos termos do art. 28, XIV do Regimento Interno desta Corte.

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de pedido de reconsideração interposto por servidor deste Tribunal, contra despacho do Excelentíssimo Senhor Presidente, pelo qual lhe foi denegada a percepção da gratificação de função de confiança durante o gozo da licença para capacitação de que trata o art. 87 da Lei nº 8.112/1990.

2.Estando presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 106 e 108 da Lei nº 8.112/1990, e superada, nos termos do parecer emitido pela Consultoria Jurídica desta Corte, a questão terminológica, relativa ao tipo recursal cabível à espécie, o presente recurso deve ser conhecido.

3.Quanto ao mérito, observo que o cerne da questão reside no significado da expressão “remuneração” constante do art. 87 da Lei nº 8.112/1990, no qual está regulamentada a concessão de licença para capacitação aos servidores públicos federais.

4.Como bem apontado no parecer da Consultoria Jurídica, a referida expressão possui caráter polissêmico, de modo que a simples interpretação literal do dispositivo legal não permite definir se as vantagens decorrentes do exercício de funções comissionadas seriam ou não abrangidas pelo conceito de remuneração mencionado no referido artigo. Faz-se necessária, portanto, uma análise mais aprofundada da licença em questão.

5.Ao contrário da extinta licença-prêmio, a licença para capacitação tem, como um de seus objetivos, “permitir que o servidor adquira, em ambiente externo e às suas expensas, conhecimentos desejáveis em sua área de atuação profissional” (art. 33 da Resolução-TCU nº 165/2003). O art. 87 da Lei nº 8.112/1990, por sua vez, estabelece que a capacitação deve estar relacionada às atividades profissionais do servidor.

6.Portanto, resta patente o direto e imediato interesse da Administração, sempre que autoriza a fruição dessa licença. A uma, porque contará com servidores melhor qualificados em seus quadros. A duas, porque essa qualificação ocorrerá com reduzido ônus para o erário, o qual somente arcará com as despesas remuneratórias do servidor, mas não com os custos diretos da capacitação por ele auferida.

7.Nesse contexto, a vedação à percepção da gratificação correspondente à função comissionada da qual o servidor seja titular, quando da concessão da licença em comento, importaria em um verdadeiro contra-senso, pois, se o objetivo da norma é incentivar os servidores a se capacitarem, o decréscimo remuneratório, na hipótese aqui tratada, seria um forte desestímulo, atuando em desfavor desse objetivo. Nas palavras de Carlos Maximiliano, já expostas no relatório precedente, [em *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 12ª ed. Forense. 1992, p. 119 e 156]:

“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.”

8. Mesmo em licenças nas quais o interesse da Administração revela-se apenas subsidiário, como no caso daquela para tratamento de saúde – na qual, por óbvio, tem maior relevo a necessidade do próprio servidor – são pagos os valores referentes ao exercício de função comissionada. A respeito, cabe observar que a Lei nº 8.112/1990, em seu art. 202, ao regular tal afastamento, apenas dispôs que os servidores serão afastados sem prejuízo da remuneração a que fizerem jus, tal qual em seu art. 87 – regulador da licença para capacitação.

9. Por outro lado, verifica-se que a norma foi expressa quando quis vincular o exercício de determinada licença à percepção apenas da remuneração do cargo efetivo, como verifica-se na concessão da licença para atividade política, a teor do art. 86 da Lei nº 8.112/1990.

10. Ainda nesse sentido, e tendo presente o fato de que a licença em questão tomou o lugar da licença-prêmio por assiduidade, antes disciplinada no mesmo art. 87 da Lei nº 8.112/1990, ganha relevo conferir que, na redação anterior do dispositivo, a remuneração do cargo efetivo era aplicada para definir o valor do pagamento a que o servidor faria jus, enquanto afastado para atender interesse exclusivamente seu. Na nova formulação do artigo, utiliza-se a expressão “respectiva remuneração” sem a desejável precisão gramatical para aferir se tal expressão diz respeito ao cargo efetivo ou ao servidor. Essa distinção, aliada às evidentes diferenças entre a natureza e a finalidade das licenças de que se trata, reforça o entendimento expressado no parecer do órgão jurídico desta Corte.

Com essas considerações, acolho as conclusões do parecer da Consultoria Jurídica, pelo fundamentos nele expostos, e VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 19 de outubro 2005.

AUGUSTO NARDES  
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.680/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo: TC-000.013/2004-1
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado:
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Consultoria Jurídica.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reconsideração interposto por servidor desta Casa, em face do despacho do Exmo. Sr. Presidente do TCU que denegou seu pedido de percepção da gratificação de função de confiança durante o gozo da licença para capacitação de que trata o art. 87 da Lei nº 8.112/1990.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 106 e 108 da Lei nº 8.112/1990, conhecer do presente recurso;

9.2. no mérito, dar provimento ao pedido de pagamento da retribuição pelo exercício de função comissionada ao servidor que nela permanecer investido durante o gozo da licença para capacitação de que trata o art. 87 da Lei nº 8112/1990, em conformidade com o parágrafo único do art. 109 do mesmo diploma legal;

9.3. determinar à SEGEDAM que adote providências, para, se for o caso, estender o entendimento colhido neste processo aos casos semelhantes existentes na administração do TCU;

9.4. cientificar o interessado do teor deste acórdão; e

9.5. arquivar os presentes autos.

D.O.U 27/10/2005