

Parecer nº 3 /2013/EAGU/Conselho Consultivo/DFA

NUP: 00590.001201/2012-73

Interessado: Mário José de Azevedo Cunha

Assunto: Licença Capacitação para elaboração e defesa de tese em pós-graduação 'stricto sensu', do programa de doutorado em ciências jurídicas e sociais, promovido pela Universidad Del Museo Argentino – UMSA.

Senhora Presidente do Conselho Consultivo da Escola da AGU e demais Conselheiros,

Relatório

Trata-se de requerimento apresentado por Mário José de Azevedo Cunha, Procurador Federal, Matrícula SIAPE nº 1380346, lotado e em exercício na Procuradoria-Regional Federal na 5ª Região, visando à autorização de Licença Capacitação para elaboração de tese no programa de pós-graduação 'stricto sensu' no Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, promovido pela Universidad Del Museo Social Argentino – UMSA, para fruição no período compreendido entre 24.01.2013 a 23.04.2013.

Instruiu-se o processo com a documentação comprobatória exigida pela Portaria AGU nº 1.483/2008, em especial: projeto de tese (fls. 33/47); aceitação do projeto de tese (fls. 48/49); regulamento geral de pós-graduação em espanhol e em português (fls. 13 e 68), manifestação favorável da chefia imediata no que concerne tanto ao conteúdo quanto à ausência de prejuízo para a unidade (fls. 03), certidão negativa do Departamento Consultivo da PGF que lida com a área disciplinar (fls. 74), manifestação da Escola, atestando a regularidade formal do procedimento, assim como a pertinência do curso com o plano anual de capacitação (fls. 75/77), entre outros.

Da competência do Conselho para análise prévia e decisão do pedido de concessão de licença capacitação

Ante a superveniência da Portaria AGU nº 134/2012, que dispôs acerca da organização e o funcionamento da Escola da Advocacia-Geral da União, com as alterações promovidas pela Portaria nº 354/2012, foi estabelecido que compete ao Conselho Consultivo da Escola da AGU, entre outras, analisar os casos de concessão e prorrogação de licença para tratar de assuntos particulares, de licença incentivada sem remuneração e licença capacitação, senão vejamos:

“ Art. 2º Atribuir ao Conselho Consultivo da Escola da Advocacia-Geral da União, nos termos do inciso III, do art. 12, da Portaria/AGU nº 134, de 9 de abril de 2012, a análise e avaliação de pedidos para participação em cursos no país ou no exterior, que tenham por objeto a concessão de licença para capacitação, disciplinada no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aos membros da carreira e servidores referidos nos incisos I a III do art. 1º desta Portaria.”

Resta então, de clareza solar, a competência deste Conselho Consultivo para analisar o caso em apreço, pois se trata de pedido de licença capacitação a fim de elaboração de trabalho de conclusão em pós-graduação 'stricto sensu', tendo como projeto de tese "A Paz como Direito Fundamental nas Relações de Trabalho" a ser promovido pela Universidad Del Museo Argentino - UMSA.

Quando à necessidade de observância do percentual mínimo de permanência de membros e servidores na unidade, consta nos autos e-mail da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, às fls. 53, no sentido de que o afastamento está compreendido nos limites mínimos da totalidade dos membros da Advocacia-Geral da União, na forma do art. 9º da Portaria 1483/2008.

Do direito à licença capacitação

Importa observar, de forma prejudicial ao mérito da análise do pedido do interessado, que consta nos autos, às fls. 53, a informação de que o servidor usufruiu 30 dias de licença capacitação no período de 8 de janeiro a 6 de fevereiro de 2007 e 60 dias de licença capacitação no período de 1º de abril de 2008 a 30 de maio de 2008.

Aparentemente, houve gozo por parte do Procurador Federal, Mário José de Azevedo Cunha Neto, do total de 90 dias de licença capacitação no período referente ao quinquênio de 29 de abril de 2003 a 26 de abril de 2008, que segundo informação da Coordenação-Geral de Gestão de pessoas, às fls. 70, o servidor poderia usufruir até 24 de abril de 2013.

Causa estranheza, sendo essa premissa verdadeira, que essa relevante questão esteja sendo examinada de forma inédita no presente parecer.

Considerando as férias regulamentares dessa Conselheira a partir do próximo dia 18 de fevereiro, converti os presentes autos em diligência para melhor verificação do aspecto afeto ao pedido do interessado de licença capacitação quando já houve, a partir da documentação constante dos autos, a concessão desse direito por parte da Escola da AGU.

Seja como for, solicitei também o desarquivamento dos autos dos Processos 00590.000498/2006-10 (licença capacitação por 30 dias) e 00411.000668/2008-81 (licença capacitação por 60 dias), quando tive notícia de que o Procurador Federal em questão já havia submetido a essa Escola caso relacionado à UMSA.

Dos cursos de doutorado promovidos pela UMSA

Aparentemente, o primeiro caso submetido a Escola da AGU, para custeio do Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais promovido pela Universidad del Museo Social Argentino – UMSA, foi analisado pela Nota Jurídica nº 035/2008 – Área Jurídica/EAGU, aprovada pelo então Diretor Substituto da Escola da Advocacia-Geral da União, Mauro Luciano Hauschild, que consta às fls. 29/39 do Processo 00411.000668/2008-81. Esse precedente juntado aos autos referenciados integra os autos do Processo 00590.0001045/2007-83.

Nessa brilhante manifestação da Escola da AGU, restou taxativamente demonstrada a grande polêmica em torno dos cursos ofertados pela UMSA, especialmente a informação no sentido de que o CAPES/MEC *“desaconselhou a aquisição do curso de doutorado, argumentando sobre a inadequação do curso a legislação brasileira (sic), o que por consequência, torna difícil a admissão do diploma pelas autoridades brasileiras. Na ocasião informou que a admissão de títulos estrangeiros não é automática”* (fls. 38 do Processo 00411.000668/2008-81).

De fato, consta informação nos autos de manifestação da Procuradoria no CAPES, proferida no Processo 23038.000777/2004-84, onde foi analisada e limitada a admissão do título concedido por entidade educacional estrangeira apenas para os casos de docência e pesquisa (pesquisadores e professores estrangeiros).

Segundo relatório elaborado pelos professores doutores Mantônio Mont-alverne Barreto Lima (Coordenador da Área de Direito da CAPES) e Marcelo Varella sobre revalidação de diplomas de pós-graduação no Brasil, há dois doutorados em “Ciências Jurídicas e Sociais” na UMSA: um denominado de “curso geral”, outro chamado de “curso de verão”. O curso regular é realizado em três ou quatro anos. No final do curso, deve-se escrever uma tese de doutorado, que deve ter no mínimo 120 páginas. Já o curso de verão há cerca de 20 dias de aula por visita, com 10 horas por dia. *“Como há aulas todos os dias, não há tempo para leitura de textos entre as aulas. Da mesma forma, deve-se entregar um artigo de 30 páginas, até dois meses após o término da disciplina, conforme o professor”*¹.

¹ in Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 151, jan/jun/2012.

Vale dizer que o doutorado em questão (curso de verão) não tem seleção, ou seja, a inscrição se faz diretamente na instituição, mas apenas por meio de instituições brasileiras com convênios com a UMSA.

Segundo o citado Relatório, o doutorado de versão era realizado no Brasil, entre 1997 e 2001. A partir do maior controle da CAPES, em 2001, deixou de ser realizado no País. De 2007 em diante foram criadas as turmas de verão na Argentina e, mais recentemente, realizados diferentes convênios com instituições brasileiras.

Importa extrair o seguinte excerto do Relatório para fins de avaliação da qualidade do referido Curso:

“De acordo com os organizadores do curso, as reuniões de orientação ocorrem durante os períodos das aulas, a cada seis meses. Confessamos dificuldade em assimilar a ideia sobre como um aluno com 10 horas de aula por dia consegue se reunir com seu orientador no mesmo dia. Mais questionável é a capacidade de um orientador discutir a tese de 20 a 40 orientandos de doutorado durante três ou quatro horas.”²

Com efeito, pelo sistema educacional brasileiro, há seleção dos candidatos e o doutorando deve cumprir uma carga horária mínima de dois anos, mais orientação e a defesa da tese (Parecer nº 977/65, C.E.Su, de 3/12/65).

Nesse mesmo sentido, esse Conselho Consultivo, na sua 10ª Reunião Ordinária, realizada no dia 14 de dezembro de 2012, deliberou, por unanimidade, pelo indeferimento de todos os casos similares de afastamento para estudo no exterior a programas de mestrado ou doutorado que tenham seu curso com aulas concentradas em períodos distintos.

A motivação desse ato administrativo está respaldada no também brilhante voto do primeiro precedente analisado desde a criação desse Colegiado, pelo ilustre Conselheiro, Raphael Ramos Monteiro de Souza, na forma do Parecer nº 57/2012/EAGU/CONSELHO CONSULTIVO/RMMS.

O Direito, na lição dos doutores, é uma ciência, e como tal deve se conformar com seu caráter plural. Nessa perspectiva, deve produzir respostas plurais, interpretações variadas, de modo a

² Informações prestadas pela ESJUS, que participa da oferta dos cursos com a UMSA, por mensagem eletrônica, em 08.03.2012, *in* Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 151, jan/jun/2012.

alcançar os seus elevados fins, atuando sempre de maneira teleológica, na busca do bem comum.

Daí porque não tem sentido conferir à licença capacitação uma interpretação dissociada do elemento axiológico, com resultado gravoso para ambas as partes. E esse prejuízo plural se evidencia em razão dos riscos da repercussão decorrente de eventual concessão do pedido formulado.

Mérito

Ao motivar o ato administrativo, esse Conselho ficou vinculado aos motivos ali expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tem aí aplicação a denominada teoria dos motivos determinantes, que preconiza a vinculação da Administração aos motivos ou pressupostos que serviram de fundamento ao ato. A motivação é que legitima e confere validade ao ato administrativo discricionário.

No caso, se o Conselho Consultivo da Escola da Advocacia-Geral da União negou o afastamento sob a premissa de inconsistência da capacitação com a qualidade exigida de um doutorado, pode-se extrair que não é relevante nem conveniente para a Advocacia-Geral da União a realização de cursos correlatos.

Seja como for, o deslinde da questão deve situar-se, basicamente, no exame do seguinte pressuposto: embora a licença capacitação seja instituto diverso do afastamento para curso no exterior, caso a Administração, no exercício do seu poder discricionário, considere que determinado curso não é de seu interesse, poderia, de outro lado, autorizar o afastamento para o gozo de licença capacitação de curso correlato?

No que tange à licença capacitação, recentemente, a presidência deste Conselho aprovou a Resolução nº 01/2012, de 21 de novembro de 2012, disciplinando os prazos para concessão desse instituto, de modo que devem ser observados os prazos ali disciplinados.

Existe um dado de repercussão também relevante no citado Relatório elaborado pelos professores doutores Mantônio Montalverne Barreto Lima (Coordenador da Área de Direito da CAPES) e Marcelo Varella sobre revalidação de diplomas de pós-graduação no Brasil, que indica o seguinte: *“ apenas a Universidade do Museo Social Argentino tem uma vez e meia mais estudantes de doutorado do que toda a graduação brasileira em Direito, e tal número tende a aumentar com o sucesso dos convênios.”*³

³in Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 151, jan/jun/2012.

Adiante também se informa que, segundo a Secretaria do Programa, *"80% dos estudantes que começam o curso não terminam"*. Embora conste assertiva dessa Secretaria no sentido de que *"os que terminam podem validar seus diplomas em universidades brasileiras"*, apenas uma cópia foi enviada contendo um diploma reconhecido em curso de Ciência Política no Brasil. No entanto, ao contatar a faculdade, foi informado aos autores do Relatório que o procedimento tinha sido para fins de promoção administrativa interna e que já estaria sendo revisto.⁴

Esse cenário mostra diversas dificuldades em relação aos padrões de qualidade fixados no Brasil.

A Escola da Advocacia-Geral da União tem um papel fundamental de fomento à capacitação de membros e servidores da AGU, mas existem critérios mínimos de qualidade desses cursos que precisam ser analisados no interesse da Administração, a exemplo da compatibilidade entre a estrutura da instituição e a existência de um doutorado em Direito; o número de vagas oferecidas; a taxa de insucesso do programa; a falta de pesquisas institucionais e a inexistência de um ambiente acadêmico compatível com a pesquisa de pós-graduação.

Além desses critérios objetivos, a falta de processo seletivo, de tempo de leitura entre as aulas, de participação em estruturas permanentes de pesquisa e de convivência em estágios acadêmicos diferenciam o curso de qualquer outro realizado no Brasil.

Chama-se a atenção, em relação ao número de vagas oferecidas por esses cursos em relação aos do Brasil que, segundo os autores do referenciado Relatório, não se trata de reserva de mercado, na medida em que a política brasileira de pós-graduação e de ciência e tecnologia foi capaz de construir uma estrutura normativa a objetivar a inserção do Brasil nos mesmos indicadores das nações detentoras de elevados conhecimentos tecnológicos.

Significa dizer, portanto, que o interesse público, nesse caso, parece estar configurado quando satisfeitos os padrões mínimos a satisfazerem o objetivo nacional, que é o da excelência acadêmica.

Nesse diapasão, pelos fundamentos acima expostos e, também, pelo risco de interpretações distintas para suportes fáticos-hipotéticos correlatos por parte da Administração, à luz da citada teoria dos motivos determinantes, manifesto-me pelo indeferimento de licença capacitação que tenha como base cursos que não são do interesse da Escola da Advocacia-Geral da União, a exemplo dos assim considerados por esse Conselho, na sua 10ª Reunião Ordinária.

⁴ in Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 151-152, jan/jun/2012.

Ademais, corre-se o risco de, ao ser deferida a licença capacitação em tela, provocar o reexame do interesse da Administração em cursos que possuem qualidade inferior ao arcabouço normativo exigido no Brasil e, especialmente, com carga horária incompatível com os padrões mínimos exigidos pela política brasileira de pós-graduação e de ciência e tecnologia, além de poder apresentar aparente violação ao princípio da isonomia em relação aos demais servidores e membros da AGU que seguem os parâmetros mínimos, à custa de sacrifícios públicos e privados, para conclusão dos correspondentes cursos considerados como de interesse da Escola da AGU.

Conclusão

De todo o exposto, opina-se pelo indeferimento do pedido e pelo aprofundamento da análise por parte dessa Escola em conjunto com a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas em relação ao gozo de licença capacitação pelo Procurador Federal, Mário José de Azevedo Cunha Neto, na forma dos Despachos da Escola da Advocacia-Geral da União publicados no Boletim de Serviço ns 55, de 08.12.2006 e 26, de 27.06.2008.

Eventual análise da conduta funcional do interessado deve ser submetida ao juízo de admissibilidade disciplinar por parte da Procuradoria-Geral Federal, na forma do art. 11, § 2º, VI, da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.

Brasília, 15 de fevereiro de 2013.

Daniela Figueira Aben-Athar
Advogada da União
Representante da Corregedoria-Geral da Advocacia da União