



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO DE PESSOAS
COORDENAÇÃO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL E ORIENTAÇÃO TÉCNICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BL. "L" - ANEXO I - 3º ANDAR BRASÍLIA - DF CEP: 70.047-500

Processo nº: [REDACTED]

Interessado: [REDACTED]

Assunto: Afastamento de servidor para participação em curso de doutorado.

Senhora Coordenadora-Geral,

Trata-se de processo encaminhado pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, referente a questionamento acerca da legalidade de afastamento de servidor técnico-administrativo daquela universidade para participação em curso de doutorado.

2. Os autos foram submetidos à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a qual por meio da NOTA Nº 1371-3.13/2013/VSF/CONJUR-MP/CGU/AGU, à fl. 106 opinou pelo encaminhamento do presente à Secretaria de Gestão Pública – SEGEF daquela Pasta tendo em vista o disposto no art. 27, inciso III, do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012 o qual prevê que compete ao Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão “ *III – orientar e dirimir dúvidas quanto à aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*”.

3. A SEGEF/MP, por sua vez, encaminhou os autos à UFVJM tendo em vista o não atendimento aos arts. 9º, 10 e 11 da Orientação Normativa SEGEF/MP nº 07, de 2012 uma vez que o órgão central do SIPEC somente manifestar-se-á após o pronunciamento do respectivo

[Assinatura]

setorial, *in casu*, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação – CGGP/MEC.

3. Assim vieram os autos a esta CGGP, por meio da Comunicação Externa: 117/2013/GAB, de 19 de julho de 2013, com a solicitação daquela IFE de manifestação acerca da legalidade do afastamento de servidor Técnico-Administrativo para participação em curso de doutorado. Ocorre que não consta nos autos qualquer questionamento acerca do assunto, limitando-se a referida instituição a anexar aos autos cópia do processo nº 23086.001279/2013-74, que trata da solicitação de afastamento em que consta como interessado o servidor ALBERTO PEREIRA DE SOUZA.

4. Nesse contexto, faz-se necessário esclarecer que o MEC é órgão Setorial do SIPEC e, por oportuno, reafirmamos o contido na Orientação Normativa SEGEP/MPOG nº 7, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, quando da realização de consultas à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relacionadas à orientação e ao esclarecimento de dúvidas concernentes à aplicação da legislação de recursos humanos.

5. A referida ON dispõe em seu artigo 9º, I:

Art. 2º Para os fins desta Orientação Normativa considera-se:

I - Órgão Central do SIPEC: Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II- Órgãos Setoriais do SIPEC: secretarias, departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil dos ministérios e dos órgãos da Presidência da República de maior hierarquia na respectiva área administrativa;

III- Órgãos Seccionais do SIPEC: secretarias, departamentos, divisões ou outras unidades específicas de pessoal civil das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas e empresas públicas dependentes; e

IV - Órgãos Correlatos do SIPEC: unidades administrativas que exercem atividades relacionadas ao SIPEC conferidas regimentalmente dentro do mesmo órgão ou entidade e que não constituam órgão setorial ou seccional.

[...]

Art. 9º O órgão central somente manifestar-se-á:



I- após o pronunciamento do órgão correlato, se for o caso, e do respectivo setorial do SIPEC, nos casos relacionados à aplicação da legislação de recursos humanos aos servidores da Administração Pública direta; ou

II- após o pronunciamento do órgão seccional ou correlato e do respectivo setorial do SIPEC, nos casos relacionados à aplicação da legislação de recursos humanos aos servidores da administração das autarquias, inclusive as em regime especial, das fundações públicas e das empresas públicas dependentes.

[...]

Art.11. A decisão sobre a necessidade de se consultar o órgão central é privativa dos órgãos setoriais.

6. Pelo exposto, evidencia-se que a Coordenação geral de Gestão de Pessoas – CGGP/SAA deste Ministério figura como órgão Setorial do SIPEC, bem como as unidades de gestão de pessoas das Instituições Federais de Ensino, configuram órgãos Seccionais, vinculados ao MEC.

7. Assim, cabe a esta Coordenação atender às demandas referentes a questionamentos acerca de legislação de pessoal, solicitadas pelas IFE's, proferindo entendimentos e prestando esclarecimentos no que diz respeito às dúvidas suscitadas.

8. Nesse sentido, ressaltamos o que dispõe a Portaria MEC nº 1074, de 12 de novembro de 2009, em seu artigo 4º, IV. Vejamos:

Art. 4º À CGGP/SAA cabe atuar na orientação e acompanhamento da execução de políticas de recursos humanos, emanadas do órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, bem como propor os meios instrumentais para executa-las, e privativamente no âmbito do Ministério:

[...]

IV -- manifestar-se em questões de aplicação da legislação relativa à administração de recursos humanos, formuladas mediante processos de interesse do servidor, após manifestação do respectivo órgão seccional do SIPEC; (destaque nosso).

9. Dessa forma, cabe-nos destacar a necessidade de as IFE's, enquanto órgãos seccionais do SIPEC, se manifestarem e analisarem seus processos e as solicitações de seus servidores, em ato anterior ao encaminhamento a esta Coordenação.

10. Ainda que a instituição não possua um entendimento formado ou mesmo nos



casos revestidos de complicações, ainda assim persiste a necessidade de que o órgão Seccional estude e pesquise sobre a matéria e ofereça alternativas para a correta interpretação do caso analisado, fundamentando as dúvidas suscitadas e, assim, encaminhando-as à CGGP.

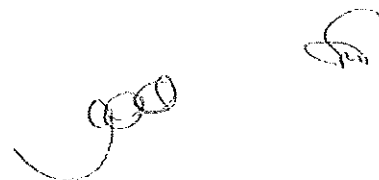
11. Assim, ressaltamos que, no âmbito das Instituições Federais de Ensino, a competência para manifestação referente à matéria de legislação de pessoal é das unidades de gestão de pessoas de cada instituição, ficando a cargo destas fazerem o encaminhamento de processos à CGGP/SAA/MEC.

12. Esclarecemos, ainda, que o MEC, enquanto órgão setorial do SIPEC, é competente para avaliar a necessidade de realização de consulta à SEGEP e, quando necessário, enviar os questionamentos que julgar pertinentes. Quando não houver dúvidas por parte deste Órgão Setorial, faz-se dispensável a realização da referida consulta.

13. Nesse contexto, mencionamos a Nota Informativa nº 711/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, que destaca *"a necessidade dos órgãos e entidades do SIPEC, assumirem integralmente suas competências, o que exclui a necessidade de encaminhamento dos autos a este Órgão Central para ratificação ou retificação dos entendimentos e conclusões desses órgãos"*.

14. Resta claro, dessa forma, que os entendimentos e análises proferidas por esta CGGP não carecem de retificação ou ratificação por parte da SEGEP, tendo em vista a competência atribuída a esta Coordenação.

15. Acerca do teor dos presentes autos, malgrado não verificarmos a correta instrução processual, passaremos à análise acerca da legalidade de afastamento de servidor técnico-administrativo daquela universidade para participação em curso de doutorado, uma vez que os servidores pertencentes ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação submetem-se ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e a referida norma dispõe expressamente acerca do afastamento em epígrafe em seu art. 96-A, *in verbis*:



Art. 96-A. O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação stricto sensu em instituição de ensino superior no País. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 1º Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá, em conformidade com a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação no País, com ou sem afastamento do servidor, que serão avaliados por um comitê constituído para este fim. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

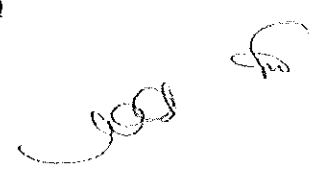
§ 2º Os afastamentos para realização de programas de mestrado e doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivos no respectivo órgão ou entidade há pelo menos 3 (três) anos para mestrado e 4 (quatro) anos para doutorado, incluído o período de estágio probatório, que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo nos 2 (dois) anos anteriores à data da solicitação de afastamento. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 3º Os afastamentos para realização de programas de pós-doutorado somente serão concedidos aos servidores titulares de cargos efetivo no respectivo órgão ou entidade há pelo menos quatro anos, incluído o período de estágio probatório, e que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares ou com fundamento neste artigo, nos quatro anos anteriores à data da solicitação de afastamento. (Redação dada pela Lei nº 12.269, de 2010)

§ 4º Os servidores beneficiados pelos afastamentos previstos nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo terão que permanecer no exercício de suas funções após o seu retorno por um período igual ao do afastamento concedido. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 5º Caso o servidor venha a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência previsto no § 4º deste artigo, deverá ressarcir o órgão ou entidade, na forma do art. 47 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dos gastos com seu aperfeiçoamento. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

§ 6º Caso o servidor não obtenha o título ou grau que justificou seu afastamento no período previsto, aplica-se o disposto no § 5º deste artigo, salvo na hipótese comprovada de força maior ou de caso fortuito, a critério do dirigente máximo do órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)



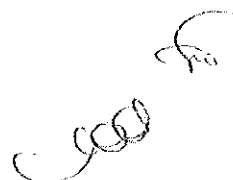
§ 7º Aplica-se à participação em programa de pós-graduação no Exterior, autorizado nos termos do art. 95 desta Lei, o disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009)

16. Assim, verificado o atendimento dos requisitos constantes no dispositivo legal supracitado, o interesse da Administração e, ainda, as disposições complementares contidas no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderá ser concedido o afastamento.

17. Das cópias, acostadas aos autos, dos documentos que constam no processo nº 23086.001279/2013-74, verifica-se o teor do Ofício nº 18 – 2013/FCA, de 26 de fevereiro de 2013, à fl. 5, do Diretor da Faculdade de Ciências Agrárias o qual manifesta aquiescência ao afastamento do servidor o qual, segundo se extrai dos autos, possui lotação naquela Faculdade. Posteriormente, os autos foram encaminhados, pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, por meio de Despacho à fl. 46, ao Reitor da IFE para conhecimento e deliberação acerca do afastamento pleiteado, ressaltando-se a aprovação contida no supracitado Ofício nº 18-2013.

18. Por meio da Comunicação Interna nº 291/2013/GAB, à fl. 47, o Chefe de Gabinete do Reitor encaminhou os autos ao Coordenador da CIS/2011-2013, que se manifestou favoravelmente ao pleito sob o argumento de que a solicitação atende ao que determina a Resolução nº 15 daquela IFE, que aprovou o Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação e à Auditoria Interna/UFVJM que se manifestou desfavoravelmente.

19. Acerca da manifestação desfavorável ao pleito, contida no OFÍCIO AUDIN 17/2013, de 4 de abril de 2013, da Auditoria Interna da IFE, às fls. 49/53 dos autos, consta observação de falta de pertinência entre o curso de pós-graduação *stricto sensu* e as atribuições do cargo ocupado pelo servidor – Assistente em Administração – carecendo a solicitação em epígrafe do pressuposto do interesse da Administração para a autorização do afastamento. Ressalta-se que o indeferimento por parte do Reitor, à fl. 49v, baseou-se nas considerações ali contidas. A propósito colamos abaixo trechos do supracitado ofício:



Entendemos que nenhuma das Resoluções que tratam de capacitação de técnicos da UFVJM atendem ao disposto no Decreto 5828/2006, no que diz respeito a definir os critérios de aferição se um curso tem ou não correlação ao ambiente organizacional em que o servidor atua ou ao cargo em que ocupa, deixando assim, que muitas vezes, pelo relacionamento interpessoal com seus subordinados, concorda ou não com essa correção, sem levar em conta critérios objetivos para isso.

Essa correlação é citada em diversos Acórdãos do TCU para declarar legais ou ilegais afastamentos para participação em programas de pós-graduação.

(...)

O caso em questão, pelo nosso entendimento, guarda extrema similaridade com os 4 casos aqui comentados uma vez que não os parece presentes os "elementos comprobatórios da pertinência, da indispensabilidade, da relevância e da necessidade" de um afastamento para um curso de pós-graduação *stricto sensu* em Ciências Florestais para o desenvolvimento das atribuições institucionais de um servidor ocupante do cargo de assistente em administração, cujas atribuições básicas são "Dar suporte administrativo e técnico nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atender usuários, fornecendo e recebendo informações; tratar de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário aos mesmos; preparar relatórios e planilhas, executar serviços áreas de escritório; assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão."

(...)

Assim sendo, entendo não estarem bem definidos dentro dos nossos regulamentos internos, os critérios para aprovação de afastamentos quer para capacitação quer para qualificação de seus servidores, correlacionando-o ao melhor desempenho de atividades vinculadas ao ambiente organizacional da UFVJM e/ou ao cargo que ocupa. Ademais, esses cursos fatalmente servirão de base para requerimento do devido Incentivo à Qualificação que, pelo que percebemos, da mesma forma, tem tido seus percentuais de incentivo concedidos à mercê de Declarações das chefias imediatas.

(...)

20. De fato, são pertinentes os argumentos expostos no supracitado ofício, no tocante à observância de relação entre o curso de pós-graduação *stricto sensu* e as atividades desempenhadas pelo servidor, o que é um dos pressupostos do interesse da Administração na autorização do afastamento.

21. No ofício em questão é estabelecida vinculação entre a concessão do afastamento e as atribuições básicas do cargo que o servidor ocupa sendo que tal fator foi



preponderante na decisão pelo indeferimento. Entretanto, deve-se também considerar o ambiente organizacional no qual o servidor está lotado na avaliação de pertinência entre as atividades exercidas pelo servidor e o curso realizado.

22. Conforme observado, os títulos de cursos de educação formal obtidos pelos servidores integrantes do PCCTAE servirão de base para requerimento do Incentivo à Qualificação – IQ, entretanto, tal vantagem será concedida em percentual que variará de acordo com a correlação – direta ou indireta – ao ambiente organizacional no qual o servidor esteja lotado.

23. Importa observar que o Decreto nº 5.824/2006, que regulamenta a concessão do IQ faz referência às áreas de conhecimento relativas à educação formal que deverão ser relacionadas aos ambientes organizacionais, não há referência somente às atribuições básicas do cargo ocupado pelo servidor.

24. Retomando a análise acerca da concessão do afastamento, caberá à IFE avaliar a pertinência do curso de Doutorado com as atividades desempenhadas pelo servidor de modo a restar configurado o interesse da Administração no afastamento.

25. Ademais, acerca da legalidade de afastamento de servidor, ocupante de cargo de nível intermediário, para participar de cursos de pós-graduação *stricto sensu* trazemos à colação manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, exarada no PARECER/MP/CONJUR/PLS/Nº 1060 - 3.26 / 2009, cuja cópia integral anexamos aos autos.

14. Não há como se olvidar, no presente caso, que os valores subjacentes a essa norma são no sentido de que a qualificação dos servidores públicos, indistintamente, é indispensável para o bom funcionamento do serviço público, principalmente em face do princípio da eficiência, que deve nortear toda e qualquer atuação da Administração Pública, nos termos do que dispõe expressamente o *caput* do art. 37 da CR/884. Entender o contrário significa desestimular a capacitação de servidores ocupantes de cargos de nível médio, fomentando uma estagnação desse pessoal, situação nem de longe pretendida pela Carta Magna.



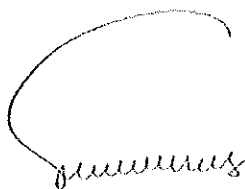
(...)

17. Ante o exposto, considera-se que não há impedimento legal para que servidores públicos ocupantes de cargos de nível médio participem de cursos de graduação e pós-graduação custeados pelo Poder Público bem como possam usufruir da licença prevista no art. 96-A, da Lei nº 8.112/90, cabendo ressaltar que se deve observar as orientações constantes das alíneas "b" e "c" do item 36 da manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (fls. 29 e 30), acima colacionadas (item 7).

26. Ressalta-se, por fim, que consta às fls. 78/83 dos autos recurso interposto pelo interessado em face do indeferimento do afastamento. É oportuno ressaltar que o MEC não configura instância recursal no que diz respeito às análises e decisões tomadas por seus órgãos vinculados. A análise referente à decisão proferidas no âmbito das IFEs deve ser realizada pela instituição que a proferiu, cabendo a esta avaliar a necessidade de eventual reforma, observando os procedimentos contidos na Lei nº 9.784/1999 acerca da tramitação e instrução processual.

Sendo esses nossos esclarecimentos, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo o posterior encaminhamento à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

COLEP, 20 de agosto de 2013.



SIMONE NUNES CARVALHO

Coordenadora de Legislação de Pessoal e Orientação Técnica

De acordo.

Encaminhe-se como proposto.

Brasília, 21 de agosto de 2013.



DAMÁRIS ORRÚ DE AZEVEDO AGUIAR
Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA**

PARECER/MP/CONJUR/PLS/Nº 1060 - 3.26 / 2009

PROCESSO Nº: 04500.003099/2004-53

EMENTA: CONSULTA DA COORDENAÇÃO-GERAL DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS DO INSS. CUSTEIO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO OU PÓS-GRADUAÇÃO, PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM FAVOR DE SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO DE NÍVEL MÉDIO E AFASTAMENTO DESSES SERVIDORES NOS TERMOS DO ART. 96-A DA LEI Nº 8.112/90. POSSIBILIDADE. PELO RETORNO DOS AUTOS À CONSULENTE, COM CÓPIA PARA A COGES/DENOP/SRH/MP.

1. A Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos do INSS – CGDEP/DRH/INSS encaminha a esta Consultoria Jurídica pedido de exame acerca da possibilidade de custeio, total ou parcial, pelo INSS, de cursos de graduação ou pós-graduação, em favor de servidores ocupantes de cargos de nível médio, além da possibilidade de concessão, a esses servidores, do afastamento do exercício do cargo para participar de programa de pós-graduação *stricto sensu* no País (art. 96-A, da Lei nº 8.112/90).
2. Em maio de 2004, por meio do Ofício INSS/DIRRH/CGRH nº 16 (fl. 06), a CGDEP/DRH/INSS solicitou manifestação da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas – COGES/DENOP/SRH/MP sobre o assunto retromencionado.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

3. Ocorre que, apenas em novembro de 2008, conforme o despacho de fls. 07/08, a COGES se manifestou, nos seguintes termos:

"3. Sobre o assunto, esclareço que a capacitação dos servidores deve ser correlata ao conjunto de atribuições inseridas no exercício do cargo ocupado pelo servidor e também estar prevista no plano de capacitação do órgão. Assim, é incompatível a realização de cursos de pós-graduação a servidor de nível médio, ainda que graduado com curso de 3º grau, por não estar abrangido nas atribuições do cargo. (...)"

4. Às fls. 07/10 do volume apenso, constam cópias (não assinadas) de duas manifestações da COGES a respeito desse tema, tendo como interessados o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Presidência da República, nas quais foi mantido o mesmo entendimento, acima colacionado.

5. Em seguida, a CGDEP/DRH/INSS elaborou o Memorando nº 55 (fls. 16/18, vol. apenso), apresentando diversos argumentos em defesa da possibilidade de servidores detentores de cargo de nível médio participarem de programa de graduação e pós-graduação com o custeio do INSS, os quais podem ser assim sintetizados:

- o direito previsto no art. 96-A da Lei nº 8.112/90 (afastamento do exercício do cargo, com remuneração, para participar de programa de pós-graduação *stricto sensu* no País) não traz qualquer restrição quanto ao nível do cargo efetivo ocupado;
- dentre os servidores ativos do quadro de pessoal do INSS, *"aproximadamente 74% são detentores de cargos de nível médio e desse total, 54,56% possuem cargo superior"*;
- as funções e cargos comissionados podem ser ocupados tanto por servidores detentores de cargos de nível médio quanto de nível superior, e no caso específico do INSS, *"para o cargo de Gerente Executivo há processo seletivo, no qual há valoração para os que possuem curso de graduação, pós-graduação lato sensu e stricto sensu"*.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

6. Ao final, entendeu pela possibilidade de *"concessão de afastamento e custeio de cursos de pós-graduação a servidores ocupantes de cargo de nível médio"*, mas esclareceu que, em função do entendimento da SRH/MP contrário à tal possibilidade, far-se-ia necessário que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS se pronunciasse a respeito do tema.

7. Ato contínuo, o processo foi encaminhado ao aludido órgão jurídico, que proferiu a Nota Técnica PFE-INSS/CGMADM/DEPES nº 265/2009 (fls. 20/30), donde se destaca o que se segue:

"(...)

10. Primeiramente, convém ressaltar que o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006 instituiu a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Do exame desse diploma não se distinguiu qualquer limitação de acesso aos cursos de graduação ou pós-graduação apenas aos servidores ocupantes de cargo de nível superior.

11. No mesmo passo, a Lei nº 8.112/90, com a nova redação conferida pela lei nº 11.907/2009, ao tratar do afastamento do servidor para participação em curso de pós-graduação stricto sensu, não exige, entre o rol de condições para a concessão desse direito, seja o servidor ocupante de cargo de nível superior.

12. De outro turno, observa-se que o Decreto nº 5.707/2006 incorpora o sistema de gestão por competências em seu artigo 5º, inciso III, cujo conceito se encontra traçado no artigo 2º, inciso II:

Art. 2º. Para os fins deste Decreto, entende-se por:

II- gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;

13. *Esse modelo trabalha com o tripé conhecimento/habilidade/atitude, visando garantir e estimular o desenvolvimento individual do servidor nessas três nuances, porém atrelado à consecução da missão institucional. (...).*

(...)

16. *Tendo em vista as ponderações até aqui feitas sobre a gestão por competências e o que dispõe o Decreto nº 5.707/2006, em seu artigo 3º, não se observa uma vinculação estrita, isolada e absoluta às atribuições do cargo ocupado. A norma tem sob enfoque a atuação do servidor dentro de sua área de competência, as competências institucionais e ainda, por exemplo, a necessidade de qualificação do servidor para o exercício de atividades de assessoramento, consoante destacado na transcrição feita no item anterior.*

(...)

23. *Os conhecimentos trazidos por um curso de graduação ou pós-graduação obviamente não são necessários ao conhecimento e ao exercício das atribuições do cargo de nível intermediário, porém valorizam o servidor, e dessa forma podem influenciar muito positivamente na sua atitude (...), aumentando a sua eficiência, o seu comprometimento com a instituição a que pertence, o seu empreendedorismo, mudando, quiçá, o seu perfil. Isso sem mencionar os conhecimentos trazidos pelo curso.*

24. *O oferecimento desses cursos, no entanto, deve ser devidamente justificado pela Administração, a fim de serem inseridos no Plano Anual de Capacitação, atentando para a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação exigidos no artigo 1º, inciso V, do Decreto nº 5.707/2006.*

(...)

33. *Com relação à possibilidade de afastamento do servidor para pós graduação stricto sensu, tratada pelo artigo 96-A e seguintes da Lei nº 8.112/90, devem ser observadas as exigências ali contidas (...).*

(...)

34. *Além disso, convém ao Administrador atentar para os mesmos critérios mencionados no artigo 10 do Decreto nº 5.707/2006, que trata de outro tipo de licença (licença capacitação), a fim de resguardar o interesse da Administração, a utilidade do*



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

curso para os seus objetivos institucionais, bem como não prejudicar a solução de continuidade do seu serviço, em face do afastamento de servidor: (...).

(...)

36. *Em face de todo o exposto, em resposta à consulta formulada, opina-se no seguinte sentido:*

a- Não se vê incompatibilidade entre as atribuições do cargo de nível médio e o custeio, pela Administração, inclusive por bolsa de estudo, de cursos de graduação ou de pós-graduação aos respectivos servidores à luz das normas em vigor.

b- O oferecimento de tais cursos, desde que devidamente justificado pela Administração e previsto no Plano Anual de Capacitação, é compatível com a política instituída pelo Decreto nº 5.707/2009 – principalmente os incisos I, II e III do artigo 3º e o artigo 6º -, com o artigo 4º do Regimento Interno do INSS, além de possibilitar tratamento isonômico entre os servidores, devendo ser observadas, no entanto, todas as disposições legais e infra-legais de regência, sobretudo as ressaltadas no corpo desta Nota, desde o planejamento, a concessão, até o acompanhamento desses cursos e o seu efetivo resultado para o INSS;

c- Na hipótese de afastamento remunerado para participação em curso de pós-graduação stricto sensu, aplica-se o mesmo raciocínio contido nas alíneas 'a' e 'b', embora pela lógica não se deva exigir a previsão do curso no Plano Anual de Capacitação, pois o curso não é custeado diretamente pela Administração. De outro turno, é de se ressaltar a necessidade de serem observadas nessa situação, além das demais normas em vigor sobre a questão, as disposições traçadas no artigo 96-A, da Lei nº 8.112/90, a correlação entre o curso e a área de atuação do servidor e as competências institucionais, bem como, por analogia, as condições contidas no § 1º do artigo 10, do Decreto nº 5.707/2006.

(...)"

8. Na seqüência, os autos foram remetidos a esta CONJUR/MP (fl. 39).

9. É o relatório.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

10. De início, cumpre ressaltar que nenhuma das normas acima mencionadas estabeleceu distinção entre servidor ocupante de cargo efetivo de nível médio e servidor ocupante de cargo efetivo de nível superior. Nesse passo, não se pode olvidar do princípio basilar da hermenêutica, segundo qual, não pode o intérprete restringir onde a lei não restringe ou excepcionar onde a lei não excepciona. A respeito do tema, o insigne jurista Carlos Maximiliano, ao discorrer sobre o brocardo jurídico *"ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus: onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir"*, asseverou:

"Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas."³

11. Paralelamente a isso, cumpre assinalar que a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos encontra assento na Constituição Federal, que fomenta, no capítulo destinado aos servidores públicos, a manutenção de escolas de governo para o alcance desses objetivos, conforme dispõe o art. 39, § 2º, *in verbis*:

"(...)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

(...)"

12. Nesse diapasão, convém explicitar que, dentre as técnicas de interpretação constitucional que devem nortear a atuação do exegeta, duas se destacam: a da máxima efetividade e

³ *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Editora Forense: Rio de Janeiro, 2001. 19ª edição. p. 201.
Parecer PLS 1060.- 3.26/2009. Servidor. Nível Médio. Custeio de cursos de graduação e pós. Possibilidade.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

da força normativa da constituição. Ao comentar a primeira delas, o insigne constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos assevera:

"A palavra de ordem é conferir às normas uma interpretação que as leve a uma realização prática, fazendo prevalecer os fatos e os valores nelas consignados. ²"

13. Em relação à segunda, esclarece o renomado autor:

"Quando duas ou mais interpretações possíveis surgirem, deve-se priorizar a que assegure maior eficácia, aplicabilidade e estabilidade às normas constitucionais.

(...)

Nisso, é dado ao intérprete atualizar os preceitos constitucionais, tornando-os efetivos e estáveis; afinal, eles possuem força normativa, devendo ser cumpridos e aplicados. ³"

14. Não há como se olvidar, no presente caso, que os valores subjacentes a essa norma são no sentido de que a qualificação dos servidores públicos, indistintamente, é indispensável para o bom funcionamento do serviço público, principalmente em face do princípio da eficiência, que deve nortear toda e qualquer atuação da Administração Pública, nos termos do que dispõe expressamente o *caput* do art. 37 da CR/88⁴. Entender o contrário significa desestimular a capacitação de servidores ocupantes de cargos de nível médio, fomentando uma estagnação desse pessoal, situação nem de longe pretendida pela Carta Magna.

15. Ainda nessa perspectiva, importa esclarecer que o intérprete deve sempre procurar retirar da norma o fim a que ela se destina. Senão, veja-se a seguinte lição doutrinária, da lavra do jurista Carlos Maximiliano:

² BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 339.

³ Ob. cit. p. 339

⁴ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)."

Parecer PLS 1060.- 3.26/2009. Servidor. Nível Médio. Custeio de cursos de graduação e pós. Possibilidade.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

“Considera-se o Direito como uma ciência primariamente normativa ou finalística (5); por isso mesmo a sua interpretação há de ser, na essência, teleológica. O hermenêuta sempre terá em vista o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática. A norma enfeixa um conjunto de providências, protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade e assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi regida (6).”⁵

16. Por outro lado, convém assinalar que o princípio da razoabilidade norteia a Administração Pública. Ao comentar o referido princípio, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera⁴:

“Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades, ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia acetar como critério exegético de uma lei que esta

⁵ Ob. cit. p.124-125.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

sufraque as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar distates à própria regra de Direito.⁶

17. Ante o exposto, considera-se que não há impedimento legal para que servidores públicos ocupantes de cargos de nível médio participem de cursos de graduação e pós-graduação custeados pelo Poder Público bem como possam usufruir da licença prevista no art. 96-A, da Lei nº 8.112/90, cabendo ressaltar que se deve observar as orientações constantes das alíneas “b” e “c” do item 36 da manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (fls. 29 e 30), acima colacionadas (item 7).

18. São essas as considerações desta Consultoria Jurídica acerca da matéria. Pela devolução dos autos à Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos do INSS, com a extração de cópia dos autos para remessa à Secretaria de Recursos Humanos desta Pasta, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 24 de agosto de 2009.

PATRÍCIA LIMA SOUSA
Advogada da União

I. De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.
Em /08/2009.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JUNIOR
Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos, Substituto

I. Aprovo. II. Restituam-se os autos à Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Recursos Humanos do INSS. III. Extraia-se cópia do processo para remessa à SRH/MP

⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª Edição. P.97.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
CONSULTORIA JURÍDICA

Em /08/2009.

WILSON DE CASTRO JÚNIOR
Consultor Jurídico