



Parecer nº 4/2013/EAGU/Conselho Consultivo/JELV

NUP: 00590.001286/2012-90

Interessado: Gerlena Maria Santana de Siqueira

Assunto: Licença Capacitação para elaboração e defesa de dissertação em pós-graduação 'stricto sensu', do programa de mestrado em direito na área de ciências jurídico-administrativas, promovido pela Universidade do Porto/Portugal

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

VOTO – VISTA

1. Trata-se de requerimento apresentado por Gerlena Maria Santana de Siqueira, Procuradora Federal, Matrícula SIAPE nº 1553452, lotada na Procuradoria-Regional Federal na 1ª Região e em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA-Sede, visando à obtenção de Licença Capacitação para elaborar dissertação no programa de pós-graduação 'stricto sensu' no Curso de Mestrado em Direito na Área de Ciências Jurídico-Administrativas da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (Portugal), para fruição no período compreendido entre 18.02.2013 a 17.05.2013.

2. O processo foi inserido para julgamento em Reunião Extraordinária desse Conselho Consultivo, ocorrida no dia 13 de fevereiro de 2013, relatado pela Conselheira Daniela Figueira-Aben-Athar. Em seu voto, a relatora se manifestou pelo indeferimento do pedido, ocasião em que pedi vista do processo, nos termos do §1º do art. 10 da Portaria AGU nº 322, de 7 de agosto de 2012.

3. Não havendo dúvidas quanto à competência do Conselho Consultivo da Escola da AGU para análise dos pedidos que tenham por objeto a concessão de licença para capacitação aos membros da carreira de Procurador Federal, nos termos do art. 2º da Portaria AGU nº 345, de 14 de agosto de 2012, passo diretamente ao mérito do pedido.



## Do direito à licença capacitação

4. O instituto da Licença para Capacitação está previsto no art. 87 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (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, e prevê que:

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)

5. A Lei traz, assim, três requisitos: a) a obrigatoriedade de que o servidor tenha cinco anos de efetivo exercício do cargo efetivo; b) o interesse da Administração na capacitação pretendida; e c) que o afastamento seja voltado à participação em curso de capacitação profissional.

6. Esses requisitos foram detalhados em outros atos infralegais, dentre os quais se destacam o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 e a Portaria AGU nº 1.483, de 16 de outubro de 2008. Pelo referido Decreto, em especial o § 1º do art. 10, condiciona-se a concessão da licença ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição. A Portaria da Advocacia-Geral da União, na mesma linha, condiciona a concessão do licença a razões de conveniência, oportunidade e utilidade para a administração, caracterizando esta última como a pertinência da ação de capacitação com as atribuições da unidade ou aquelas inerentes ao cargo exercido.

7. No que se refere ao planejamento interno da unidade, observo que houve manifestação do Procurador-chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA no sentido de que *"...tal licença, apesar de alterar a distribuição de trabalho (...) não comprometerá as atividades..."* do órgão (fl. 87-verso). A relevância do curso também foi abordada pelo chefe da unidade e a idoneidade da instituição foi ratificada pela Escola da AGU, que ratificou tratar-se de *"instituição centenária de renome internacional, com notório reconhecimento na área jurídica, sendo um instituição pública, que investe no intercambio de estudantes estrangeiros, em particular ao nível da Pós-graduação"*, elementos esses que *"importam em reconhecimento da idoneidade da Instituição promotora do evento e da seriedade da capacitação por ela oferecida, assim como da pertinência da capacitação com as atividades laborais da requerente"* (fl. 88).

8. O principal fundamento que sustenta o indeferimento da licença apresentado pela d. relatora consiste na potencial dificuldade de reconhecimento do curso realizado como mestrado, em decorrência de eventuais diferenças nos padrões de qualidade fixados para tais cursos no Brasil. Essa observação atenta para o fato de que os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior, nos exatos termos do §3º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

9. Conforme exposto acima, a revalidação do diploma é ato posterior à realização de curso que pode ou não conferir um título ao estudante, e cuja competência é afeta às universidades que possuam pós-graduação reconhecida e avaliada na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior à avaliada.

10. Não me parece que a análise quanto à concessão da Licença Capacitação deva se prender ao evento futuro e incerto, qual seja, à potencial qualificação do curso ou do evento de capacitação a que se propõe, mas sim ao presente, que consiste na leitura que se faz, no momento atual, quanto à qualidade da capacitação a que se propõe o candidato. Em outras palavras, não me parece importar, para fins de concessão da licença capacitação, se o curso/evento será qualificado de tal ou qual maneira no futuro, mas sim a qualidade do curso ou evento proposto. Quanto a isso, a manifestação da Coordenação de Análise Técnica da Escola da AGU foi enfática, conforme fl. 88, e já dito acima:

...é uma instituição centenária de renome internacional, com notório reconhecimento na área jurídica, sendo uma instituição pública, que investe no intercâmbio de estudantes estrangeiros, em particular ao nível da Pós-graduação.

Esses elementos importam em reconhecimento da idoneidade da Instituição promotora do evento e da seriedade da capacitação por ela oferecida, assim como da pertinência da capacitação com as atividades laborais da requerente.

11. Ainda quanto ao ponto, me parece haver um fator importante a ser considerado, e que merece ser levado em conta para distinguir a qualidade do curso objeto da presente análise daquele usado como paradigma adotado pela i. relatora: trata-se de curso ofertado por uma universidade pública. Ora, as universidades públicas, pode-se pressupor, não tem interesse na criação de cursos de baixa qualidade, e nem estão preocupadas em competir por nichos de mercado voltados à sua viabilidade econômica. Ao contrário, as universidades públicas representam, na verdade, um investimento

*P*

estatal na formação e qualificação de profissionais. No caso, trata-se de Universidade Pública que tem 76% dos 1.920 docentes e investigadores doutorados, e que é a primeira opção de quase 60% dos estudantes portugueses<sup>1</sup>. A sua abertura a estudantes estrangeiros faz parte do seu plano estratégico, e não de um oportunismo mercadológico.

12. Destaco ainda que o instituto da Licença Capacitação – e, assim, os requisitos de sua concessão – se diferencia fortemente do instituto do Afastamento para Estudo no Exterior. Além dos motivos evidentes, como, por exemplo, a duração do afastamento, e aqueles apontados especialmente no Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, destaco dois pontos: o primeiro deles é quanto à origem do instituto. Se por um lado o Afastamento é uma exceção, a Licença é regra. Isso decorre da própria redação dos dispositivos que regulamentam os institutos.

13. O Decreto mencionado há pouco diz textualmente, em seu artigo 1º, que o *“afastamento do País de servidores civis de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com ônus ou com ônus limitado, somente poderá ser autorizado nos seguintes casos...”*. Se o afastamento SOMENTE pode ser autorizado em determinadas hipóteses, então a regra é, evidentemente, a impossibilidade do afastamento. Lado outro, a Licença Capacitação é um direito do servidor cujo gozo pode ser obstado se presentes determinadas condições. Eis o que diz o Estatuto dos Servidores:

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.

14. Dúvidas não há, portanto, de que estamos falando de um direito do servidor. Ademais, a restrição imposta pela lei é a impossibilidade de acumulação dos períodos, o que demonstra ainda evidente estímulo ao gozo da licença. Esse direito somente está condicionado *“ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição”* (Decreto nº 5.707/2006).

15. A distinção remonta ainda à origem do instituto. Vale lembrar que a Licença Capacitação veio para substituir a Licença Prêmio que era um direito do servidor não submetido a outros requisitos senão o quinquênio ininterrupto do cargo<sup>2</sup>, até a alteração legislativa efetivada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97. Salvo melhor

<sup>1</sup> Informações extraídas do site da Universidade do Porto em 22/02/2013: <http://www.up.pt>

<sup>2</sup> 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

juízo, a intenção mais evidente com a alteração dos institutos foi não propriamente a de se obstar a licença, mas tão somente agregar a ela um requisito voltado à qualificação do servidor.

16. Outro ponto de grande relevância para a distinção dos institutos, e em especial, para a análise da possibilidade de revalidação do curso, está no inciso VI do art. 1º do Decreto nº 1.387/1995, que somente autoriza o afastamento para "bolsas de estudo para curso de pós-graduação *stricto sensu*" (o sublinhado é meu). Ora, aqui sim, na análise de pedidos de afastamento para curso no exterior, nota-se a importância de se fazer um estudo mais acurado do curso e, em especial, da possibilidade de sua revalidação. Já em relação às ações de capacitação (art. 10 do Decreto 6.707/2006), tem-se conceito bastante amplo, dado pelo art. 2º, inciso II, deste último decreto:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

(...)

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

17. Para não deixar margem de dúvidas quanto à possibilidade de afastamento para elaboração de dissertação, há previsão expressa no art. 10, §4º.

18. Diante do que foi acima exposto, parecem-me preenchidos os requisitos legais e regulamentares para o afastamento pretendido, razão pela qual, pedindo vênias à Conselheira relatora, dirijo do entendimento exposto para opinar favoravelmente à concessão da Licença Capacitação.

19. Tendo em vista o fato de que a licença é voltada à elaboração de trabalho de conclusão de mestrado, realizado no exterior, nos termos do inciso I do art. 1º da Resolução CCEAGU nº 01, de 21 de novembro de 2012, a licença, caso concedida deve ser concedida da data de sua concessão até o dia 17/05/2013, inferior, portanto, ao máximo.





### Conclusão

De todo o exposto, opina-se pelo deferimento do pedido, por estarem presentes os seus requisitos, para que seja concedida Licença Capacitação à interessada até o dia 17/05/2013.

Brasília, 25 de fevereiro de 2013.

José Eduardo de Lima Vargas  
Procurador Federal  
Representante da Procuradoria-Geral Federal