

Parecer n.º 10 /2012/EAGU/Conselho Consultivo/JSMN

N.U.P.: 00590.001457/2012-81

Interessada: **FERNANDA MENEZES PEREIRA**

Assunto: Afastamento para Estudo no Exterior – sanduíche na Vienna University of Economics and Business em Viena - Áustria, como parte do doutorado em Direito Econômico e Financeiro em andamento na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Assunto disciplinado pelos arts. 95 e 96-A da Lei 8.112/90.

SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO CONSULTIVO DA ESCOLA DA AGU
E DEMAIS CONSELHEIROS,

I – RELATÓRIO

1. FERNANDA MENEZES PEREIRA, Advogada da União, SIAPE 1742374, CPF 010.552.565-04, lotada na Secretaria-Geral do Contencioso em Brasília, requereu Afastamento para Estudos no Exterior, com fundamento no art. 95, da Lei nº 8.112/90 e Portaria nº 219-AGU/2002, para o período de março de 2013 a março de 2014, com a finalidade de cursar doutorado sanduíche na Vienna University of Economics and Business em Viena - Áustria, como parte do doutorado em Direito Econômico e Financeiro em andamento na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

2. Instruiu-se o processo com a documentação comprobatória exigida pela Portaria AGU nº 219/2002.

3. A Escola da Advocacia-Geral da União solicitou informações à Coordenação-Geral de Gestão – COGEP, da Diretoria de Gestão de Pessoas – DGEP, da Secretaria-Geral de Administração – SGA, sendo certo que nada consta em seu assentamento funcional sobre registros de suspensão ou outros que impeçam o deferimento do pedido e até a presente data, o número de servidores em gozo simultâneo de afastamento não

excede a 3% (três por cento) da totalidade dos membros da AGU, no período de março de 2013 a março de 2014.

5. No mesmo sentido, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União atestou a inexistência de procedimento disciplinar em desfavor do requerente.

6. *Ad continuo*, o processo foi encaminhado ao Departamento de Assuntos Jurídicos Internos (DAJI), objetivando a manifestação quanto aos aspectos legais do pleito formulado. Foram analisados os requisitos sobre o assunto previstos na Lei 8.112/90 (arts. 95 e 96-A) e na Portaria AGU nº 219, de 2002, concluindo-se, inicialmente, pelo indeferimento do pedido de afastamento com ônus limitado em razão do não preenchimento do requisito de 4 anos de efetivo exercício no cargo (requisito aplicável ao afastamento para cursos de doutorado no país e no exterior).

7. Registre-se que o DAJI ressaltou, ainda, a necessidade de juntada de documento oficial da CAPES autorizando a cumulação da bolsa de pesquisa com os vencimentos próprios ao cargo de Advogada da União.

8. Em atendimento aos questionamentos levantado no parecer do DAJI, a requerente juntou o documento da CAPES e, da mesma forma, esclareceu que o programa de doutorado sanduíche oferecido pela referida instituição “*não se confunde com novo doutorado (...) e não se enquadra como “programa de pós graduação no exterior” (...) Chama-se sanduíche pelo fato de tal estudo no exterior ser possibilitado apenas para alguns alunos do curso de doutorado no país*”.

9. Após nova análise do DAJI, restou superada a questão relativa a possibilidade de cumulação de bolsa de estudos, sendo o processo encaminhado ao Conselho Consultivo da Escola da AGU para análise dos demais aspectos envolvidos (se doutorado ou não), já que se trata de análise meritória e técnica da capacitação e, portanto, no âmbito das atribuições do colegiado e não daquele órgão jurídico.

II – MÉRITO DO PEDIDO DE AFASTAMENTO COM AMPARO NOS ARTIGOS 95 E 96-A DA LEI 8.112/90.

10. No que se refere à bolsa oferecida pela CAPES e a possibilidade de cumulação com o subsídio de advogada pública e servidora da administração federal, entendo superada a discussão, tanto por força dos documentos juntados como também, e principalmente, em razão de precedente já analisado por este Conselho (N.U.P.: 00590.001081/2012-12, Interessado: RODRIGO ARAÚJO RIBEIRO)

11. Quanto à possibilidade de deferir-se o afastamento para estudo (**sentido amplo**) no exterior, cumpre analisar os dispositivos que regem a matéria:

“Art. 95. O servidor não poderá ausentar-se do País para estudo ou missão oficial, sem autorização do Presidente da República, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º A ausência não excederá a 4 (quatro) anos, e finda a missão ou estudo, somente decorrido igual período, será permitida nova ausência.

§ 2º Ao servidor beneficiado pelo disposto neste artigo não será concedida exoneração ou licença para tratar de interesse particular antes de decorrido período igual ao do afastamento, ressalvada a hipótese de ressarcimento da despesa havida com seu afastamento.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos servidores da carreira diplomática.

§ 4º As hipóteses, condições e formas para a autorização de que trata este artigo, inclusive no que se refere à remuneração do servidor, serão disciplinadas em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)”

12. Cabe registrar que a autorização para afastamento do país dos membros e servidores da AGU compete, por delegação, ao Advogado-Geral da União, conforme previsto no art. 2º do Decreto nº 1.387, de 1995.

13. Por sua vez, o art. 96-A da Lei nº 8.112/90, assim dispõe sobre o afastamento para o exterior **na hipótese de pós graduação stricto sensu**:

“Art. 96-A. O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação stricto sensu em instituição de ensino superior no país.

§ 1º Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá, em conformidade com a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação no País, com ou sem afastamento do servidor, que serão avaliados por um comitê constituído para este fim.

§ 2º Os afastamentos para realização de **programas de mestrado e doutorado** somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivos no respectivo órgão ou entidade há pelo menos três anos para mestrado e **quatro anos para doutorado, incluído o período de estágio probatório, que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo, nos dois anos anteriores à data da solicitação de afastamento.**

§ 3º Os afastamentos para realização de programas de pós-doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivo no respectivo órgão ou entidade há pelo menos quatro anos, incluído o período de estágio probatório, e que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares ou com fundamento neste artigo, nos quatro anos anteriores à data da solicitação de afastamento.”

4º Os servidores beneficiados pelos afastamentos previstos nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo terão que permanecer no exercício de suas funções após o seu retorno por um período igual ao do afastamento concedido. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009).

§ 5º Caso o servidor venha a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência previsto no § 4º deste artigo, deverá ressarcir o órgão ou entidade, na forma do [art. 47 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), dos gastos com seu aperfeiçoamento. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 6º Caso o servidor não obtenha o título ou grau que justificou seu afastamento no período previsto, aplica-se o disposto no § 5º deste artigo, salvo na hipótese comprovada de força maior ou de caso fortuito, a critério do dirigente máximo do órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 7º **Aplica-se à participação em programa de pós-graduação no Exterior, autorizado nos termos do art. 95 desta Lei, o disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo.** (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)
(negritou-se)

14. Depreende-se dos dispositivos transcritos acima que o afastamento do servidor das atribuições do seu cargo efetivo, para participar, no interesse da Administração, de curso **doutorado**, está condicionado ao preenchimento do requisito de 4 (quatro) anos de efetivo exercício do cargo. **Contudo, frise-se, o prazo aplica-se apenas à hipótese de afastamento para cursos de doutorado no exterior e no país.**

15. A regra geral, todavia, tratando-se de outros cursos no exterior não inseridos no conceito de pós-graduação do § 7º do artigo 96-A, está prevista no **artigo 20 da lei**

8.112/90 que, em seu 4º parágrafo, garante a possibilidade de deferimento do afastamento para estudo no exterior para servidor em estágio probatório, sem, contudo, definir prazos mínimos de exercício no cargo como condicionante ao deferimento do pedido.

16. Portanto, para solucionar o caso que ora se apresenta é preciso responder as seguintes perguntas:

a. O chamado ‘doutorado sanduíche’ é um programa de doutorado no exterior que subsumisse à norma prevista no § 7º do artigo 96-A?

b. Caso não configure a hipótese de doutorado no exterior, trata-se de pesquisa que integra o curso de doutorado no país (crédito obrigatório - 96-A, *caput*) ou de pesquisa desvinculada (art. 95)?

17. No que se refere ao item ‘a’ parece-me, após pesquisa junto a CAPES e outras instituições de ensino, que o programa denominado Doutorado Sanduíche é, a bem da verdade, um aprofundamento da pesquisa já realizada dentro do programa de doutorado no país, concedido ao aluno que *“comprove qualificação inequívoca para usufruir, no exterior, da oportunidade de aprofundamento teórico, coleta e/ou tratamento de dados ou desenvolvimento parcial da etapa experimental de sua tese a ser defendida no Brasil.”*¹

18. Não se trata, portanto, de um novo curso de doutorado (dupla titulação), mas de hipótese de estudo e pesquisa, que pode ser realizado no exterior ou no país, **em relação a qual não se aplica a regra do § 7º do artigo 96-A.**

19. Quanto ao item b, necessário verificar se a referida pesquisa integra, obrigatoriamente, os créditos que deverão ser cumpridos no doutorado que está sendo realizado no país ou não, e isso porque, se a referida pesquisa, cursada como crédito obrigatório, exigisse o afastamento no país, aplicar-se-iam, por analogia, os requisitos

¹ **Profa. Dra. Lorita Marlena Freitag Pagliuca**
Professora Titular Departamento de Enfermagem UFC
Membro Titular do CA-EF do CNPq

do *caput* do art. 96, sob pena de possível burla ao impedimento (opta-se pelo estudo no exterior para escapar do requisito aplicável ao afastamento no país).

20. Nesse tocante, contudo, embora a resposta seja simples - os créditos não são uma disciplina obrigatória do doutorado, sendo uma faculdade oferecida a alguns alunos que se destacaram no programa - o resultado do enquadramento da ação no art. 95, embora correto, causa algumas incongruências.

21. A questão central gira em torno da falta de sistematização das alterações que foram feitas na Lei n.º 8.112/90, o que ocasionará, no caso sob análise, um tratamento diferenciado e até mesmo pouco razoável sob a ótica do conjunto de afastamentos (e licenças) previstos no normativo.

22. Observa-se que o artigo 20, § 4º, que veio em alteração ao texto original no ano de 1997 (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97), autoriza o afastamento, por até 4 (quatro) anos, para estudos no exterior de servidores em estágio probatório:

*“§ 4o **Ao servidor em estágio probatório** somente poderão ser concedidas as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 81, incisos I a IV, 94, **95 e 96**, bem assim afastamento para participar de curso de formação decorrente de aprovação em concurso para outro cargo na Administração Pública Federal.”*

23. O referido artigo estava em perfeita sintonia com a previsão do § 1º do artigo 95, já que neste também há a previsão de que o prazo máximo de afastamento não poderia ultrapassar o período de 4 (quatro) anos sem, contudo, estabelecer requisitos mínimos para o reconhecimento do direito.

24. Sendo assim, **até o ano de 2009**, com a alteração do artigo 96-A, **era possível o afastamento para qualquer curso no exterior (estudo, pesquisa, pós graduação etc), estando ou não o servidor em estágio probatório, pelo período máximo de 4 (quatro) anos.**

25. Porém, como já destacado no item anterior, o advento do artigo 96-A, que cria a hipótese de afastamento no país e estabelece uma série de requisitos que deverão ser

observados também nas hipóteses de afastamento para cursos de pós graduação no exterior, **vem em sentido diametralmente oposto**. E, ressalte-se, **o faz apenas e tão somente em relação aos cursos de pós-graduação stricto sensu**.

26. Nessas hipóteses, por exemplo, tratando-se de curso de doutorado, faz-se necessário que o servidor tenha 4 (quatro) anos de efetivo exercício no cargo. E eis aqui, como anteriormente mencionado, o problema de adequação da alteração legislativa ao conjunto de institutos que estavam originariamente previstos na Lei n.º 8.112/90.

27. Em outro parecer já ressaltai a dificuldade de aplicação da regra do 96-A aos casos de afastamento para estudos no exterior, fato este que vem gerando enormes dificuldades para este colegiado (N.U.P.: 00590.000865/2012-15).

28. Na hipótese sob análise verifico outro (e novo!) problema, não de aplicação da norma, **mas de verdadeira desproporcionalidade em relação ao critério aplicável ao mesmo instituto**. Explico.

29. Observe que, pela regra do artigo 95 c/c art. 20, § 4º, ambos da Lei 8.112/90, é possível deferir um afastamento no exterior, para qualquer curso, sem o requisito de efetivo exercício no cargo pelo prazo de até 4 (quatro) anos. Portanto, apenas a título de argumentação, seria possível deferir uma pesquisa, por até 4(quatro) anos, para estudos no exterior de um servidor em estágio probatório. Porém, se este mesmo servidor, também em estágio probatório ou, ainda, com menos de 4 (quatro) anos de exercício, solicitasse um afastamento para cursar um mestrado ou doutorado, ainda que em período bem inferior, v.g., um ano, seremos obrigados a indeferir o pleito.

30. O caso que ora se apresenta é exatamente este: caso a servidora tivesse solicitado um afastamento no país ou no exterior para cursar o programa de doutorado ou, até mesmo, algumas disciplinas do curso de doutorado que vem cursando na Universidade de São Paulo, seríamos, por força do art. 96-A, obrigados a indeferir o pleito, acompanhando o enquadramento legal apontado pelo DAJI.

31. Contudo, já que a solicitação da interessada é para uma pesquisa no exterior, desvinculada de um programa de pós-graduação stricto sensu, **há, necessariamente, que aplicar-se a regra geral do artigo 20, § 4º, c/c art. 95.**

32. Sendo ou não razoável o resultado desse tumulto legislativo aos olhos deste Conselho ou de qualquer outro aplicador do direito, a verdade é que, pela atual redação da Lei nº 8.112/90, a servidora faz, na opinião desta Conselheira, jus ao deferimento do pedido.

33. Quanto aos demais requisitos para a concessão, verifica-se que a requerente também não possui registro de afastamento ou suspensão por força de medida disciplinar em seus assentamentos funcionais, tampouco quaisquer informações que impeçam o deferimento do pedido ora examinado.

34. Ressalte-se, ainda, que a requerente juntou a carta de aceitação da Universidade de Viena, o projeto de pesquisa apresentado ao tempo da aprovação no curso de doutorado da Universidade de São Paulo, curso este que, aliás, a requerente vem acompanhando sem prejuízo de suas atribuições (mesmo sendo realizado em outra cidade) e, ainda, manifestação favorável de sua chefia imediata a respeito do aproveitamento do estudo para as atividades atualmente exercidas na SGCT.

35. Não bastasse a pertinência da pesquisa apresentada e da inegável qualidade do ensino oferecido pela Universidade de São Paulo (USP), é forçoso reconhecer o empenho da requerente no sentido de dedicar-se à participação em um curso realizado em uma cidade diversa da qual trabalha, com todos os transtornos que a distância, o deslocamento e a compatibilização com o serviço lhe acarretam, e, ainda assim, ser selecionada para a bolsa da CAPES em razão de seu desempenho.

36. Diante de toda documentação apresentada e analisando os autos, estou certa de que a iniciativa da requerente é mais do que proveitosa e benéfica à administração, sendo louvável exemplo a ser seguido.

37. Registro, por fim, em atendimento a recomendação do DAJI, que fique registrado no afastamento, caso deferido pelo Advogado-Geral da União, a cumulação

da remuneração com a bolsa oferecida pela CAPES, nos termos do despacho exarado pelo Exmo Sr. Ministro nos autos de processo semelhante:

REFERÊNCIA: Processo nº 00590.001081/2012-12. Afastamento do País do Procurador Federal RODRIGO ARAÚJO RIBEIRO, matrícula Siape nº 1437327, em exercício na Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais, para participar do Programa Institucional de Bolsas de Doutorado Sanduíche no Exterior - PDSE, na Université Paris I Panthéon - Sorbonne, em Paris, França, como parte do doutorado em direito público em andamento na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sendo o financiamento com bolsa de estudos da CAPES, no período de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013, incluído o transito, com ônus limitado para a Advocacia-Geral da União. Autorizo.

III – CONCLUSÃO

37. Ante o exposto, reconhecendo-se que a requerente preenche os requisitos necessários à concessão do **afastamento para estudo no exterior**, com fulcro no arts. 95 c/c 20, § 4º, ambos da Lei 8.112/90, com ônus limitado para a Administração, opina-se pelo **deferimento do afastamento no período de 01/03/2013 a 28/02/2014**, nos exatos e estritos termos do pedido formulado.

26. **Encaminhe-se à Secretaria do Conselho Consultivo da Escola da AGU**, solicitando que o assunto seja incluído em **pauta extraordinária** (votação eletrônica), tendo em vista a premência da decisão em função do cronograma de início do curso, já que o prazo da CAPES é dia 21 de fevereiro (data em que a portaria deverá estar publicada no D.O.U), e posteriormente, ao Gabinete do Advogado-Geral da União, para decisão final.

Brasília, 15 de fevereiro 2013.

JULIANA SAHIONE MAYRINK NEIVA

Diretora da Escola da AGU

Representante da Escola da AGU no Conselho Consultivo da EAGU