



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.769 - PR (2013/0019499-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : CELSO FERREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : EGON BOCKMANN MOREIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : CAROLINA LUCENA SCHUSSEL E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. INDEFERIMENTO DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE INTERESSES PARTICULARES. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. PRESENÇA DE MOTIVAÇÃO. ILEGALIDADE NÃO RECONHECIDA.

1. Mandado de segurança contra o indeferimento de pedido de licença sem remuneração, para tratamento de interesses particulares, formulado por servidor reintegrado a cargo público em razão de anistia concedida a servidores demitidos do serviço público por motivação política.

2. O ato administrativo discricionário está sujeito a controle judicial, sobretudo no que se refere à presença de motivação, respeitados os limites da discricionariedade conferida à Administração.

3. Pedido de licença indeferido tendo como motivação a demanda de profissionais da área de comunicação nos órgãos da Administração Direta e Indireta, não se podendo confundir motivação sucinta com ausência de fundamentação.

4. Exigindo o rito da ação mandamental prova pré-constituída do direito alegado, não é possível desconstituir a premissa utilizada pela Administração para o indeferimento da licença requerida pelo impetrante.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Dr(a). DANIEL MESQUITA DOS SANTOS, pela parte RECORRIDA:
ESTADO DO PARANÁ

Brasília-DF, 17 de dezembro de 2013(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.769 - PR (2013/0019499-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : CELSO FERREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : EGON BOCKMANN MOREIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : CAROLINA LUCENA SCHUSSEL E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por CELSO FERREIRA DO NASCIMENTO com fundamento no art. 105, II, "b", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA - IMPETRANTE SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ - INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE LICENÇA SEM VENCIMENTOS COM FUNDAMENTO NO ART. 240 DA LEI ESTADUAL N.º 6.174/70, PARA TRATO DE ASSUNTOS PARTICULARES - NECESSIDADE DO SERVIÇO - ATO ADMINISTRATIVO QUE SE INSERE DENTRE AQUELES CUJA NATUREZA É DISCRICIONÁRIA - CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE QUE SOMENTE O ADMINISTRADOR PÚBLICO PODE AVALIAR - INEXISTINDO ILEGALIDADE, DESCABE AO PODER JUDICIÁRIO O SEU REEXAME, SOB PENA DE VIOLAR O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DA MEDIDA INCLUSIVE NO CURSO DE SUA FRUIÇÃO - SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A SER PRESERVADO. SEGURANÇA DENEGADA.

Em suas razões recursais, afirma o recorrente, em síntese, que: a) o Tribunal *a quo* ignorou o principal argumento da impetração, calcada na ausência/insuficiência de motivação do ato que indeferiu o pedido de licença, limitando-se a defender a ausência de direito líquido e certo ao entendimento de que a licença sem remuneração, para tratamento de interesses particulares, subsume-se ao juízo de oportunidade e conveniência da Administração; b) a ausência de motivação do ato administrativo pode ser enfrentada pelo Poder Judiciário, inclusive pela via do mandado de segurança; c) o art. 240 do Estatuto dos Servidores do Estado do Paraná permite que o servidor se licencie de seu cargo para tratar de assuntos particulares, conquanto possa a Administração negar a licença (art. 241) caso o desligamento temporário seja inconveniente ao interesse público; d) para a validade do ato denegatório do pedido de licença, mostra-se necessária a indicação suficiente das razões que demonstram a inconveniência, não podendo a motivação ser vaga ou genérica; e) há nos autos elementos suficientes que demonstram a afronta ao direito líquido e certo do impetrante; f) houvesse efetivamente interesse



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

público no retorno do impetrante à atividade pública, haveria inequivocamente o chamamento imediato para o início da função pública, ao invés da demora de quatro meses para o indeferimento do pedido de licença.

Ao final, requer o provimento do recurso, a fim de que seja concedida a segurança requerida, permitindo-se ao recorrente o usufruto da licença sem vencimentos pelo período de 2 (dois) anos.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 417-427), subiram os autos.

Ouvido, opinou o Ministério Público Federal pelo não provimento do recurso em parecer assim ementado:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. LICENÇA PARA TRATAMENTO DE ASSUNTOS PARTICULARES. INDEFERIMENTO. ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE QUANDO PRESENTE ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA NO PRESENTE CASO. MOTIVAÇÃO IDÔNEA. PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Servidor público impetrou mandado de segurança contra ato do Secretário de Comunicação Social do Estado do Paraná e do Secretário da Administração e Previdência do Estado do Paraná, por ter indeferido o pedido de licença sem vencimentos para o trato de assuntos particulares, nos termos previstos no artigo 241 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado, Lei Estadual nº 6.174/70.

2. Embora, em regra, não seja cabível o exame, pelo Poder Judiciário, do mérito do ato administrativo discricionário, classificação na qual se enquadra o ato que concede licença a servidor para tratar de interesse particular, não se exclui do magistrado a análise dos motivos e da finalidade do ato sempre que verificado abuso por parte do Administrador. Precedentes do STJ.

3. Todavia, o ato administrativo em referência apresentou a devida motivação, qual seja a necessidade de profissionais da área da comunicação para os órgãos da Administração Pública, o que incide na previsão do artigo 241, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná, afastando, então, a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no presente caso, vez que ausente ilegalidade no ato administrativo que indeferiu o pedido do impetrante.

4. Pelo não provimento do recurso.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 40.769 - PR (2013/0019499-5)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON
RECORRENTE : CELSO FERREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : EGON BOCKMANN MOREIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : CAROLINA LUCENA SCHUSSEL E OUTRO(S)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): Tem-se, na origem, mandado de segurança impetrado contra o indeferimento de pedido de licença sem remuneração, para tratamento de interesses particulares, formulado por servidor reintegrado a cargo público em razão de anistia concedida aos servidores demitidos do serviço público por motivação política, nos moldes da Lei Estadual n.º 16.164/2009.

Destacou o próprio impetrante que o Estatuto dos Servidores do Estado do Paraná, em seus arts. 240 e 241, permite ao servidor licenciar-se de seu cargo para trato de interesses particulares, podendo a Administração negar a licença caso o desligamento temporário seja inconveniente ao interesse público.

Conforme já decidido por esta Corte, "*o ato almejado encontra-se circunscrito à discricionariedade administrativa. Em razão do princípio da supremacia do interesse público que norteia os atos da Administração, deve o administrador, no exercício de seu poder discricionário, julgar se convém ou se é oportuna a prática de determinado ato que se encontre em sua esfera de competência*" (MS 8.763/DF, Rel. Min. FONTES DE ALENCAR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/10/2003, DJ de 17/11/2003).

Também já decidiu a Corte Suprema que a licença para tratamento de interesses particulares é concedida a critério da Administração e pelo prazo fixado em lei, podendo, inclusive, ser interrompida, a qualquer tempo, no interesse do serviço ou a pedido do servidor (RE 180.597/CE, PRIMEIRA TURMA, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, julgado em 18/11/97, DJ de 27/2/98).

A discricionariedade do ato, todavia, não dispensa a devida motivação, valendo conferir, a esse respeito, a lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, citado por José dos Santos Carvalho Filho:

Nos atos discricionários, ao revés, sempre poderá haver algum subjetivismo e, desse modo, mais necessária é a motivação nesses atos para, em nome da transparência, permitir-se a sindicabilidade da congruência entre sua justificativa e a realidade fática na qual se inspirou a vontade administrativa. (**Manual de Direito**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Administrativo, 23ª ed., rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pág. 125)

Diante desse contexto, está o ato administrativo discricionário sujeito a controle judicial, sobretudo no que se refere à presença de motivação, respeitados os limites da discricionariedade conferida à Administração.

Nesta Corte, destacam-se os seguintes julgados sobre o tema:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROFESSOR UNIVERSITÁRIO. LICENÇA PARA TRATAR DE INTERESSE PARTICULAR. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. MANIFESTA ILEGALIDADE. MOTIVAÇÃO INIDÔNEA.

1. Embora, em regra, não seja cabível ao Poder Judiciário examinar o mérito do ato administrativo discricionário - classificação na qual se enquadra o ato que aprecia pedido de licença de servidor para tratar de interesse particular -, não se pode excluir do magistrado a faculdade de análise dos motivos e da finalidade do ato, sempre que verificado abuso por parte do administrador.

2. Diante de manifesta ilegalidade, não há falar em invasão do Poder Judiciário na esfera Administrativa, pois é de sua alçada o controle de qualquer ato abusivo, não se podendo admitir a permanência de comportamentos administrativos ilegais sob o pretexto de estarem acobertados pela discricionariedade administrativa.

3. No caso dos autos, os motivos elencados pela Administração na recusa de licença ao professor universitário para tratar de interesse pessoal eram inidôneos, pois se apoiaram em elementos inverossímeis, sendo ausente, ademais, eventual prejuízo ao interesse público.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1.087.443/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 4/6/2013, DJe de 11/6/2013)

ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO AOS MOTIVOS DETERMINANTES. INCONGRUÊNCIA. ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. DANO MORAL. SÚMULA 7/STJ.

1. Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle pelo Judiciário quanto à legalidade formal e substancial, cabendo observar que os motivos embasadores dos atos administrativos vinculam a Administração, conferindo-lhes legitimidade e validade.

2. "Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido" (MS 15.290/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 26.10.2011, DJe 14.11.2011).

3. No caso em apreço, se o ato administrativo de avaliação de desempenho confeccionado apresenta incongruência entre parâmetros e critérios estabelecidos e seus motivos determinantes, a atuação jurisdicional acaba por não invadir a seara do mérito administrativo, porquanto limita-se a extirpar ato eivado de ilegalidade.

4. A ilegalidade ou inconstitucionalidade dos atos administrativos podem e devem ser apreciados pelo Poder Judiciário, de modo a evitar que a discricionariedade transfigure-se em arbitrariedade, conduta ilegítima e suscetível de controle de legalidade.

5. "Assim como ao Judiciário compete fulminar todo o comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

competê-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar dos limites de liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária." (Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 15ª Edição.)

6. O acolhimento da tese da recorrente, de ausência de ato ilícito, de dano e de nexo causal, demandaria reexame do acervo fático-probatório dos autos, inviável em sede de recurso especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1.280.729/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/4/2012, DJe de 19/4/2012)

No caso, resume-se a irresignação à falta de fundamentação do ato de indeferimento da licença requerida, defendendo o impetrante que a validade do ato depende da indicação de razões suficientes à demonstração da inconveniência para o serviço, não podendo a motivação ser vaga ou genérica.

O ato impugnado possui o teor seguinte:

Em 03/01/2011, o requerente encaminhou carta anexa, apresentando-se à Secretaria de Estado da Comunicação Social, com o objetivo de colocar-se à disposição para o exercício da função que for designado.

Em 19/01/2011, o Sr. Celso Ferreira do Nascimento, protocolou requerimento onde postula licença de seu cargo para "trato de assuntos particulares", pelo período de dois anos, tudo isto com base no artigo 240 da Lei Estadual nº. 6.174/70 - Estatuto do Servidor Público do Estado do Paraná.

Existe, atualmente, uma grande demanda de profissionais da área comunicação, mais especificamente jornalistas, nos órgãos da Administração Direta e Indireta. Na medida do possível a SECS está disponibilizando a estes órgãos profissionais da referida área para suprir esta necessidade.

Rege o Artigo 241 da Lei Estadual nº. 6.174/70:

"Art. 241 - Não será concedida a licença para trato de interesses particulares **quando inconveniente ao serviço**, nem ao funcionário nomeado, removido ou transferido, antes de assumir o exercício."

Diante da necessidade de jornalistas para atendimento aos órgãos da Administração, aliado ao fato de que o Requerente colocou-se à disposição para exercer a função a que for designado.

Assim, pelos motivos expostos e, acatando o parecer da divisão jurídica da SEAP (fls. 08-10), INDEFIRO o pedido de licença especial requerido por Celso Ferreira do Nascimento. (fls. 49-50)

De fato, não é relevante ter o impetrante se colocado à disposição para exercer a função a que fora designado, à vista da possibilidade de rever seus próprios interesses.

Mostra-se suficiente, contudo, a motivação consistente na demanda de profissionais da área de comunicação nos órgãos da Administração Direta e Indireta, não se podendo confundir motivação sucinta com ausência de fundamentação.

Na mesma linha segue o parecer ministerial: "*verifica-se que o ato*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativo em referência apresentou a devida motivação, qual seja a necessidade de profissionais da área da comunicação para os órgãos da Administração Pública, o que incide na previsão do artigo 241, do Estatuto dos Servidores Públicos do Paraná, isto é, a inconveniência para o serviço, afastando, então, a possibilidade de atuação do Poder Judiciário no presente caso, vez que ausente ilegalidade no ato administrativo que indeferiu o pedido do impetrante" (fl. 464).

Diante desse contexto, caberia ao impetrante comprovar ser inverossímil a motivação apresentada pela Administração.

Com efeito, de acordo com a Teoria dos Motivos Determinantes, a motivação do ato administrativo deve guardar compatibilidade com a situação de fato que gera a manifestação de vontade do Administrador.

Assim, somente "*se o interessado comprovar que inexistente a realidade fática mencionada no ato como determinante da vontade, estará ele irremediavelmente inquinado de vício de legalidade*" (ob. cit., pág. 129), ou seja, caberia ao impetrante comprovar a inexistência de demanda por profissionais da área de comunicação nos órgãos da Administração Direta e Indireta.

No entanto, exigindo o rito da ação mandamental prova pré-constituída do direito alegado, dada a impossibilidade de dilação probatória, não vejo como desconstituir, à luz da documentação juntada pelo impetrante, a premissa utilizada pela Administração para o indeferimento da licença por ele requerida.

Com estas considerações, nego provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0019499-5 PROCESSO ELETRÔNICO RMS 40.769 / PR

Números Origem: 160613220118160000 7819994 781999400 781999402

PAUTA: 17/12/2013

JULGADO: 17/12/2013

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : CELSO FERREIRA DO NASCIMENTO
ADVOGADO : EGON BOCKMANN MOREIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR : CAROLINA LUCENA SCHUSSEL E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). DANIEL MESQUITA DOS SANTOS, pela parte RECORRIDA: ESTADO DO PARANÁ

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso ordinário, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Humberto Martins, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Herman Benjamin.