



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO**

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

PARECER N.º 09 /2012/EAGU/CONSELHO CONSULTIVO/OLRJ

NUP 00590.001023/2010-19

Interessado: LUÍS DE FREITAS JUNIOR

Assunto: Prorrogação de Afastamento de Procurador Federal para escrever tese em curso de doutorado

Senhor Presidente do Conselho Consultivo da Escola da AGU,

§ 1º

RELATÓRIO

Cuida-se de procedimento administrativo de interesse de Luís de Freitas Júnior, procurador federal, lotado na Procuradoria-Regional Federal da 1ª Região, matrícula SIAPE nº 1480222, no qual é requerida a prorrogação de seu afastamento do País até 6.8.2014, a fim de concluir seu período como aluno do curso de pós-graduação em Direito Justiça e Cidadania no Século XXI, na modalidade de doutorado, na Universidade de Coimbra, Portugal.

2. O interessado, aos 23.7.2010, apresentou requerimento administrativo de afastamento para estudo no exterior (art. 95, Lei nº 8.112/1990) para cursar o doutoramento na Universidade de Coimbra, em programa misto de Direito, Sociologia e Antropologia, a fim de *“passar 2 (dois) anos residindo em Portugal, para assistir às aulas”*. O afastamento seria com ônus limitado para a Advocacia-Geral da União

3. Houve manifestação favorável a seu pedido pela chefia imediata (fls. 117-120), da Escola da AGU (fls. 135-140) e do Departamento de Assuntos Jurídicos Internos – DAJI (fls. 141-144).



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO**

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

4. A autorização foi deferida por Sua Excelência o Senhor Advogado-Geral da União, compreendendo o período de 6.9.2010 a 7.8.2012 (fls. 150).
5. Por meio de novo requerimento, o interessado formulou pretensão de prorrogar sua licença até 6.8.2014, sob os seguintes argumentos (fls. 335-339):
 - a) As etapas presenciais de seu curso encerrar-se-ão e, partir de agosto de 2012, inicia-se a fase de redação de sua tese.
 - b) O tema de sua tese é pertinente com as atividades profissionais da AGU, pois ele escreverá sobre “A conciliação da proteção das terras indígenas em face dos projetos de desenvolvimento nacional”.
 - c) É necessária a dilatação do período de licença, dado que: (i) a orientação de seu diretor de tese é fundamental; (ii) ele terá acesso às bibliotecas européias; (iii) há posicionamento escrito de sua orientadora, ressaltando sua dedicação aos estudos e a importância de sua presença em Coimbra.
 - d) O novo lapso, se somando ao período primitivo, não ultrapassa o limite legal de 4 anos, tal como previsto no art. 95, § 1º, Lei nº 8.122/1990.
 - e) Não há prejuízo para a unidade, além de que a AGU em muito se favorecerá com os conhecimentos adquiridos pelo requerente.
6. A i. procuradora regional federal da 1ª Região manifestou-se em **desfavor** da pretensão administrativa, sob diversos fundamentos (fls. 414-415), tais como:
 - a) A necessidade do serviço e a situação de carência de quadros no âmbito da Procuradoria.
 - b) O estágio avançado da investigação levada a efeito pelo requerente, o que torna dispensável tamanha dilação temporal.
7. Após regular distribuição, vieram-me os autos conclusos para emitir *opinio* sobre o pedido do procurador Luís de Freitas Júnior.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

QUESTÃO PRÉVIA:

*Da natureza da manifestação do Conselho Consultivo nos pedidos
de licença para estudos no exterior*

7. Por se tratar este de um dos primeiros pareceres do Conselho Consultivo da Escola da AGU, constituído que foi pela Portaria AGU nº 134/2012, é fundamental que algumas questões prévias sejam examinadas, a fim de que criem balizas para a atuação do plexo em outros procedimentos e sejam firmados precedentes que dêem maior racionalidade a seus ofícios.
8. Nesse sentido, creio ser fundamental o estabelecimento da *natureza da manifestação do Conselho Consultivo nos processos relativos à licença para estudos no exterior*.
9. O art. 12, incisos II e III, da Portaria AGU no 134/2012, estabelece que:
“Art. 12. Ao Conselho Consultivo compete:
.....
II - fixar os critérios sobre a participação de Membros e de servidores em cursos ou outros eventos promovidos, direta ou indiretamente, pela Escola da Advocacia; e
III - 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 no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006”.
10. Há duas atividades distintas contidas nessa indicação: a *normativa* (inciso II) e a *consultiva* (inciso III). Aqui se cuida do exercício da atividade *consultiva*. Este plexo informará, analisará e dará à autoridade superior os elementos necessários para a tomada de decisões que são de sua **exclusiva esfera de competência administrativa**. Longe de ser um truísmo, esse reconhecimento traz consigo diversas consequências:



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO**

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

a) A manifestação do Conselho não vincula a autoridade superior e nem lhe serve de fundamento, pois de ato discricionário é que se trata a concessão da licença pretendida. E nada pode ser mais contrário à discricionariedade do que a invocação de motivos determinantes.

b) Admitir esse efeito é também aceitar que as demais esferas que antecedem a potestade decisória do Advogado-Geral da União *informam, opinam e contextualizam* a autoridade sobre as implicações de seu ato.

Sob tal color, ao lado do Conselho Consultivo, hão de existir (i) o *placet* (ou a ausência dele) da chefia imediata, que permite dimensionar o impacto do afastamento nos officios ordinários da unidade; (ii) a manifestação técnica da Escola da AGU, que apreciará questões formais do pedido e sua adequação ao plano de capacitação; (iii) o parecer do DAJI, que se circunscreverá aos problemas de legalidade do ato.

Nenhum deles, contudo, pode ser usado *de per se* para fundamentar a decisão de concessiva ou denegatória da licença pleiteada. E assim o é para que não seja o *subordinado* o *subordinante* e que seja o *subordinante* o *subordinado*. E, mais que tudo, para que se não abram as portas para a judicialização dos atos do Conselho Consultivo, o que é de todo prejudicial ao desenvolvimento de suas atividades.

11. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem reconhecido a exclusiva discricionariedade administrativa dos atos de apreciação de pedidos de licença para estudos no exterior, com as óbvias ressalvas de hipóteses que desbordam da legalidade ou do interesse público, como se pode observar da ementa abaixo reproduzida:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO DE LICENÇA REMUNERADA. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE.

O indeferimento do pedido de licença remunerada formulado por servidor público, valendo-se a autoridade, dentro de sua esfera de atribuições, de seu juízo de conveniência e oportunidade, e observando o interesse do serviço público, não se considera ilegal.

Precedentes deste e. STJ.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

Agravo regimental desprovido.”

(STJ. AgRg no RMS 25072/RN, Rel. Ministro **Felix Fischer**, Quinta Turma, julgado em 19/02/2009, DJe 16/03/2009)

12. Fixada essa questão, é conveniente apreciar o mérito do pedido.

§ 3º

MÉRITO

13. Opino pelo indeferimento do pedido.
14. Assim o faço por três fundamentos, abaixo destacados.
15. *Precedentes de indeferimento de prorrogação de afastamento em casos idênticos:* Após solicitação à área técnica da Escola da AGU, recebi um relatório completo com todos os casos de licença para missão de estudos de pós-graduação na República Portuguesa. A delimitação geográfica deve-se à similitude de parâmetros curriculares e, com isso, fica preservada a idoneidade do grupo-teste para análise da adequação do precedente.
16. Há 25 membros das carreiras de advogado da União e de procurador federal em diversas modalidades de licença para estudos no exterior em Portugal, compreendendo doutorados, mestrados e especializações. Todos os afastamentos deram-se por prazo máximo de 2 anos.
17. Houve 2 pedidos de prorrogação para se concluir a tese de doutorado, os quais foram indeferidos pelo Advogado-Geral da União. O mais recente – Processo nº 00400.012791/2010-98 – foi instruído de modo absolutamente similar ao caso ora examinado, com declaração do orientador, o professor **Jorge Miranda**, catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Lisboa e maior constitucionalista português de nosso tempo, quanto ao desenvolvimento de trabalhos com o interessado. Sua Excelência o Advogado-Geral da União, em despacho de 27.7.2011, não acolheu a pretensão de que se dilatasse o tempo de estudos no exterior.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

18. Não há como a Administração estabelecer tratamento não-isonômico entre os membros de carreiras de Estado, especialmente quando não há diferenciação específica capaz de suportar a medida pleiteada. **O ato, nesse contexto, deixaria de ser discricionário e tornar-se-ia discriminatório.**
19. Embora seja uma circunstância fortuita, mas é interessante observar que havia 2 magistrados federais, vinculados ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, afastados para cursar o mesmo doutorado em Direito Justiça e Cidadania no Século XXI, na Universidade de Coimbra. A despeito de ser a magistratura, até por questões orçamentárias, bem mais sensível em deferir tais licenças a seus integrantes, os dois juízes foram liberados por idêntico período que o concedido ao interessado, sem direito à prorrogação.
20. *Previsibilidade para a Administração dos pedidos de afastamento.* Embora não condicionante da apreciação soberana da autoridade máxima, a posição da chefia imediata (**quando não suplantada pelos próprios meios na cadeira hierárquica do órgão**) é relevante para o exame do pedido.
21. Na hipótese deste procedimento administrativo, a chefia imediata opinou favoravelmente ao pedido de afastamento por 2 anos. É notório que esse ato foi baseado em apreciações objetivas sobre o impacto da ausência do membro de carreira em sua unidade e sua correlação com os ganhos advindos de seu crescimento técnico-intelectual. Se o pedido inicial compreendesse 4 anos, *poderia ter sido diferente e é fundamental que a Administração tenha condições de agir com planejamento e previsibilidade*, de modo a que essas ausências, **que são positivas para o prestígio da AGU e a melhoria da qualidade de seu corpo funcional**, não se transmudem em problemas de outro jaez.
22. **É evidente que essa previsibilidade pode ser submetida à cláusula *rebus sic stantibus***, como se dá com a alteração da grade curricular; o desdobramento dos estudos por título diverso ou circunstâncias outras que se torne mais interessante para a Administração manter o membro de carreira em sua missão de estudos.
23. *Natureza das atividades desenvolvidas e estágio da investigação do interessado.* O interessado apontou como *principais* razões para a prorrogação o fato de

 6



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

que: (a) a orientação de seu diretor de tese é fundamental; (b) ele terá acesso às bibliotecas européias; (c) há posicionamento escrito de sua orientadora, ressaltando sua dedicação aos estudos e a importância de sua presença em Coimbra.

24. A relevância do curso, a qualidade da instituição, a importância da pesquisa para seus ofícios são pontos que foram analisados quando da concessão da licença e não servem, porque já valorados pela autoridade, para justificar o novo período pretendido.

25. É preciso, todavia, enaltecer alguns aspectos da questão:

a) Os cursos de doutoramento nas universidades portuguesas compreendem, em geral, um período máximo de 5 anos de atividades, não podendo durar menos que 3 anos. Em geral, o primeiro ano é dedicado a seminários, o que corresponde aos créditos das universidades brasileiras. De rigor, são 7 meses de atividades não contínuas, pois há recessos e meses para elaboração dos relatórios (pequenas monografias de cada disciplina, como requisito parcial para obtenção da nota respectiva).

O requerente teve esses seminários no primeiro ano, realizados nas sextas-feiras e nos sábados. E, de modo atípico, também participou de seminários no segundo ano, o que foi em escala bem menor.

b) Pode ocorrer que o curso de doutoramento (*Promotion*), porém, seja no modelo alemão, austríaco ou sueco, **nos quais não há seminários presenciais**. O aluno só tem esse tipo de participação presencial no curso de *Magister*, que é o equivalente a nosso mestrado. Logo, a *não-existência* de atividades consistentes em créditos não é *isoladamente* um motivo para se indeferir pedidos de cursos no exterior. Mas, isso é de ser analisado conforme a estrutura universitária de cada país e sua equivalência com o Brasil.

c) O requerente está em um país irmão, com identidade de idioma, já tendo levantado grande parte de sua bibliografia, como ele já fez prova nos autos, com elevado percentual de materiais de pesquisa em português, o que demonstra a proficiência de seus estudos conimbricenses. A permanência em Portugal, como bem apontou a Procuradoria Regional Federal, não mais se justifica em razão do avançado estágio de suas pesquisas.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

ESCOLA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTRO VICTOR NUNES LEAL
CONSELHO CONSULTIVO

SIG - Quadra 06 - Lote 800 - Térreo Brasília- DF CEP 70610-460
Tel.: (61) 3105.9040 Fax: (61) 3105.9985

26. A AGU tem de facilitar a qualificação internacional de seus membros. Os índices de participação em cursos no exterior ainda se encontram abaixo dos tetos fixados pela própria Escola. O fomento a essas participações é importante até mesmo para a respeitabilidade institucional e o fortalecimento dos quadros da advocacia pública federal. Mas, no caso dos autos, essa situação já se mostrou plenamente alcançada e o interessado terá condições de, uma vez ultimado seu retorno ao Brasil, apresentar uma tese de grande qualidade sobre a questão indígena. Até por que terá acesso aqui também a fontes muito importantes para sua investigação, por evidentes razões históricas e etnográficas.

27. Nada obsta, outrossim, que o interessado, no momento oportuno e se permitido pelas normas em vigor, requeira licença-capacitação de três meses para concluir sua tese, quando próximo do final dos 3 anos que lhe restarão para depósito de seu trabalho, após o primeiro ciclo de 2 anos de estágio em Coimbra.

§ 4º

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino por se levar ao Advogado-Geral da União a manifestação do Conselho Consultivo no sentido do indeferimento do pedido de prorrogação.

À consideração dos ilustres conselheiros.

Brasília, 16 de maio de 2012.

OTAVIO LUIZ RODRIGUES JUNIOR

Advogado da União

Conselheiro Representante da Consultoria-Geral da União