



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSELHO CONSULTIVO DA ESCOLA DA AGU

PARECER n. 00116/2014/CCEAGU/EAGU/AGU

NUP: 00406.001343/2014-32

INTERESSADO: VLÁDIA POMPEU SILVA

ASSUNTO: AFASTAMENTO PARA ESTUDO NO EXTERIOR

EMENTA: Afastamento para estudo no exterior. Interesse Institucional. Presença dos requisitos legais e regulamentares. Deslocamento e adaptação. Acesso aos meios suficientes e necessários para que a capacitação seja plenamente alcançada, sem embaraços. Previsão legal naturalmente implícita. Razoabilidade aferida a cada caso concreto. Analogia.

RELATÓRIO

1. A Procuradora da Fazenda Nacional em exercício na Corregedoria-Geral ad Advocacia da União (CGAU) Vlândia Pompeu Silva requereu em 19/09/2014 afastamento para estudo no exterior, com fundamento no art. 95 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na Portaria AGU nº 219, de 26 de março de 2002 e em precedentes que elencou.

2. A requerente comprova ser aluna matriculada no Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UNICEUB - curso parcialmente financiado pela Escola da AGU - e reporta já ter cursado todas as disciplinas sem prejuízo do exercício de suas funções institucionais, estando em fase de elaboração e defesa da dissertação.

3. Registra ter recebido convite do coorientador da pesquisa para realizá-la na *Universidad Pablo de Olavide*, em Sevilha, Espanha, tendo encontrado respaldo do orientador, que atribuiu ao referido estudo no exterior a qualidade de agregar "*intenso conjunto de informações e de experiências co arranjos institucionais, em tema de assuntos aprofundados relativos à combate à corrupção*" (documentos denominados "ANEX3" e "ANEX4", juntados aos autos eletrônicos sob Seq. 1, ID 250307).

4. O Corregedor-Geral da Advocacia da União Substituto, no exercício da chefia imediata da requerente, concordou com o pedido, como se vê no documento denominado "ANEX5", juntado aos autos eletrônicos sob Seq. 1, ID 250307, de que se extrai a declaração de que "*o período de dedicação necessário à realização da pesquisa (janeiro a outubro/2015) não interferirá no funcionamento e bom andamento das*

atividades realizadas" na unidade, além do exposto reconhecimento quanto à pertinência e adequação para o trabalho, nestes termos:

"Esta unidade incentiva igualmente a participação da interessada, pela oportunidade de agregar melhor qualificação profissional à advogada que refletirá, obrigatoriamente, em grande ganho intelectual à Advocacia-Geral da União, haja vista as novas perspectivas jurídicas que serão desenvolvidas junto à Universidad Pablo de Olavide, em Sevilha, Espanha."

5. Os estudos desenvolver-se-ão no período **de 7 de janeiro a 16 de outubro de 2015**, como se pode comprovar pela análise da documentação anexada ao requerimento inaugural.

6. Alega preencher os requisitos formais elencados na Lei e na Portaria retro referidas, e inexistir circunstância que possa significar óbice ao deferimento de seu pedido.

7. Por fim, relata que o afastamento para estudo no exterior, nos moldes necessários à consecução da capacitação, trará repercussões na vida da família da requerente, que a acompanhará no período de permanência no exterior, e, em razão dessa circunstância, pede a concessão de prazo adicional mínimo de 10 (dez) dias, "antes e depois do período de afastamento" (*rectius*, período de estudos), para providenciar deslocamento e retorno de todos os membros da família, suscitando, ainda, a aplicação analógica do art. 18 da Lei 8.112, de 1990.

8. A Coordenação de Medidas Disciplinares da Corregedoria-Geral da Advocacia da União atestou a inexistência de penalidade disciplinar aplicada ou de procedimento administrativo de natureza disciplinar em andamento contra a requerente (Documento "CERTI1", juntado como "Seq. 3" e identificado pelo ID 253933).

9. O Serviço de Registros Funcionais da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas atestou a presença dos requisitos formais que autorizam do gozo de licença capacitação (Documento "DESPA1", juntado como "Seq. 6" e identificado pelo ID 259414).

10. Nota Técnica da Coordenação de Análise Técnica da Escola da Advocacia-Geral da União, em que pese pequenos equívocos no preenchimento do formulário, atestou que a temática do curso está presente no Plano de Capacitação da EAGU, e a presença dos requisitos formais relacionados à espécie (Documento "NOTAT1", juntado como "Seq. 7" e identificado pelo ID 265690).

11. Parecer do Departamento de Assuntos Jurídicos Internos opinou pela inexistência de óbices ao deferimento da licença, sob aspecto estritamente jurídico, mas com explícita ressalva quanto ao pleito de período de antecedência excepcional para deslocamento (Documento "PAREC1", juntado como "Seq. 9" e identificado pelo ID 303163).

FUNDAMENTAÇÃO

12. A atuação deste Conselho se dá em razão do disposto no inciso III do art. 12 da Portaria AGU nº 134, de 9 de abril de 2012, uma vez que a ele compete *"analisar e avaliar pedidos para participação em cursos no país ou no exterior, de acordo com as normas vigentes e prazos específicos estabelecidos em cada programa de capacitação, com a política de desenvolvimento dos servidores e Membros das Carreiras de Advogado da União e Procurador Federal e com o disposto no art. 96-A da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006"*.

13. A questão de mérito parece contar com robusta fundamentação apta a embasar o deferimento do pedido de afastamento para estudo no exterior.

14. Com efeito, todas as manifestações antecedentes demonstram a adequação da capacitação ao interesse institucional. Trata-se de matéria afeta ao desempenho das atividades da requerente, não só em razão da lotação e exercício atuais, mas especialmente diante da necessidade de internalização de conceitos importantes para a atuação da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

15. O fato de ter sido o mestrado parcialmente custeado pela Escola da AGU, a despeito de não conferir presunção absoluta da persistência do interesse da Administração, é indicativo importante, não rechaçado por qualquer dos elementos trazidos aos autos.

16. Por fim, a requerente apresentou pedido de concessão do afastamento considerando-se o lapso de 10 (dez) dias antes e depois das datas previstas para o início e término do período de estudo, para providências de deslocamento e adaptação de toda a sua família.

17. A esse propósito, foi esta a manifestação do DAJI:

"6. Inicialmente, observa-se que interessada requer um período de trânsito excepcional de 10 (dez) dias.

7. Quanto ao pleito, forçoso reconhecer que inexistente previsão legal para concessão de trânsito para afastamentos para estudos.

8. Especificamente em relação matéria, destaca-se que esse Departamento, em suas manifestações, tem entendido razoável concessão de dois dias de afastamento para trânsito (ida retorno), em função da longa extensão dos voos que implicam deslocamento com chegada no dia subsequente partida, visando dar condições ao atendimento de toda atividade." (grifos como no original)

18. Ora, se admitida a premissa, *tout court*, de que a tal "concessão de trânsito" não tem previsão legal, a rigor não haveria espaço para estabelecer mitigações, como a reportada conduta costumeira de "concessão" daquilo que aparenta ser um favor extra legal, mas supostamente legítimo em razão da razoabilidade.

19. Razoabilidade essa que, paradoxalmente, é apresentada como rígida, congelada, aprioristicamente tarifada, como se apenas e tão somente as considerações acerca da duração de voos fossem admissíveis nessa seara.

20. A questão demanda, a meu ver, novo enfoque.

21. Parece-me equivocado, *data maxima venia*, destacar - antecedendo e/ou sucedendo o período de afastamento - um novo "instituto" ou "favor razoável" denominado "autorização para trânsito", que evidentemente não ostenta previsão legal expressa.

22. Em outras palavras, salvo melhor juízo, acredito que as inafastáveis providências preliminares e posteriores à efetiva capacitação devem estar contidas "dentro" do período de afastamento, antecedendo e/ou sucedendo não o tempo de afastamento, mas sim o tempo de estudo.

23. Parece-me mais adequado compreender que o dispositivo legal que confere ao servidor o direito ao afastamento para estudos no exterior **pressupõe implicitamente** o acesso aos meios suficientes e necessários para que a capacitação seja plenamente alcançada, sem embaraços.

24. Com os devidos reparos, a situação é semelhante à das viagens a serviço, que devem ocorrer durante o horário normal de trabalho do servidor e com antecedência suficiente para permitir o adequado desempenho de suas funções no local de destino.

25. Dessa forma, não há que se falar em período de trânsito apartado do período de afastamento. Em vez disso, o melhor é compreender que a necessidade de deslocamento é, ou pode ser, apenas um dos fatores a considerar na fixação do prazo de afastamento legal ao lado de outros, a depender do caso concreto.

26. Essa percepção elimina a necessidade que se perquirir sobre a legalidade ou não da concessão de um aparente benefício adicional. Não é adicional, nem é favor da Administração. Uma vez aferida a correlação lógica entre a circunstâncias do caso concreto e a necessidade a ser atendida, a providência é absolutamente legal, porquanto implicitamente prevista no dispositivo legal em análise.

27. Nem mesmo a referida "concessão" apriorística de dois dias de deslocamento pode ser tida como razoável, ante determinada situação fática. Ora o deslocamento pode exigir menos do que dois dias; ora mais. Pode até ser que o requerente prefira deslocar-se em período coberto por outro regime de afastamento (férias, por exemplo), quando lhe seja prejudicial a "concessão" impositiva de dois dias a mais no início e no fim de sua capacitação (especialmente quando isso resulta em "débito" dos dias "concedidos" de seu limite global legalmente autorizado, como tem acontecido no caso das licenças-capacitação).

28. É evidente que se faz indispensável a demonstração, por parte do requerente, da adequação das providências por ele pretendidas, o que impõe ao Administrador, em contrapartida, o dever de proferir decisão fundamentada em cada caso concreto. Importante salientar, por fim, que os caracteres admitidos como idôneos para justificar eventual ampliação do tempo de afastamento para além do tempo de estudo devem ter significância não só para o requerente, como também atender interesse da Administração.

29. Essa compreensão é, a meu ver, a que melhor dá concretude ao direito do servidor de gozar licença para estudo no exterior, e evita a precarização da política de capacitação institucional.

30. Pois bem. No presente caso, a requerente antevê impacto para a família, decorrente da mudança de residência por tempo de quase um ano, o que não ocorreria se o deslocamento pudesse ser feito individualmente pela servidora estudante. No seu caso, alega que a necessidade de orquestrar outros fatores e minimizar o custo emocional naturalmente imposto - em especial - aos filhos de 5 e 2 anos de idade, justificaria a providência requerida.

31. Em que pese parecer, à primeira vista, que a requerente tenta justificar o tempo adicional de deslocamento e adaptação apenas com circunstâncias de cunho eminentemente pessoal, não relacionadas diretamente ao trabalho, é de rigor reconhecer que essa é uma realidade que a Lei elegeru como relevante, e que por isso deve, sim, ser considerada pela Administração, em prol do equilíbrio da relação estatutária.

32. É o que se depreende, por analogia, do disposto no artigo 18 da Lei nº 8.112, de 1990, citado pela requerente:

Art. 18. O servidor que deva ter exercício em outro município em razão de ter sido removido, redistribuído, requisitado, cedido ou posto em exercício provisório terá, no mínimo, dez e, no máximo, trinta dias de prazo, contados da publicação do ato, para a retomada do efetivo desempenho das atribuições do cargo, incluído nesse prazo o tempo necessário para o deslocamento para a nova sede. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

33. A Lei considera que a alteração de residência para outro município (ainda que decorrente de exercício provisório) impõe ao servidor e à sua família, conseqüentemente, um custo emocional adicional, e presume a necessidade de o servidor contar com tempo suficiente para sua adaptação à nova realidade.

34. Extraí-se da Exposição dos Motivos da Medida Provisória nº 1.537-7, de 2 de maio de 1997 - a primeira em que constou a nova redação do art. 18 acima transcrito - que o prazo ali regulado confere ao servidor condições para "*resolver todas as questões do cotidiano de sua instalação em outra localidade*" e que o abandono à fórmula estática (antes o prazo era único, de 30 dias) permitiria o ajuste "*aos interesses da Administração e as necessidades do servidor*" (EM nº 049-MARE, de 20 de abril de 1997, Diário do Congresso Nacional de 15/05/1997, publicado em 16/05/1997, pág. 4624).

35. Considerando que na capacitação em análise também está presente o interesse da Administração, acredito ser razoável aplicar os mesmos parâmetros acima ao caso. Considerando, ademais, que o pedido circunscreve-se ao lapso legal mínimo de 10 (dez) dias, acredito que o requerimento pode ser integralmente atendido.

36. Sugiro, tão somente, que a documentação dos familiares e a comprovação de seus deslocamentos, bem como a das demais providências de adaptação referidas pela requerente, sejam oportunamente juntadas aos autos, para acompanhamento e controle.

CONCLUSÃO

37. Do exposto concluo pela presença dos requisitos legais e regulamentares autorizadores da concessão da licença capacitação, na forma requerida, motivo pelo qual opino pelo DEFERIMENTO integral do pedido.

Guilherme Benages Alcantara

Advogado da União

Consultor da União

Conselheiro Representante da Consultoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00406001343201432 e da chave de acesso f397d7b1