

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral Aplicação das Normas

NOTA TÉCNICA Nº 164/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Licença por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro.

Referência: Documento nº

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio do Ofício nº 328/2014 – CGRH, de 3 de outubro de 2014, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-CGRH/MCTI solicita manifestação acerca da discricionariedade da Administração em autorizar a licença por motivo de afastamento do cônjuge, de que trata o art. 84, a servidor cujo consorte, também servidor, se afastará para doutorado no Exterior.

2. Após análise, conclui-se que caso inexista no órgão ou entidade dispositivo legal que expressamente determine a autoridade detentora para a concessão da licença para acompanhar cônjuge ou companheiro, a título de sugestão entende-se pela possibilidade, por analogia, de o ato ser praticado pela mesma autoridade indicada no art. 1º da Portaria Nº 1.166, de 11 de julho de 2012.

3. Pela restituição dos autos à CGRH/MCTI para conhecimento e providências, com cópia da presente manifestação ao Departamento de Gestão de Pessoas Civil e Carreiras Transversais – DEGEP/SEGEP/MP, para ampla divulgação nos meios eletrônicos disponíveis nesta Secretaria de Gestão Pública, às diversas unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

ANÁLISE

4. Iniciaram-se os autos por intermédio do Ofício nº 328/2014 – CGRH, de 3 de outubro de 2014, o qual apresenta consulta em tese acerca da discricionariedade da Administração em autorizar o afastamento de servidor, pelo instituto da Licença por motivo de afastamento do cônjuge ou companheiro, de que trata o art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990, nos seguintes termos:

1. Remetemos a Vossa Senhoria questionamento quanto à autorização para a concessão da Licença por Motivo de Afastamento do Cônjuge ou Companheiro, tendo em vista que o cônjuge do servidor irá fazer doutorado no exterior.

2. Tal questionamento deve-se especificamente à necessidade/obrigatoriedade ou não de autorização pela chefia imediata do servidor para concessão da licença. O Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação tem utilizado para formalização dessas licenças formulário, anexo, que exige a autorização da chefia para esses casos, devendo somente após sua anuência, ser o pedido encaminhado para as providências da área de recursos humanos.

3. Acontece que o servidor deste Ministério solicitou licença para acompanhar o cônjuge ou companheiro, a contar de 1º de dezembro de 2014, uma vez que seu cônjuge/companheiro começará um doutorado no exterior nesse período, contudo, quando do preenchimento do formulário supracitado a chefia informou haver inconveniência em conceder a licença, uma vez que o setor ficará apenas com dois servidores.

4. O servidor em questão apresentou então seu pedido à Coordenação-Geral de Recursos Humanos indagando sobre a necessidade dessa autorização ser da chefia imediata. Também apresentou como fundamento a necessidade de garantir a unidade familiar, em respeito ao disposto no art. 226 da Constituição Federal.

5. Assim, considerando a situação acima e o disposto na Orientação Normativa nº 7, solicitamos os seguintes esclarecimentos:

a) a dúvida a ser dirimida por essa SEGEP é a seguinte: a concessão da licença para acompanhar o cônjuge ou companheiro deve ser autorizada pela chefia imediata ou essa apenas deve ser dada ciência do fato, tendo em vista a necessidade de se garantir a unidade familiar em cumprimento ao preceito constitucional?

b) dispositivos legais aplicáveis: Art. 26 da Constituição Federal de 1988 e art. 84 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

c) o entendimento da Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MCTI é de que por se tratar de uma premissa constitucional e uma vez que não consta em lugar nenhum necessidade de anuência da chefia imediata, esta deve apenas manifestar ter ciência do fato, sendo os demais procedimentos realizados pela CGRH em atendimento aos preceitos legais;

d) dúvida a ser dirimida: como devemos tratar os pedidos de licença para acompanhar o cônjuge? Devemos reformular os formulários utilizados, trocando a anuência por simples ciência da chefia, tendo em vista a norma constitucional? Quem em última instância deve analisar tais pleitos?

5. Apresentado seu entendimento pela possibilidade de autorização da licença na situação acima externada, sem a anuência da chefia imediata, o órgão Setorial solicitou avaliação desta unidade de orientação, acerca dos seguintes aspectos relativos à licença:

I – os fundamentos que devem ser utilizados em se tratando de licença para acompanhar o cônjuge ou companheiro:

II – os procedimentos para concessão e autorização; e

III – a autoridade competente para autorizar a referida licença;

- Do entendimento em vigor no âmbito do SIPEC

6. Pertinente, antes de iniciar a análise de mérito da presente consulta, transcrever a íntegra do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990:

Art. 84. Poderá ser concedida licença ao servidor para acompanhar cônjuge ou companheiro que foi deslocado para outro ponto do território nacional, para o exterior ou para o exercício de mandato eletivo dos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 1º A licença será por prazo indeterminado e sem remuneração.

§ 2º No deslocamento de servidor cujo cônjuge ou companheiro também seja servidor público, civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderá haver exercício provisório em órgão ou entidade da Administração Federal direta, autárquica ou fundacional, desde que para o exercício de atividade compatível com o seu cargo. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

7. Da avaliação criteriosa do referido dispositivo é possível concluir que ele abarca dois institutos distintos do Regime Jurídico Únicos dos servidores públicos federais, quais sejam, a licença para acompanhar cônjuge ou companheiro e o exercício provisório. Também é possível extrair sem qualquer embargo ou dificuldade que esse dispositivo e os dois institutos que ele apresenta têm por desiderato a garantia da unidade familiar na hipótese de deslocamento de um dos cônjuges.

8. O fato de o mesmo artigo trazer em seu bojo dois institutos tem ocasionado frequente confusão nas solicitações dos servidores e, não raro, nas manifestações da Administração quando da análise desses pedidos, de modo que, reiteradas vezes um é tomado pelo outro como se a mesma coisa fossem. A par disso, esta área de orientação de aplicação das normas se vê compelida a esclarecer que a melhor interpretação ao art. 84 da

Lei nº 8.112, de 1990 é aquela que diferencia os institutos e, inclusive, os públicos aos

\\pdcmp\grupos\SEGEPI\DENOP\CGNOR\DILAF\DOCS DILAF A PARTIR DE 2011\216.5 - LICENÇAS\POR MOTIVO DE AFASTAMENTO DO CÔNJUGE OU COMPANHEIRO\MÁRCIA\2014\NI_MCTI - licença para acompanhar conjuge.docx

quais eles se destinam, o que se confirmará a partir do dissecamento do dispositivo e, após, com sua interpretação sistemática.

9. Pois bem. Iniciando-se pelo estudo interpretativo do caput do art. 84 o qual dispõe que “Poderá ser concedida **licença ao servidor para acompanhar cônjuge ou companheiro que foi deslocado para outro ponto do território nacional, para o exterior ou para o exercício de mandato eletivo dos Poderes Executivo e Legislativo**”, vê-se, inequivocamente que o objetivo do legislador foi o de criar a possibilidade de manutenção do vínculo estatutário, a fim de garantir a preservação da unidade familiar, daquele servidor público cujo cônjuge ou companheiro, servidor ou não, tenha sido deslocado por força de situação profissional totalmente alheia à sua vontade.

10. Todavia, quis o legislador, quando se tratar de unidade familiar formada por **servidor público federal e cônjuge ou companheiro também servidor público**, civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, criar a figura do exercício provisório que, a partir das regras que impõe nada mais é do que um instituto que, a um só tempo, preserva a unidade familiar, a continuidade da prestação do serviço público¹ e a percepção da remuneração, suspensa na hipótese de licença para acompanhar cônjuge ou companheiro.

11. Dissecado, então, o art. 84, o essencial a se firmar nesta construção técnica sobre os dois institutos é a necessidade inafastável de que o cônjuge ou companheiro tenha sido **deslocado**. Esse requisito essencial tem muita relevância para a Administração como um todo e para o estudo da gestão de pessoas do Poder Executivo Federal, na medida em que afasta, sem que isso se configure qualquer desrespeito ao art. 226 da Constituição Federal, qualquer responsabilidade ou obrigatoriedade de a Administração manter o vínculo, seja pelo exercício provisório ou pela licença em situações advindas da própria vontade do servidor ou de seu cônjuge, uma vez que esta não contribuiu para configurar o desfazimento ou a desconstituição, quanto à finalidade da proteção ao vínculo familiar.

12. De fato, apesar de os referidos institutos estarem visceralmente ligados à manutenção da unidade familiar, cuja proteção foi garantida pelo art. 226 da Carta Constitucional de 1988, não se pode entendê-la dissociadamente dos demais preceitos constitucionais e regramentos da Lei nº 8112, de 1990, o que significa dizer que a licença e

¹ Para o exercício de atividade compatível com o seu cargo.

o exercício provisório apresentados pelo art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990 não se prestam a garantir a manutenção do vínculo com a União em **quaisquer** situações que levem à possibilidade de separação da unidade familiar, e sim nos **deslocamentos** de motivação profissional que não tenham sido causados por ação do próprio servidor ou de seu cônjuge ou companheiro.

13. Dizer o contrário a isso seria obrigar a Administração a manter, no caso da licença, por tempo indeterminado, assim como garante o instituto, o vínculo e, por conseguinte a vaga ocupada, o vínculo previdenciário e etc, de servidor ou de seu cônjuge ou companheiro que por seus próprios motivos, face à organização que melhor lhes aprouveram para as suas próprias vidas e família, deram ensejo à separação da unidade familiar. Em nosso entender não pode o Estado arcar indistintamente com as opções pessoais dos servidores, fazendo estremecer outros princípios constitucionais vitais, quais sejam, a supremacia do interesse público, a eficiência e, em algum nível, a moralidade.

14. Somado a isso, lembre-se que a Administração tem que garantir o correto dimensionamento da força de trabalho dos órgãos (gestão de pessoal), a fim de assegurar a continuidade da prestação do serviço público (supremacia do interesse público) e, num fim último, a eficiência, que pressupõe o exercício do servidor público das funções para as quais foi contratado pelo Estado.

15. Nesse ponto da análise essencial então dizer que os dois institutos aqui em comento **não podem ser considerados discricionários**, tal como assentado em posições anteriores deste órgão central do SIPEC, pois uma vez que a Administração esteja diante de situação (deslocamento por motivação profissional) que, comprovadamente, não tenha sido ocasionada pelo servidor (ocorrido no interesse da Administração) ou por seu cônjuge, há que ser concedido **primeiro e quando possível**, o exercício provisório e, não sendo possível, a licença para acompanhar cônjuge ou companheiro.

16. Assim, para melhor deslinde do conceito de **deslocamento** de cônjuge ou companheiro, de que trata o art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990, por cabível, veja-se o que expôs a NOTA TÉCNICA Nº 135/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP², de 16 de maio de 2013:

² Disponível para consulta, na íntegra, em www.servidor.gov.br link: legislação.

\\pdcmp\grupos\SEGEP\DENOP\CGNOR\DILAF\DOCS DILAF A PARTIR DE 2011\216.5 - LICENÇAS\POR MOTIVO DE AFASTAMENTO DO CÔNJUGE OU COMPANHEIRO\MÁRCIA\2014\NI_MCTI - licença para acompanhar conjuge.docx

34. Ocorre, no entanto, que o entendimento vigente no âmbito do SIPEC que se encontra esposado na Nota Técnica nº 1024/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 25/09/2010, é no sentido de que não há possibilidade de concessão do exercício provisório em caso de afastamento do cônjuge para cursar Pós-Graduação, uma vez que não restaria caracterizado o interesse da Administração, e sim do próprio servidor.

35. Isto porque o § 2º do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990, ao dispor sobre o exercício provisório, determinou que esse se dê em caso de **deslocamento do cônjuge ou companheiro**, situação esta que não se verifica no caso em epígrafe, uma vez que o cônjuge do servidor, a XXXXXXXXXXXXXXXX, foi **afastada** do exercício do seu cargo efetivo e **não deslocada** para outro ponto do território nacional para o exercício de atividade compatível com o seu cargo. Significa dizer que o seu afastamento para cursar pós-graduação *stricto sensu* no Estado de Minas Gerais, na Universidade Federal de Lavras, a *priori*, não enseja a concessão do exercício provisório.

36. **Há que se destacar ainda que, para a efetivação do exercício provisório, é imprescindível o preenchimento de outros requisitos, quais sejam: (i) que o cônjuge também seja servidor público, (ii) que na localidade de destino exista um órgão onde o servidor possa exercer atividades compatíveis com as atribuições do seu cargo efetivo, e (iii) que o deslocamento tenha ocorrido de ofício, ou seja, no interesse exclusivo da Administração.**

(...)

38. Instada a se manifestar, a CONJUR/MP exarou o entendimento constante do PARECER 0283-3.6/2013/ACS/CONJUR/MP, de 11 de março de 2013, aprovado em 13 de março de 2013 (fls. 212-218). Vejamos:

19. Pois bem. No caso ora analisado, constata-se que o cônjuge do servidor requereu licença para cursar doutorado na Universidade Federal de Lavras/MG.

20. Tendo a servidora requerido o seu afastamento para participar do curso de doutorado, verifica-se facilmente que não houve nenhum ato de ofício da União, nem tampouco satisfação do interesse exclusivo da Administração Pública.

21. Ocorreu, de forma diversa, o atendimento do interesse da esposa do servidor público ora requerente, interesse, portanto, particular e não público.

22. Acerca do tema, é oportuno transcrever o seguinte julgado do STF da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA PARA ACOMPANHAR CÔNJUGE, COM LOTAÇÃO PROVISÓRIA NA LOCALIDADE PARA ONDE SE OPEROU A MOVIMENTAÇÃO DESTE....

2. Só há direito subjetivo à movimentação, mediante remoção ou para o exercício provisório, se o deslocamento do cônjuge, também servidor público, decorrer de ato de ofício, assim no interesse exclusivo da Administração, pois é nesse caso que tem o Estado o dever especial de proteção à família, assim o de preservar ou de restabelecer, na excepcional hipótese, ainda que contra o seu interesse, a unidade familiar, prejudicada com seu ato de império, a que está submissa a vontade do servidor.... (destaque do original)

23. Como demonstra o julgado transcrito acima, só é possível falar em direito subjetivo ao acompanhamento do cônjuge, na hipótese do ato de deslocamento ter ocorrido em razão de ato de ofício da Administração Pública.

24. Assim, constata-se, desde logo, que no presente caso não é cabível o exercício provisório para acompanhar cônjuge.

25. Não obstante, em razão do entendimento da Secretaria de Gestão Pública na Nota Técnica nº 18/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP (fls. 206/2010v), cumpre, ainda, tecer alguns comentários acerca da diferença entre a expressão “no interesse da Administração” do art. 96-A da Lei 8.112/90 e a expressão “no interesse exclusivo da Administração” de que trata o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região transcrito acima.

(...)

29. Assim, a expressão “interesse da Administração” utilizada pelo artigo 96-A da Lei 8.112/90 tem como objetivo exigir que o objeto do curso pretendido tenha alguma vinculação com as funções do servidor dentro da Administração Pública, podendo trazer algum retorno para o seu trabalho futuro. Não possui, de forma alguma, o peso da expressão “interesse exclusivo da Administração” utilizado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no acórdão ora analisado.

30. A expressão “interesse exclusivo da Administração” implica na inexistência de ato decorrente de provocação/pedido do servidor público, mas sim de ato praticado de ofício pela própria Administração.

31. Com efeito, ao falar em interesse exclusivo da Administração e ato de ofício, o TRF da 1ª Região deixa claro que o deslocamento proveniente de pedido do servidor público, como ocorre na presente situação, não gera qualquer direito à concessão de exercício provisório para acompanhar o cônjuge.

32. Dessa feita, conclui-se que o fato do artigo 96-A simplesmente mencionar a expressão “no interesse da Administração” não é suficiente para caracterizar o deslocamento/afastamento como decorrente de ato de ofício da Administração Pública, e portanto, o caso em tela não preenche os requisitos necessários para a concessão do exercício provisório para acompanhar cônjuge.

33. Por derradeiro, importa esclarecer que no caso ora analisado não há qualquer ofensa, por parte da Administração Pública, à manutenção da unidade familiar, uma vez que o afastamento da servidora para cursar doutorado em localidade diversa decorreu de ato provocado por ela própria em seu interesse.

34. Assim, verifica-se que foi a própria servidora que ocasionou o quebra provisória da unidade territorial familiar com a sua opção pela realização de curso de doutorado em local distinto do de exercício das suas funções e das funções do seu esposo, servidor ora requerente.

39. Assim, após análise dos autos, conclui-se pela impossibilidade de efetivação do exercício provisório pleiteado pelo requerente, uma vez que o cônjuge foi **afastado** para cursar Pós-Graduação, e somente os **deslocamentos decorrentes de atos de ofício** caracterizam o interesse da Administração.

17. No exemplo acima, entendeu-se que nos casos de afastamentos para cursar doutorado no exterior não enseja a concessão da licença para acompanhar o cônjuge ou companheiro ou o exercício provisório, tendo em vista que o servidor foi **afastado** do exercício do seu cargo efetivo e **não deslocado** por força de ato de ofício da Administração, para outro ponto do território nacional para o exercício de atividade compatível com o seu cargo, nos termos do art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990.

- Da autoridade competente para concessão e autorização da licença para acompanhar o cônjuge ou companheiro

18. Quanto ao questionamento acerca da autoridade competente para autorizar a referida licença é pertinente destacar que inexistente dispositivo legal que expressamente determine a autoridade detentora dessa competência, todavia, considerando a melhor prática de gestão de pessoas, entendemos pela possibilidade, por analogia, de o ato ser

praticado pela mesma autoridade indicada no art. 1º da PORTARIA Nº 1.166, de 11 de julho de 2012, *in verbis*:

Art. 1º Delegar competência ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração ou autoridade equivalente e hierarquicamente superior aos dirigentes de recursos humanos dos órgãos setoriais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC para praticar os atos necessários à formalização e à fixação do exercício provisório.

CONCLUSÃO

19. Por tudo quanto se expôs, conclui-se que:

a) apesar de a licença para acompanhar cônjuge ou companheiro e o exercício provisório estarem visceralmente ligados à manutenção da unidade familiar, cuja proteção foi garantida pelo art. 226 da Carta Constitucional de 1988, não se pode entendê-la dissociadamente dos demais preceitos constitucionais e regramentos da Lei nº 8112, de 1990. Significa dizer que a licença e o exercício provisório apresentados pelo art. 84 da Lei nº 8.112, de 1990 não se prestam a garantir a manutenção do vínculo com a União em **quaisquer** situações que levem à possibilidade de separação da unidade familiar, e sim nos **deslocamentos** de motivação profissional que não tenham sido causado por ação do próprio servidor ou de seu cônjuge ou companheiro;

b) os dois institutos (a licença e o exercício provisório) **não podem ser considerados discricionários**, pois diante de situação (deslocamento por motivação profissional) que, comprovadamente, não tenha sido ocasionada pelo servidor (ocorrido no interesse da Administração) ou por seu cônjuge, deverá a Administração conceder **primeiro e quando atendido o disposto no §2º do art. 84 da Lei nº 8.112/90**, o exercício provisório e, não sendo possível, a licença para acompanhar cônjuge ou companheiro;

c) caso não exista no órgão ou entidade dispositivo legal que expressamente determine a autoridade detentora para a concessão da licença para acompanhar cônjuge ou companheiro, a título de sugestão, entende-se pela possibilidade, por analogia, de o ato ser praticado pela mesma autoridade indicada no art. 1º da Portaria Nº 1.166, de 11 de julho de 2012; e

d) **é de exclusiva responsabilidade dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC** avaliar se as licenças para acompanhar cônjuge ou companheiro ou o

exercício provisório a serem perfectibilizadas em seu âmbito se amoldam às disposições apontadas pelo órgão central do SIPEC.

20. Com tais esclarecimentos, submetemos os autos ao Senhor Diretor, para apreciação dos termos técnicos expostos e, se de acordo, encaminhar à deliberação da Senhora Secretária de Gestão Pública, com sugestão de restituição à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-CGRH/MCTI para conhecimento e providências que julgar pertinentes, com cópia da presente manifestação ao Departamento de Gestão de Pessoas Civil e Carreiras Transversais – DEGEP/SEGEP/MP, para ampla divulgação nos meios eletrônicos disponíveis nesta Secretaria de Gestão Pública, às diversas unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

Brasília, 04 de novembro de 2014.

MÁRCIA ALVES DE ASSIS
Chefe da Divisão de Direitos, Vantagens,
Licenças e Afastamentos

ANA CRISTINA SÁ TELES D'AVILLA
Coordenadora-Geral de Aplicação das
Normas

De acordo. À deliberação da Senhora Secretária de Gestão Pública.

Brasília, 05 de novembro de 2014.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA

Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo as proposições integralmente e determino a restituição dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-CGRH/MCTI para conhecimento e demais providências, com cópia da presente manifestação ao Departamento de Gestão de Pessoas Civil e Carreiras Transversais – DEGEP/SEGEP/MP, para ampla divulgação nos meios eletrônicos disponíveis nesta Secretaria de Gestão Pública, às diversas unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades federais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC.

Brasília, 10 de novembro de 2014.

ANA LÚCIA AMORIM DE BRITO
Secretária de Gestão Pública