



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
Procuradoria da República no Pará

Ref. Procedimento Administrativo nº 1.23.000.002326/2011-82

**PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO**

Trata-se de Peças de Informação instauradas nesta Procuradoria em virtude de representação por improbidade administrativa apresentada por EDUARDO IMBIRIBA DE CASTRO e JOÃO BATISTA VIEIRA DOS SANTOS em desfavor de OPHIR FIGUEIRAS CAVALCANTE JÚNIOR. Alegam os representantes que o representado, professor do Curso de Direito da Universidade Federal do Pará, teria obtido daquela instituição uma série de licenças não remuneradas eivadas de ilegalidade e imoralidade, e que no período entre 09.01.2004 e 01.08.2005, mesmo não estando em gozo de licença, não foi designado para ministrar qualquer disciplina, deixando de comparecer efetivamente ao trabalho, em que pese o recebimento regular de vencimentos. Questionam, ainda, o fato de o representado, durante os períodos de licença, ter continuado a exercer a advocacia em seu escritório particular.

Os afastamentos do representado teriam se dado da seguinte forma:

1. Portaria nº 0587/01, de 15/03/2001: concedeu licença sem vencimento, pelo período de 03 anos, a partir de 01/03/2001. Perdurou até 08/01/2004, quando foi revogada pela Portaria nº 0090/2004;
2. Portaria nº 2165/05, de 25/07/2005: concedeu nova licença sem vencimento, pelo período de 01/08/2005 a 31/12/2006, nos termos do art. 91 da Lei 8.112/90 (Licença para Tratar de Interesse Particular). Revogada pela Portaria nº 0258/2007, a partir de 01/01/2007;
3. Portaria nº 0658/07, de 28/02/2007: concedeu licença sem vencimento, por três anos consecutivos, a contar de 01/02/2007, baseada no mesmo artigo

91;

4. Portaria nº 1020/2010: concedeu licença pelo período de 01/02/2010 a 31/01/2013, com base no artigo 92 da Lei 8.112/90, para o exercício do mandato de Presidente do Conselho Federal da OAB.

Visando à instrução do procedimento, foram expedidos ofícios: 1) ao representado, a fim de que prestasse esclarecimentos; 2) à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFPA - PROGEP, para que informasse sobre todos os afastamentos e licenças do representado entre os anos de 2001 e 2011; e 3) ao Diretor da Faculdade de Direito da UFPA, a fim de que informasse se o representado havia ministrado disciplinas e/ou desenvolvido outras atividades no ano de 2004 e 1º semestre de 2005 junto àquela Faculdade.

Em resposta, o representado confirmou a obtenção das licenças mencionadas, mas defendeu a legalidade e regularidade de todas elas, porquanto concedidas com fundamento na Lei 8.112/90, mediante juízo de conveniência e oportunidade exercido pela UFPA. Afirmou ter ministrado aulas e orientado Trabalhos de Conclusão de Curso no período entre 09.01.2004 e 01.08.2005. E, ainda, defendeu a legalidade do exercício da advocacia durante as licenças não remuneradas.

Por sua vez, a PROGEP informou (fl. 125) que os únicos afastamentos concedidos ao representado no período 2001 a 2011 foram quatro licenças sem vencimentos, que vêm a ser as mesmas mencionadas na representação.

Já a Faculdade de Direito da UFPA, por meio do Ofício nº 001/2012/FADIR (fl. 130), informou que no primeiro e segundo semestres de 2004, assim como no primeiro semestre de 2005, o representado ministrou a Disciplina Direito do Trabalho III, além de ter orientado Trabalhos de Conclusão de Curso de quatro alunos.

Cumpra, portanto, em primeiro lugar, analisar a configuração de ato de improbidade no que diz respeito à concessão das quatro licenças não remuneradas ao representado, que vem a ser o objeto principal da representação, eis que outros temas são levantados apenas incidentalmente, como forma de reforçar o tópico principal.

A Lei nº 8.429/92, que trata da improbidade administrativa, regulamentando o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, divide os atos de improbidade administrativa em três categorias distintas, quais sejam: atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10); e atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

De acordo com os autores, a conduta do representado enquadrar-se-ia no primeiro caso, consistindo em ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito, como se lê à fl. 09 dos autos. Essa não parece, porém, uma conclusão razoável, eis que o pressuposto exigível, nesse caso, é a percepção de vantagem patrimonial ilícita obtida pelo exercício da função pública em geral, sendo certo que o representado, em todos os períodos de afastamento, esteve em gozo de licenças não remuneradas, de modo que não há que se falar em obtenção de qualquer vantagem patrimonial.

Da mesma forma, não se pode afirmar que sua conduta causou prejuízo ao erário, pelo fato de que a Universidade teria que custear outro professor para substituí-lo em suas funções. Ainda que isso fosse necessário, o custo de um professor substituto é menor do que o do professor afastado. Trata-se, ademais, de especulação, sem que haja nos autos qualquer elemento a fundamentá-la. Na realidade, como a concessão da licença para tratar de interesses particulares é ato discricionário da Administração, presume-se (e não há nos autos prova em contrário) que do afastamento do representado não decorreu qualquer prejuízo, pois de outra forma a licença não seria deferida.

Tampouco cabe falar em ato de improbidade por ofensa a princípios da Administração Pública, que seria, nos termos da lei "qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições". Convém destacar, especialmente, que não houve desrespeito ao princípio da legalidade, eis que todas as licenças concedidas ao representado atenderam ao que determina a Lei 8.112/90, cabendo aqui a transcrição do artigo 91, que fundamentou as três primeiras licenças, e do artigo 92, que justificou a última:

Art. 91. A critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório,

licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração.

Parágrafo único. A licença poderá ser interrompida, a qualquer tempo, a pedido do servidor ou no interesse do serviço.

(...)

Art. 92. É assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão ou, ainda, para participar de gerência ou administração em sociedade cooperativa constituída por servidores públicos para prestar serviços a seus membros, observado o disposto na alínea c do inciso VIII do art. 102 desta Lei, conforme disposto em regulamento e observados os seguintes limites:

(...)

§ 1º Somente poderão ser licenciados servidores eleitos para cargos de direção ou representação nas referidas entidades, desde que cadastradas no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

§ 2º A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada, no caso de reeleição, e por uma única vez.

De acordo com as informações dos autos, as licenças para tratar de interesses particulares foram concedidas após o período de estágio probatório do requerido, todas sem remuneração e pelo prazo máximo de três anos, cada uma. Além disso, a lei não prevê restrição à quantidade de licenças que podem ser concedidas, deixando a questão a critério da Administração. Ressalte-se que a redação anterior do dispositivo trazia uma série de limitações; suprimidas na redação atual, não cabendo cogitar de restrições não expressas.

Da mesma forma, a licença para desempenho do mandato de Presidente do Conselho Federal da OAB também se deu em absoluta consonância com o disposto no artigo 92, não havendo que se falar em ilegalidade.

Tampouco se pode dizer que em algum momento restou vulnerado o princípio da moralidade, sobre o qual ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*"Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou*

*mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111 )*

No caso em análise, as licenças obtidas pelo representado foram concedidas sem que se tenha imposto qualquer sacrifício à coletividade, sem prejuízo do interesse público. Ao contrário, em todos os casos o representado esteve afastado do magistério por razão muito justa, qual seja, em função do exercício de cargo de direção na Ordem dos Advogados do Brasil, instituição de mais alta importância, não apenas para os advogados, mas para toda a sociedade.

De resto, cumpre ressaltar que real ofensa à moralidade ocorreria se o representado, assumindo cargo na OAB, não se licenciasse da UFPA, continuasse recebendo seus vencimentos, mas não comparecesse regularmente para ministrar aulas, causando, aí sim, sérios prejuízos aos estudantes, à Universidade e, conseqüentemente, à sociedade como um todo.

Quanto ao período entre 09.01.2004 e 01.08.2005, em face das informações prestadas pela Faculdade de Direito da UFPA (fl. 130), a respeito das atividades de magistério desenvolvidas pelo requerido naquele interregno, resta prejudicada a alegação de que ausentou-se do trabalho, mesmo não estando em gozo de licença.

No que diz respeito ao exercício da advocacia particular pelo representado durante os períodos de licença, também não há que se falar em ilegalidade ou imoralidade. Como bem pontuou o requerido à fl. 106 dos autos, os docentes de cursos jurídicos não são impedidos nem mesmo de exercer a advocacia "contra a Fazenda Pública que os remunere", de acordo com o artigo 30, parágrafo único, do Estatuto da OAB. Assim, muito menos razão haveria para que, em gozo de licença sem remuneração, fossem impedidos de advogar contra ou a favor de quem quer que fosse. O mesmo entendimento pode ser extraído, por analogia, da decisão abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE DA LEI N.º. 8.429/92. SERVIDOR AFASTADO PARA TRATAR DE LICENÇA PARTICULAR. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. NÃO CONFIGURADO. LEI 8.112/90. LEI 784/2008.

1. O caput do art. 90 da Lei 8.429/92 determina que o enriquecimento ilícito do agente público deve ser aquele correspondente ao auferimento de qualquer modalidade de vantagem patrimonial indevidamente, em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 10 da Lei 8.429/92.

2. Na legislação brasileira, a improbidade administrativa é caracterizada, sucintamente, pela violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade e enriquecimento ilícito, conforme previsto por lei.

3. A Lei 11.784/2008 possibilitou ao servidor público que estiver em gozo de licença para tratamento de assuntos particulares o gerenciamento ou administração de sociedade privada. Isso porque, embora servidor ocupante de cargo efetivo (art. 91 da Lei 8.112/90), o licenciado não exerce as atividades inerentes ao cargo durante o período de licença, tendo, apenas, o direito de a ele voltar, quando terminado o prazo estabelecido ou a seu pedido ou no interesse da própria administração.

4. Apelação provida.

(AC 0028703-14.2007.4.01.3400/DF, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, Terceira Turma, e-DJF1 p.506 de 25/11/2011)

Ademais, sendo o representado sócio de um escritório de advocacia, a qualquer momento poderia ser substituído por um de seus associados na defesa dos interesses de seus clientes, caso suas obrigações para com a OAB lhe demandassem muito tempo. Ao contrário, na UFPA, a obrigação do requerido é pessoal e intransferível: só ele pode ministrar suas aulas, e se sabidamente não poderá fazê-lo com regularidade, o melhor a fazer é solicitar uma licença, evitando prejuízos aos estudantes.

Por fim, cumpre mencionar a acusação de tráfico de influência contida na representação, ao argumento de que, no ano de 1991, quando seu pai era Procurador Chefe da Universidade Federal do Pará, o requerido teria sido contratado, através de seu escritório de advocacia, para atuar na defesa da UFPA, em que pese a existência da Procuradoria Federal. Como prova do alegado, consta informação de processo (fls. 25 a 27) no qual a UFPA figura como ré e o requerido como advogado. Ocorre que há outro réu no processo, de modo que não há como saber quem o requerido representava efetivamente. Como não há nos autos qualquer outro indício a fundamentar tal acusação, não há como levá-la em consideração.

Considerando, ainda, a circunstância de que a última acusação diz respeito a fatos supostamente ocorridos no ano de 1991, portanto há mais de vinte anos, bem como sua falta de amparo probatório, aliada à cronologia dos fatos que sucederam a intervenção do Conselho Federal da OAB na Seccional do Pará (oferecimento de representação por

improbidade em desfavor do requerido também junto ao Ministério Público do Estado e ajuizamento de Ação Popular contra o mesmo, com ampla divulgação na imprensa), tudo leva a crer que os representantes estão se utilizando do Ministério Público Federal para tentar impôr retaliação ao requerido, em franco desrespeito à importância e dignidade das funções deste órgão.

Assim, pela análise detalhada das informações colhidas ao longo do procedimento, conclui-se que todas as licenças foram concedidas de forma legal e regular ao representado, não se constatando, ainda, em relação a qualquer dos fatos noticiados na representação, a prática de ato que possa caracterizar improbidade administrativa por parte do requerido.

Em razão da possível ocorrência de denúncia caluniosa, levantada pelo requerido em suas informações (fls. 116 e ss), determino o encaminhamento de cópia do procedimento ao Núcleo Criminal.

Ante todo o exposto, por não se vislumbrar fato que tenha o condão de configurar ato de improbidade ou mesmo ilícito penal, não há razão de ser no prosseguimento deste feito, pelo que promovo o seu ARQUIVAMENTO, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.347/85. Oficie-se aos representantes, para que tomem conhecimento do presente arquivamento, cientificando-os, inclusive, de que poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados ao autos para apreciação, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei nº 7347/85.

Providencie-se o encaminhamento do presente procedimento à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, para homologação, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 17 da Resolução nº 87/2006 do CSMPE.

Belém, 30 de Janeiro de 2011.



DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO

Procurador da República