

Parecer nº /2014/EAGU/Conselho Consultivo/JELV

NUP: 00590.000140/2014-99

Interessado: RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS

Assunto: Licença Capacitação – Curso de Inglês

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

RELATÓRIO:

1. Trata-se de requerimento apresentado por **RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS**, Procurador Federal, já qualificado, visando à obtenção de Licença Capacitação no período de 19/04/2014 a 18/05/2014 (30 dias, computados os dias de deslocamento¹), para realizar o Curso de Inglês Geral promovido pela *Kaplan International Colleges*, em Nova Iorque, nos Estados Unidos.

2. Conforme relata a Escola da AGU, os autos foram adequadamente instruídos, nos seguintes termos:

- 2. Os autos foram instruídos, em especial, com os seguintes documentos:*
- a) Requerimento do interessado (fls. 01/03);*
 - b) Manifestação da Chefia Imediata do Requerente (fl. 03);*
 - c) Conteúdo Programático (fls. 04/04verso);*
 - d) Solicitação de Matrícula emitido pela CI – Central de Intercâmbio Viagens Ltda. (fls. 05/15);*
 - e) Recibo emitido pela CI – Central de Intercâmbio (fl. 16);*
 - f) Informações sobre a Instituição de Ensino Kaplan International Colleges (fls. 17/18);*
 - g) Certidão de Processo Administrativo Disciplinar (fl. 20);*
 - h) Confirmação de Reserva do Curso emitida pela Instituição de Ensino Kaplan International Colleges (fls. 23/24);*
 - i) Carta de Aceitação do Curso emitida pela Instituição de Ensino Kaplan International Colleges (fls. 25/26);*
 - j) Expediente da COGEP/AGU com informações relativas à situação funcional do servidor/requerente (fls. 29/38).*

3. Após a manifestação da Escola da AGU, que concluiu “*que o pleito do Procurador Federal preenche os requisitos formais necessários à concessão da pretendida licença capacitação, ressalvados os aspectos de conveniência e oportunidade administrativa. E, atende, no que diz à utilidade*

¹ O curso tem duração efetiva de 26 (vinte e seis dias), e esse ponto é objeto de controvérsia enfrentada no presente voto.

e à importância da matéria, ao interesse da Advocacia-Geral da União”, foram os autos apreciados pelo Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da AGU (DAJI). O DAJI, por sua vez, não vislumbrou óbices jurídicos ao deferimento do pedido, com algumas ressalvas.

4. O procedimento foi distribuído a este relator pelo Sistema SAPIENS no dia 14 de abril.

5. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO:

6. 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)

7. A Lei traz, assim, três requisitos para gozo da licença: a) a obrigatoriedade de que o servidor tenha **cinco anos de efetivo exercício** no cargo efetivo; b) o **interesse da Administração** na capacitação pretendida; e c) que o afastamento seja voltado à participação em curso de **capacitação profissional**.

8. Esses requisitos foram detalhados em outros atos regulamentares, 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 da 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.

9. No que se refere ao **planejamento** interno da unidade e à **oportunidade do afastamento**, observo que houve manifestação da chefia imediata (fl. 03), informando que a concessão da licença “não trará prejuízos à continuidade dos serviços da Consultoria Jurídica”.

10. Quanto ao prazo de cinco anos de efetivo exercício, e o direito ao gozo do benefício, tal informação está expressa consignada nos autos, embora, como bem apontou o DAJI, haja informações contraditórias quanto a ter o interessado direito a gozar 60 ou 90 dias de licença capacitação. De toda forma, como o pedido em curso é para prazo de 30 dias, em ambos os casos estará atendido o requisito. Os demais requisitos de

ordem objetiva, em informação prestada pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, da Secretaria-Geral de Administração da AGU, se mostram presentes, como bem observou o DAJI. A certidão informando não haver penalidade aplicada ou PAD em curso também está devidamente juntada.

11. Em relação à **idoneidade** da instituição, a Escola da AGU reconheceu a “idoneidade da Instituição promotora do evento e da seriedade da capacitação por ela oferecida, assim como a pertinência da capacitação com as atividades laborais do requerente”, ficando ratificadas, assim, a **pertinência** temática e a **relevância** do curso.

12. Conforme já opinei em outras oportunidades, a Licença Capacitação veio em substituição à Licença Prêmio, um direito do servidor não submetido a outros requisitos senão o quinquênio ininterrupto do cargo², até a alteração legislativa efetivada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97. Salvo melhor juízo, a intenção mais evidente com a alteração dos institutos foi não propriamente a de se obstar o gozo da licença, mas tão somente **agregar** a ela um requisito voltado à **qualificação** do servidor.

13. Ainda em relação aos cursos de língua, importante esclarecer que o entendimento consolidado no âmbito do Conselho Consultivo é favorável à concessão de tais licenças, desde que observada uma condição adicional: a observância de **carga horária semanal igual ou superior a 20 (vinte) horas/aula** efetivamente prestadas em sala, distribuídas, no mínimo, em 4 dias da semana, e que a hora/aula não seja inferior a 45 minutos. Curvo-me à posição consolidada no âmbito do Conselho, embora tenha registrado, ou outras oportunidades, a sugestão de que o critério adotado devesse ser, por analogia, o previsto na Portaria Interministerial nº 20, de 2 de junho de 2009, assinada pelos senhores Advogado-Geral da União, Ministro de Estado da Fazenda e Presidente do Banco Central do Brasil.

14. No caso, embora não tenha localizado o detalhamento da distribuição das aulas, o documento de fls. 25 informa que o curso é de tempo integral (*full-time program*). Tenho, assim, que o requisito referente à carga horária se mostra, pelo entendimento predominante no Conselho Consultivo, devidamente preenchido.

15. Registro, por outro lado, que o DAJI apresentou quatro ressalvas em sua análise. A primeira delas já foi abordada no item 10 acima, a qual tenho, portanto, como enfrentada, nos termos em que já me manifestei. Outra ressalva se referiu à necessidade de autorização do Advogado-Geral da União, por se tratar de afastamento do país, e uma terceira objeção se referiu à necessidade de remarcação das férias do interessado. Comungo dessas duas ressalvas, mas entendo que são providências a serem tomadas após a manifestação deste Conselho, e, em relação às férias, apenas na hipótese de deferimento.

16. Resta, assim, uma quarta ressalva do DAJI que, de fato, comporta maior cautela: o curso para o qual se inscreveu o interessado tem duração de 26 dias. Disse o DAJI:

² 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

14. Além de tal requisito, nos termos da legislação vigente, especialmente do art. 4º da Portaria nº 1.483/20085, o período de duração do curso deve corresponder exatamente ao período da licença para capacitação. Nesse ponto o pleito atende aos ditames legais. Entretanto, o curso não se adequa ao prazo mínimo da licença para capacitação, que é de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 5º da referida Portaria. Sugere-se, portanto, que seja consultado o requerente acerca da viabilidade de extensão de seu curso ao mínimo legal, sob pena de indeferimento do pedido.

17. No caso concreto, o curso tem efetivamente duração de 26 dias, iniciando-se numa segunda-feira e encerrando-se numa sexta-feira e que, com os prazos de deslocamento, completam-se os 30 (trinta) dias. A questão que remanesce é, portanto, a definição quanto à contagem ou não, no prazo de trinta dias da licença capacitação, dos dias necessários ao deslocamento para a atividade.

18. Trata-se, me parece, de discussão inédita. Não me recordo de ter havido, no âmbito das discussões do Conselho, opiniões no sentido de que toda licença para capacitação no exterior devesse ser complementada por autorizações ampliadas de afastamento, referentes ao período de deslocamento necessário. Pois bem, enfrentemos a questão.

19. O Decreto nº 5.707/2006, que “institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, diz:

Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

(...)

§ 2º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

...

20. Nota-se, assim, que o Decreto é silente quanto à contagem ou não do prazo de deslocamento para a formação da menor parcela. Lado outro, a Portaria AGU nº 1.483/2008, que regulamenta no âmbito da AGU a questão, diz que:

Art. 4º A licença para capacitação destina-se a eventos ou atividades que se iniciem e encerrem no período solicitado, ressalvadas as hipóteses previstas nos § 2º do art. 3º desta Portaria.

Art. 5º A licença para capacitação poderá ser parcelada, desde que a menor parcela não seja inferior a trinta dias.

21. Curiosamente, já tive a oportunidade de divergir do DAJI em relação à rigidez do prazo de trinta dias mas, naquela oportunidade, a

divergência decorria do fato de que o DAJI entendia que o prazo de trinta dias era, excepcionalmente, passível de ser reduzido. Eis a posição do DAJI manifestada naquela oportunidade³:

23. *Importa mencionar que o Decreto nº 5.707/2006 (art. 10, § 2º) e a Portaria AGU nº 1.483/2008 (art. 5º) trazem vedação de parcelamento da licença por um período inferior a 30 dias. Entretanto, para não se inviabilizar a capacitação, ao mesmo tempo em que se atentando para a moralidade e a legalidade da licença, considera-se razoável que se viabilize, excepcionalmente, a utilização da licença em período menor que 30 dias. Segundo essa interpretação, entende-se que a finalidade da vedação é impedir o parcelamento da licença em mais de três parcelas, com inúmeros períodos de curta duração, dificultando o planejamento organizacional e a continuidade do serviço, o que não se verifica na espécie.*

22. Ao sugerir a não flexibilização de tal prazo, argumentei:

19. *Embora o DAJI vislumbre a possibilidade de ser excepcionalmente viabilizada a utilização da licença por período inferior a 30 dias, por entender que “a finalidade da vedação é impedir o parcelamento da licença em mais de três parcelas”, parece-me que tal entendimento afronta a própria literalidade do dispositivo.*

20. *Fosse o intuito da norma o de impedir o parcelamento da licença em mais de três períodos, por qual motivo não teria sido essa a previsão literal? Parece-me que a previsão regulamentar tratou do prazo mínimo de trinta dias não para vedar o parcelamento da licença para capacitação em no máximo três períodos, mas sim para expressar que o afastamento por prazo inferior a 30 dias não enseja a qualificação como capacitação. Embora o entendimento do DAJI seja, de fato, interessante ponto para análise crítica do instituto, mais especificamente da questão temporal, parece-me que o apontamento serve mais a fundamentar eventual alteração dos atos normativos do que propriamente o de orientar a sua interpretação.*

23. Vê-se, assim, que embora aparentemente simples, a questão comporta dúvidas.

24. Quando daquela divergência entre o Conselho Consultivo – que, acolhendo o parecer, entendeu que não poderia ser concedida licença para prazo inferior a 30 dias - e o DAJI, a autoridade competente seguiu a sugestão do Conselho e não deferiu a licença capacitação pelo período pretendido (de 20 dias, naquela oportunidade).

25. No presente caso, assim como nesse mencionado, a nova dúvida será solucionada, inexoravelmente, a partir da decisão que venha a ser tomada pela autoridade competente no caso em discussão. É dizer: caso a decisão do presente caso seja pelo deferimento da licença, estará resolvida a dúvida no sentido de se computar, no prazo da licença, dos dias necessários

³ Manifestação inserida no bojo do processo N.U.P.: 00590.000085/2013-56. Interessado: JULIANO SCHERNER ROSSI.

ao deslocamento. Caso seja indeferida a licença por este motivo, estará sanada a dúvida no outro sentido⁴.

26. **Parece-me razoável a interpretação de que o período estritamente necessário ao deslocamento deve ser computado no prazo mínimo.** Embora os fundamentos por mim mesmo expostos naquela outra oportunidade – acima citados na literalidade - tragam fundamentos ao entendimento contrário, esse entendimento levaria, no caso concreto, a uma solução pouco razoável. Isso porque os quatro dias de deslocamento são dias não uteis. O interessado deveria, então, fazer mais dois dias de curso, na segunda e terça-feira (dias 19 e 20 de maio), para que fossem completados os 30 dias de curso e, ao invés de se deslocar nos fins de semana e retornar para o trabalho na segunda-feira, seria obrigado a se deslocar apenas na quarta e quinta-feira, retornando ao trabalho na sexta-feira. Essa exigência se mostra, enfim, uma afronta ao bom senso e, salvo melhor juízo, à própria conveniência administrativa, à oportunidade, e até à utilidade da licença⁵.

27. Além disso, não me parece haver, no âmbito do citado Decreto, vedação a que o período de deslocamento seja computado no prazo mínimo de trinta dias. Também não há essa vedação na Lei. **O que há é a necessidade de que a licença seja concedida por prazo mínimo de 30 dias, e que não haja, por óbvio, período de inatividade, eis que a licença não pode ser transmutar em férias.** Computando-se o prazo de deslocamento no período da licença, atende-se à conveniência do serviço, não há prejuízo à atividade de capacitação, e não há afronta ao período mínimo exigido pelo Decreto.

28. Diante do que foi acima exposto, sugiro a **fixação do entendimento de que o período estritamente necessário ao deslocamento para atividades de capacitação pode ser computado no prazo da licença, para os fins dos artigos 4º e 5º da Portaria AGU nº 1.483/2008, de forma a se atender de forma mais razoável ao interesse público e à conveniência do serviço.**

29. Como consequência desse entendimento, presentes os demais requisitos, manifesto-me pela a concessão da Licença Capacitação ao interessado, observada a necessidade de autorização por parte do Advogado-Geral da União, e, no caso de deferimento, de remarcação de férias, conforme ressalvas do DAJI.

Conclusão

30. De todo o exposto, opino pelo **deferimento do pedido**, por estarem presentes os seus requisitos, para que seja concedida Licença para Capacitação ao interessado, no período entre os dias 19/04/2014 a

⁴ A Portaria AGU nº 1.483/2008 prevê, em seu art. 13, a competência do Advogado-Geral da União Substituto para solução das dúvidas referentes à aplicação dela própria. Como no presente caso haverá decisão do próprio Advogado-Geral, estará atendida a determinação.

⁵ Repita-se, esse é o tripé sobre o qual se condiciona a concessão da licença, nos termo do art. 3º da Portaria.

18/05/2014, incluído o prazo de deslocamento, com ônus limitado para a administração.

31. É como voto.

Brasília, 15 de abril de 2014.

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