



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ  
GABINETE DA PROCURADORIA  
FOLHA 31, QUADRA 07, LOTE ESPECIAL, S/N. BAIRRO: NOVA MARABÁ - MARABÁ/PA BRASIL CEP 68507-590

**PARECER n. 00198/2022/GABP/PFUNIFESSPA/PGF/AGU**

**NUP: 23479.016625/2022-96**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ - UNIFESSPA**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA CAPACITAÇÃO. PRORROGAÇÃO DE AFASTAMENTO PARA PARTICIPAR DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO PAÍS OU PARA REALIZAR ESTUDO NO EXTERIOR.

Concessão da licença para capacitação com a finalidade de prorrogar o afastamento para participar de pós-graduação no país ou exterior, desde que observado o período máximo previsto para o afastamento, nos termos da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. Limitação temporal inexistente na Lei 8.112/1990 ou no seu regulamento para o caso de pós-graduação realizada no país. Extrapolação do poder regulamentar pelo órgão central do SIPEC. Observância do artigo 25, § 4º do Decreto 9.991/2019. Entendimento do órgão central do SIPEC. Observância obrigatória. Sugestão de solicitação de revisão de entendimento ao órgão central do SIPEC.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Reitoria da Unifesspa, por meio do DESPACHO Nº 14988/2022 - GR (11.23), em que solicita a manifestação jurídica desta Procuradoria acerca dos questionamentos apresentados pela PROGEP (CONSULTA Nº 617/2022 - PROGEP, nos seguintes termos:

3. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, aqui identificada como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, ao qual encontram-se vinculadas todas as unidades de gestão de pessoas do executivo federal, editou em 2019 a Nota Técnica nº 7058/2019/ME, que acerca da prorrogação de afastamento para pós-graduação, assim se manifestou:

7. A fim de cumprir as hipóteses de prorrogação dos prazos para participar de pós-graduação stricto sensu no País ou para realizar estudo no exterior, de que tratam os §º 4 do artigo 25 do Decreto nº 9.991/2019, o artigo 7º do Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, e o § 1º do artigo 95 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação desde que respeitado o limite máximo de afastamento de até 04 (quatro) anos consecutivos, ou seja, nesse caso, é possível autorizar a utilização da licença para capacitação desde que o período total de afastamento, incluída a prorrogação, não exceda a 04 (quatro) anos consecutivos. (grifos acrescentados)

4. No mesmo sentido da Nota Técnica mencionada são as Notas nº 8943/2021/ME e 29961/2021/ME, que reafirmam o posicionamento inicial.

5. Em que pese o entendimento trazido pelas Notas Técnicas em tela, esta Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas (Progep) possui dúvidas quanto à aplicabilidade das mesmas, pelas razões expostas a seguir:

- a) Os prazos estabelecidos em lei são de até: 1 ano para pós-doutorado, 2 anos para mestrado, 4 anos para doutorado ou estudo no exterior.
- b) O afastamento para estudo no exterior possui limitação quanto ao prazo máximo de duração, tendo em vista o teor do art. 7º Decreto nº 91.800/1985.
- c) O Decreto nº 9.991/2019, de maneira inequívoca, permitiu que na hipótese de necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento para pós-graduação, o servidor possa utilizar a licença para capacitação, sendo esta de até 90 dias.
- d) Interpretando o termo prorrogação como ampliação de um período temporal previamente determinado, adotamos o entendimento de que uma eventual prorrogação consiste em concessão de prazo acima do inicialmente estabelecido pela legislação.
- e) Considerando que as Notas Técnicas ora discutidas informam que a prorrogação só será permitida quando observado o tempo máximo de afastamento de 4 anos, incluída a prorrogação, entendemos que a possibilidade de prorrogação nos afastamentos para doutorado, trazida pela regulamentação, se torna insubsistente.
- f) A única possibilidade de prorrogação que parece restar, nas hipóteses do item “b” acima, se aplicaria nos casos de solicitação de afastamento por período inferior ao máximo permitido. g) Não está claro se, na hipótese de afastamento inferior ao máximo permitido em lei, aplicando o entendimento esposado pela Nota Técnica nº 7058/2019/ME, o servidor só poderá requerer prorrogação, exclusivamente por meio da utilização de Licença para Capacitação, haja vista que não sendo este o caso, não vislumbramos hipótese em que a solicitação de Licença para Capacitação como modalidade de prorrogação de afastamento para pós-graduação se mostre necessária.

6. Em virtude das exposições realizadas, solicitamos, respeitosamente, autorização para realização de consulta direcionada à Procuradoria Federal junto à Unifesspa, no sentido de auxiliar na correta e razoável interpretação, bem como na aplicabilidade dos instrumentos aqui mencionados.

7. Para o caso de anuência ao presente pedido, formulamos os quesitos a seguir:

I - O servidor que tenha permanecido afastado por 1 (um) ano para pós-doutorado ou por 2 (dois) anos consecutivos para mestrado poderá usufruir de licença para capacitação, por até 03 meses, como modalidade de prorrogação dos afastamentos?

II - O servidor que tenha permanecido afastado por 4 (quatro) anos consecutivos para doutorado poderá usufruir de licença para capacitação, por até 3 (três) meses, como modalidade de prorrogação do afastamento?

III - o servidor que tenha permanecido afastado para pós-graduação stricto sensu por período inferior ao máximo estabelecido em lei, poderá requerer prorrogação sem utilizar-se da Licença para Capacitação?

2. É, em síntese, o relatório. Passa-se à análise solicitada.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

3. **De início, deve-se esclarecer que cabe a esta Procuradoria o assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público competente.**

4. **Nesse entendimento, oportuno rememorar que, a teor do que prescreve o artigo 87 da Lei 8.112/90, a concessão da licença para capacitação é ato administrativo de natureza discricionária, cujo exercício condiciona-se ao interesse da Administração.**

5. Ademais, cumpre salientar que, em se tratando de assunto relativo à legislação de pessoal civil do Poder Executivo, a presente demanda submete-se ao disposto no art. 17 da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989, ainda em vigor, que assim dispõe:

Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência

privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.

Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipec tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan. Grifos acrescidos.

6. Destarte, tem-se que a competência para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, é privativa dos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, devendo ser "observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema".

7. Por outro lado, vale lembrar que a Advocacia-Geral da União também já se manifestou quanto à competência dos órgãos jurídicos de assessoramento da AGU em face da competência privativa dos órgãos do SIPEC para analisar demandas que envolvam assunto de pessoal civil do Poder Executivo, nos termos do Parecer AGU nº GQ-46. Confira-se:

EMENTA: Competência residual das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral, demais Secretarias de Estado da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas. Clarificação dos dizeres contidos no Parecer nº 02-AGU/LS, de 5.8.93. Competência privativa legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal (SAF) para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União. No âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam, o *jus dicere* deferido às **Consultorias Jurídicas pela Lei Complementar nº 73/93 (art. 11) possui campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística de cada Secretaria de Estado. Não lhes compete, por conseguinte, analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil(SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União.**

Grifo acrescido.

8. Desta forma, **deve-se destacar o caráter meramente opinativo e residual da presente manifestação, exarada com a finalidade de assessorar a consulente na formulação de consulta ao órgão central do SIPEC.**

9. Feitas estas considerações iniciais, verifica-se que na consulta em questão são apresentados **questionamentos relacionados à concessão de licença capacitação como modalidade de prorrogação dos prazos para participar de pós-graduação stricto sensu no País ou para realizar estudo no exterior.**

10. Sobre a licença capacitação, a Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, em seu artigo 87 estabelece que 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.

11. No que pertine à presente análise, o Decreto 9.991/2019, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei 8.112/1990, prevê a **possibilidade de utilização da licença capacitação para elaboração de tese de doutorado e a possibilidade de prorrogação dos prazos de afastamento de que trata o artigo 21 mediante a utilização de licença para capacitação**, nos seguintes termos:

Art. 25. A licença para capacitação poderá ser concedida para:

(...)

II - elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado, de livre-docência ou estágio pós-doutoral; ou [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020\)](#).

(...)

§ 4º **Na hipótese de necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de que tratam os incisos I e II do caput do art. 21, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação.**

12. Quanto aos **prazos de afastamento**, o artigo 21 do Decreto nº 9.991/2019 estabelece os seguintes prazos:

Art. 21. Os afastamentos para participar de ações de desenvolvimento observarão os seguintes prazos:

I - pós-graduação **stricto sensu** :

- a) mestrado: até vinte e quatro meses;
- b) doutorado: até quarenta e oito meses; e
- c) pós-doutorado: até doze meses; e

II - estudo no exterior: até quatro anos.

13. De igual modo, o Decreto nº 5.707/2006, revogado pelo Decreto 9.991/2009, que regulamentava os dispositivos da Lei 8.112/1990 à época em que concedido o afastamento em comento, no artigo 9º, parágrafo único, inciso II, também estabelecia o prazo de afastamento de 48 (quarenta e oito) meses para doutorado.

14. Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC por meio da Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME entendeu:

7. A fim de cumprir as hipóteses de prorrogação dos prazos para participar de pós-graduação strictu sensu no País ou para realizar estudo no exterior, de que tratam os §º 4 do artigo 25 do Decreto nº 9.991/2019, o artigo 7º do Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, e o § 1º do artigo 95 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação desde que respeitado o limite máximo de afastamento de até 04 (quatro) anos consecutivos, ou seja, nesse caso, é possível autorizar a utilização da licença para capacitação desde que o período total de afastamento, incluída a prorrogação, não exceda a 04 (quatro) anos consecutivos.

15. Registre-se que a **Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME deve ser observada pela Unifesspa**, conforme resta expresso em sua conclusão:

11. A presente Nota Técnica já foi submetida à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e aprovada, conforme PARECER SEI Nº 2310/2019/ME (Documento SEI Nº 4469777).

12. Por todo o exposto, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC devem observar as manifestações compiladas na presente Nota Técnica na aplicação da nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, a partir do Decreto nº 9.991, de 2019.

16. Na **Nota Técnica SEI nº 8943/2021/ME**, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – SGP **confirmou esse entendimento** ao afirmar:

12. Questão: 9. Na análise do inciso V do art. 27, gostaríamos de confirmar o entendimento de que não se aplica o interstício entre afastamento para pós-graduação stricto sensu e na sequência, um afastamento para licença para capacitação.

Resposta: Com relação à licença capacitação, o § 4º do art. 25 do Decreto nº 9.991/2019 determina que "na hipótese de necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de que tratam os incisos I e II do caput do art. 21, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação". Ressalta-se que este órgão central do SIPEC já apresentou entendimento quanto à utilização de licença para capacitação na hipótese da necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de pós-graduação:

Item 7 da Nota Técnica SEI nº 7058/2019/ME, que apresenta entendimento sobre utilização de licença para capacitação na hipótese da necessidade de prorrogação dos prazos de afastamento de pós-graduação stricto sensu e de estudo no exterior, in verbis:

"7. A fim de cumprir as hipóteses de prorrogação dos prazos para participar de pós-graduação strictu sensu no País ou para realizar estudo no exterior, de que tratam os § 4 do artigo 25 do Decreto nº 9.991/2019, o artigo 7º do Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, e o § 1º do artigo 95 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, o servidor poderá utilizar a licença para capacitação desde que respeitado o limite máximo de afastamento de até 04 (quatro) anos consecutivos, ou seja, nesse caso, é possível autorizar a utilização da licença para capacitação desde que o período total de afastamento, incluída a prorrogação, não exceda a 04 (quatro) anos consecutivos."

Item 7 e 8 da Nota Técnica SEI nº 23942/2020/ME:

"7. De acordo com o inciso II, do art. 25 do Decreto 9.991/2019, a licença para capacitação poderá ser concedida para "elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado ou tese de doutorado". Destaca-se, no entanto, a necessidade de se observar o limite máximo de afastamento de 4 (quatro) anos nos termos do § 2º do art. 95 da Lei nº 8.112/1990. 8. Assim, desde que não ultrapasse os prazos limites estabelecidos na Lei 8.112/1990 e no Decreto nº 91.800/1985, e atendidos os critérios de concessão do Decretos nº 9.991/2019 , o servidor pode solicitar a licença para complementar o afastamento."

Considerando os entendimentos apresentados por este órgão central do SIPEC, verifica-se que o servidor poderá utilizar a licença para capacitação, desde que atendidos os requisitos constantes na Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, e respeitado o limite máximo de afastamento de até 4 (quatro) anos consecutivo. Ou seja, é possível autorizar a utilização da licença para capacitação desde que o período total de afastamento, não exceda a 4 (quatro) anos consecutivos.

17. Pois bem. A presente consulta foi especialmente motivada pelo entendimento da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, apresentado na Nota Técnica 8943/2021/ME, em resposta a questionamento feito pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente - MMA, que solicitou esclarecimentos referentes ao entendimento adotado na aludida Nota Técnica, questionando, no que interessa à presente análise, quanto à aplicação do limite de 4 (anos) para afastamento tanto nos casos de participação de pós-graduação *stricto sensu* no país, como para a realização de estudo no exterior. Em resposta, o órgão central do Sipec manifestou-se por meio da **Nota Técnica n. 29961/2021/ME**, da seguinte maneira:

9. **Questão:** *a) Diante do entendimento do Ministério da Economia na Nota Técnica n. 8943/2021/ME (SEI 0696287) de que o afastamento não pode ultrapassar os quatro anos, e considerando o disposto no parágrafo único do art. 27 da Instrução Normativa SGP-Enap/SEDGG/ME n. 21, de 2021, questionamos se o período máximo de quatro anos não se limitaria ao afastamento no exterior.*

**Resposta:** Retomado o disposto no parágrafo único do art. 27 da IN 21/2021, *in verbis*:

Art.27. Deverá ser observado o interstício de sessenta dias entre os seguintes afastamentos para:

[...]

V - licença para capacitação ou parcela de licença para capacitação ou treinamento regularmente instituído e pós graduação ou estudo no exterior.

Parágrafo único. Para os afastamentos de que tratam os incisos III e IV do art. 18 do Decreto n. 9.991, de 2019, serão aplicáveis os interstícios do § 1º do art. 95 e §§ 2º a 4º do art. 96-A da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O parágrafo único do art. 27 trata dos afastamentos para *"III - participação em programa de pós graduação stricto sensu no País ..."* e *"IV - realização de estudo no exterior ..."*.

Verifica-se na redação do dispositivo o uso da conjunção "e" no trecho "incisos III e IV do art. 18", estabelecendo relação de adição entre os termos conectados. Por isso, o período máximo de 4 anos aplica-se tanto à participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País, quanto à realização de estudos no exterior. Nesse sentido, ratifica-se o

**entendimento apresentado por este Órgão Central do SIPEC na Nota Técnica n. 8493/2021/ME:**

Considerando os entendimentos apresentados por este órgão central do SIPEC, verifica-se que o servidor poderá utilizar a licença para capacitação, desde que atendidos os requisitos constantes na Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME n. 21, de 1º de fevereiro de 2021, e respeitado o limite máximo de afastamento de até 4 (quatro) anos consecutivos. Ou seja, é possível autorizar a utilização da licença para capacitação desde que o período total de afastamento, não exceda a 4 (quatro) anos consecutivos.

Por oportuno, **deve-se destacar que, por se tratar de Notas Técnicas elaboradas pelo órgão que possui a competência normativa para assuntos relativos ao pessoal civil do âmbito do Poder Executivo, devem ser observadas pelos órgãos da Administração Pública Federal.**

18. Dito isto, algumas considerações deve ser feita por esta Procuradoria.

19. Inicialmente, cumpre saber se o órgão central do SIPEC, ao estabelecer as regras veiculadas no artigo 27 da **Instrução Normativa SGP-Enap/SEDGG/ME n. 21, de 2021**, teria extrapolado a sua competência reguladora, criando prazo não previsto em lei ou em legislação reguladora para a concessão dos afastamentos a que se refere o dispositivo.

20. Para melhor compreensão do questionamento, transcreve-se novamente o citado artigo 27:

Instrução Normativa n. 21/2021

**Art.27. Deverá ser observado o interstício de sessenta dias entre os seguintes afastamentos para:**

(...)

**V - licença para capacitação ou parcela de licença para capacitação ou treinamento regularmente instituído e pós-graduação ou estudo no exterior.**

**Parágrafo único. Para os afastamentos de que tratam os incisos III e IV do art. 18 do Decreto n. 9.991, de 2019, serão aplicáveis os interstícios do § 1º do art. 95 e §§ 2º a 4º do art. 96-A da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.**

21. Inicialmente, sobre o poder regulamentar, deve-se destacar que o seu exercício deve se dar em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites por ela estabelecidos. Nesse sentido, eis os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho:

O poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência desta. É com esse enfoque que a Constituição autorizou o Chefe do Executivo a expedir decretos e regulamentos: viabilizar a efetiva execução das leis (art. 84, IV).

Por essa razão, **ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (*contra legem*), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser.**<sup>52</sup> Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF).

É legítima, porém, a fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) – diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei – nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida ao administrado. Constitui, no entanto, requisito de validade de tais obrigações sua necessária adequação às obrigações legais. Inobservado esse requisito, são inválidas as normas que as preveem e, em consequência, as próprias obrigações. Se, por exemplo, a lei concede algum benefício mediante a comprovação de determinado fato jurídico, pode o ato regulamentar indicar quais documentos o interessado estará obrigado a apresentar. Essa obrigação probatória é derivada e legítima por estar amparada na lei. O que é vedado e claramente ilegal é a exigência de obrigações derivadas impertinentes ou desnecessárias em relação à obrigação legal; nesse caso, haveria vulneração direta ao princípio da proporcionalidade e ofensa indireta ao princípio da reserva legal, previsto, como vimos, no art. 5º, II, da CF.<sup>53</sup>

Por via de consequência, **não podem considerar-se legítimos os atos de mera regulamentação, seja qual for o nível da autoridade de onde se tenham originado, que, a pretexto de estabelecerem normas de complementação da lei, criam direitos e impõem obrigações aos**

**indivíduos. Haverá, nessa hipótese, indevida interferência de agentes administrativos no âmbito da função legislativa, com flagrante ofensa ao princípio da separação de Poderes insculpido no art. 2º da CF. [\[1\]](#)**

22. Relativamente ao poder regulamentar do órgão central do SIPEC, o já mencionado Decreto 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e regulamenta dispositivos da Lei 8.112/1990, em seu artigo 12 assim estabelece:

Art. 12. O titular do órgão central do SIPEC editará normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto, que incluirão:

I - os prazos para encaminhamento do PDP e do relatório anual de execução do PDP;

II - os prazos para o encaminhamento da manifestação técnica sobre o PDP aos órgãos e às entidades;

III - os prazos para conclusão do Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento e do relatório consolidado de execução dos PDP;

IV - o detalhamento das condições para a realização das despesas com desenvolvimento de pessoas, nos termos do disposto nos art. 16, art. 17 e art. 30;

**V - o procedimento para a avaliação e a aprovação do pedido de afastamento do servidor, com as informações e os documentos necessários à instrução do pedido;**

VI - a forma e o conteúdo da divulgação das informações de que trata o parágrafo único do art. 16;

VII - as condições e os prazos para a comprovação da efetiva participação do servidor na ação que gerou seu afastamento; e

VIII - o detalhamento das condições e dos critérios para reembolso das despesas comprovadamente efetuadas para custeio de inscrição e mensalidade de ação de desenvolvimento formal, presencial ou à distância, prevista no PDP.

23. A partir da leitura do referido dispositivo, no que se refere aos pedidos de afastamento do servidor, parece possível defender que cabe ao referido órgão central do SIPEC definir tão somente o **procedimento** para a avaliação e aprovação do pedido, e não as condições e prazo para a concessão do pedido.

24. Note-se que quando o legislador quis se referir a prazos e condições fez de modo expresso, como se pode conferir no inciso VII do mesmo artigo 12 do Decreto 9.991/2019.

25. Assim, é possível concluir que, **no que diz respeito aos prazos e condições para a concessão dos pedidos de afastamento, está o órgão central do SIPEC adstrito aos limites estabelecidos pela legislação e seus regulamentos.**

26. Isto posto, **deve-se salientar que, quanto ao afastamento para estudo no exterior, o Decreto 91.800, de 18 de outubro de 1985, que dispõe sobre viagens ao exterior, a serviço ou com o fim de aperfeiçoamento sem nomeação ou designação, em seu artigo 7º estabelece que não poderá exceder 4 (quatro) anos, mesmo nos casos de prorrogação, “in verbis”:**

Art. 7º - Em nenhuma hipótese, o período de afastamento do País poderá exceder a 04 (quatro) anos consecutivos, mesmo nos casos de prorrogação.

27. Deve-se registrar que **não se identificou na legislação ou nos regulamentos que tratam do afastamento para realização de pós-graduação no país a intenção de limitação do período de afastamento a 04 (quatro) anos**, mesmo nos casos de prorrogação.

28. Assim, parece ser aplicável, sem limitações, o que dispõe o artigo 25, § 4º, do Decreto 9.991/2019, transcrito no § 14 supra, o qual possibilita que o prazo de 48 (quarenta e oito) meses previsto no artigo 21, I, “b” para o afastamento para participação de doutorado seja prorrogado mediante a utilização da licença para capacitação.

29. Portanto, **no que se refere à limitação do afastamento para pós-graduação no país ao período de 4 (quatro) anos realizada pela Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21/2021, parece possível defender que o legislador ordinário não pretendeu conferir o mesmo tratamento conferido ao afastamento para estudo no exterior.**

30. Desta forma, sendo a Instrução Normativa em questão ato normativo secundário emanado do Poder Executivo, resta patente que não poderia restringir direitos sem amparo em lei ou na legislação regulamentadora.

31. Pelo exposto, em resposta ao questionamento feito, afigura-se possível defender que o artigo 27 da Instrução Normativa SGP-Enap/SEDGG/ME n. 21/2021 não poderia estabelecer limitação do prazo para afastamento para a participação de curso de pós-graduação no país não prevista na lei ou em seu regulamento.

32. No entanto, em razão de a Unifesspa encontrar-se vinculada à competência normativa do órgão central do SIPEC, devendo observar as orientações, critérios e procedimentos gerais estabelecidos por aquele órgão em matéria de pessoal, nos termos do artigo 17 da Lei 7.923, de 12 de dezembro de 1989, recomenda-se que a Pró-Reitoria de gestão de Pessoas da Unifesspa apresente a questão ao referido órgão e solicite a revisão do referido ato normativo, bem como das conclusões apresentadas nas aludidas Notas Técnicas quanto à necessidade de que, ao se utilizar da licença para capacitação para prorrogar o prazo de afastamento para participação de pós-graduação no país, seja respeitado o limite máximo de afastamento de até 4 (quatro) anos consecutivos.

#### - DOS QUESTIONAMENTOS:

**I - O servidor que tenha permanecido afastado por 1 (um) ano para pós-doutorado ou por 2 (dois) anos consecutivos para mestrado poderá usufruir de licença para capacitação, por até 03 meses, como modalidade de prorrogação dos afastamentos?**

33. Conforme esclarecido no presente opinativo, de acordo com o atual entendimento da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, em razão do que estabelece a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, a concessão de licença para capacitação para prorrogação do afastamento para realização de pós-graduação no país sem a observância do interstício de 60 (sessenta) dias é possível, desde que observado o período total de 4 (quatro) anos.

34. Todavia, esta Procuradoria entende que a referida limitação do período total de afastamento não encontra amparo na lei ou no seu regulamento.

35. Convém registrar que, por força do art. 17 da Lei n. 7.923/89, “[o]s assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipeç, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema”, de modo que “[a] orientação geral firmada pelo Órgão Central do Sipeç tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan[Z]”.

36. O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) é regido pelo Decreto n. 67.326/1970, tendo como órgão **central**, na atual estrutura organizacional do Governo Federal, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e, como órgãos **setoriais/seccionais**, as unidades de gestão de pessoas dos órgãos da administração indireta, autarquias e fundações públicas federais. À primeira compete “o estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica de assuntos concernentes à Administração Federal”, enquanto às segundas caberão “as atividades de gestão e execução” (artigos 6º e 7º do referido Decreto).

37. A ideia de instituição de um sistema sobre pessoal civil é, justamente, de conferir uniformização à matéria através de instrumentos como as orientações gerais, que, uma vez aprovadas pelo Órgão Central, passam a ser de observância obrigatória pelos órgãos seccionais de gestão de pessoas, só podendo tais entendimentos serem afastados por uma nova orientação administrativa, por afastamento judicial in concreto ou por superveniente contrariedade com entendimento vinculante ou sumular das instâncias superiores do Poder Judiciário.

**II - O servidor que tenha permanecido afastado por 4 (quatro) anos consecutivos para doutorado poderá usufruir de licença para capacitação, por até 3 (três) meses, como modalidade de prorrogação do afastamento?**

38. Considerando a orientação geral vigente da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal sobre matéria, a resposta é negativa.

**III - o servidor que tenha permanecido afastado para pós-graduação stricto sensu por período inferior ao máximo estabelecido em lei, poderá requerer prorrogação sem utilizar-se da Licença para Capacitação?**



39. Pelo entendimento atual do Órgão Central do SIPEC e por interpretação lógica da orientação acima citada, **a única forma de prorrogar o afastamento para pós-graduação *stricto sensu* seria por meio da licença capacitação e desde que respeitado o seu prazo máximo estabelecido em lei.**

### III. CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, adstrita aos limites da consulta submetida a esta Procuradoria Federal junto à Unifesspa, **encaminha-se as conclusões acima acerca dos questionamentos apresentados.**

41. Ainda, não é demais salientar que, tendo em vista o disposto no art. 30, caput e § 1º, do Decreto-lei nº 200/67 c/c art. 17, caput e parágrafo único, da Lei nº 7.923/89, e art. 138, II e III, do Decreto nº 9.745/2019, bem como à luz do Parecer do Advogado-Geral da União nº GQ – 46, o órgão central do SIPEC (que atualmente é a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia) detém a atribuição para tratar, com exclusividade e caráter normativo, de questões relacionadas à matéria de pessoal civil no âmbito do Poder Executivo federal visando a uniformidade de tratamento tanto pela Administração Pública direta quanto das autarquias, incluídas as em regime especial, e das fundações públicas, motivo pelo qual **este Parecer merece ser compreendido, tão-somente, como subsídios jurídicos à PROGEP/UNIFESSPA, Órgão Seccional do SIPEC, na formulação de eventual consulta que deve ser encaminhada ao Órgão Central do SIPEC, observando-se, para tanto, o procedimento estabelecido pela Orientação Normativa da Secretária de Gestão Pública nº 7, de 17/10/2012.**

42. À consideração superior.

Marabá, 17 de setembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)

JOSÉ JÚLIO GADELHA

PROCURADOR FEDERAL

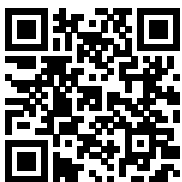
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UNIFESSPA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23479016625202296 e da chave de acesso b82a4bcd

Notas

1. <sup>^</sup> *CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 49.*



---

Documento assinado eletronicamente por JOSÉ JÚLIO GADELHA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 987543559 e chave de acesso b82a4bcd no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ JÚLIO GADELHA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-09-2022 01:57. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---