

68

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Recursos Humanos
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais

NOTA TÉCNICA Nº 178/2009/COGES/DENOP/SRH/MP

Assunto: Licença capacitação para elaboração de trabalho final de curso de graduação e de pós-graduação *lato sensu*

Referência: Processo nº

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Proveniente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vem ao exame desta Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais da Secretaria de Recursos Humanos, o Processo Administrativo nº _____ que versa sobre consulta acerca da possibilidade de utilização da licença capacitação para elaboração de trabalho de conclusão de cursos de pós-graduação *lato sensu*.

ANÁLISE

2. A Escola Superior da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por intermédio do Memorando nº 3365/2009/ESPGFN, de 1º de julho de 2009 (fls. 1/2), apresentou questionamento quanto à possibilidade de a licença capacitação ser concedida para a elaboração de conclusão de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Destacou, inclusive, a existência de manifestação desta Secretaria de Recursos Humanos no sentido de ser possível a concessão da mencionada licença para elaboração de trabalho de conclusão de curso acadêmico, bem como a Portaria nº 1.483, de 16 de outubro de 2008, do Advogado-Geral da União, que admite seja a licença capacitação deferida para elaboração da monografia de pós-graduação *lato sensu*.

3. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio do Parecer PGFN/CJU/COJPN Nº 1435/2009 (fls. 9/15), manifestou-se pela possibilidade de utilização da

licença capacitação, de que trata o art. 87 da Lei nº 8.112, de 1990, para a elaboração de trabalhos de conclusão de cursos de pós-graduação *lato sensu*, contudo, submeteu a matéria a este órgão central em observância a sua competência para tratar da matéria de pessoal civil do Poder Executivo, *verbis*:

“8. A nosso ver, a execução dos trabalhos finais em questão subsume-se em ambos os conceitos, haja vista que faz parte do processo de aprendizagem, podendo contribuir para o desenvolvimento das competências institucionais, como também constitui uma etapa dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, sendo necessário, inclusive, para a sua conclusão.

(...)

13. Destarte, se a norma permite que o servidor se afaste para a participação em todo o curso, por até 12 (doze) meses, não se demonstra razoável que não seja possível conceder a licença capacitação por até 3 (três) meses para a elaboração do trabalho de conclusão decorrente desses eventos, a qual demanda, ordinariamente, intensa pesquisa e dedicação.

14. Além disso, a existência de servidores em seus quadros com qualificação em nível de pós-graduação, ainda que *lato sensu*, por certo é de interesse da própria Administração, notadamente, por constituir instrumento de suma relevância para o aprimoramento profissional e, conseqüentemente, institucional.

15. Desse modo, a nosso ver, considerando que a elaboração dos trabalhos finais concernentes a pós-graduações *lato sensu* fazem parte dos programas dos cursos, entendemos que essa atividade se encontra contemplada no art. 2º, incisos I e III, do Decreto nº 5.707, de 2006, razão pela qual entendemos ser possível a concessão de licença capacitação para a mencionada finalidade. No entanto, para a sua concessão devem ser observados os pressupostos apontados no item 4 deste Parecer.

16. Sem embargo de tais considerações, entendemos que cabe à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH-MP) manifestar-se sobre a consulta objeto dos autos, em vista da sua competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito Administração Federal, na qualidade de Órgão Central do SIPEC (cf. inciso I¹ do art. 34 do Anexo I do Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007²), nos termos do PARECER AGU Nº GQ-46.”

4. É o relato do essencial.

¹“Art. 34. À Secretaria de Recursos Humanos compete:

I - exercer, como Órgão Central do SIPEC, a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial e das fundações públicas;” (grifou-se)

² “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.”

5. O art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, faculta ao servidor público a possibilidade de, a cada cinco anos de efetivo exercício, afastar-se, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional, *verbis*:

“Art. 87. 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.
Parágrafo único. Os períodos de licença de que trata o **caput** não são acumuláveis.”

6. O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores públicos federais, regulamentando o dispositivo legal supramencionado, e em seu art. 10 disciplinou a licença capacitação nos seguintes termos:

“Licença para Capacitação

Art. 10. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá solicitar ao dirigente máximo do órgão ou da entidade onde se encontrar em exercício licença remunerada, por até três meses, para participar de ação de capacitação.

§ 1º A concessão da licença de que trata o **caput** fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição.

§ 2º A licença para capacitação poderá ser parcelada, não podendo a menor parcela ser inferior a trinta dias.

§ 3º O órgão ou a entidade poderá custear a inscrição do servidor em ações de capacitação durante a licença a que se refere o **caput** deste artigo.

§ 4º A licença para capacitação poderá ser utilizada integralmente para a elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o plano anual de capacitação da instituição.”

7. Com efeito, o Decreto nº 5.707, de 2006, ao regulamentar a licença capacitação estabeleceu expressamente a possibilidade de ser ela utilizada para elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, desde que o objeto apresente compatibilidade com o plano anual de capacitação da instituição. Assim, a interpretação literal do dispositivo em referência poderia conduzir à conclusão de que o legislador foi taxativo, sendo vedada a concessão da licença em apreço para elaboração de trabalho final de curso de graduação ou pós-graduação *lato sensu*.

8. Todavia, parece-nos que essa interpretação não é a que melhor se harmoniza com as diretrizes que nortearam a edição do Decreto nº 5.707, de 2006. O diploma regulamentar visava “*instituir uma nova política de capacitação capaz de promover o desenvolvimento permanente do servidor público, visando à melhoria da eficiência e eficácia das políticas públicas, assim como à adequação das competências requeridas aos servidores, vinculando-as*”

às diretrizes de governo”³, o que fica explicitado pelas finalidades descritas no seu art. 1º, *in verbis*:

“Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.”

9. O art. 2º do Decreto nº 5.707, de 2006, define a capacitação, a gestão por competência e os eventos de capacitação, enquanto as diretrizes da Política Nacional de Capacitação encontram-se elencadas no art. 3º, *in verbis*:

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

- I - **capacitação**: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;
- II - **gestão por competência**: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e
- III - **eventos de capacitação**: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

- I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;
- II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;
- V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;
- VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;
- VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

³ Exposição de Motivos nº 00277/2005/MP, de 23 de novembro de 2005.

- VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;
- XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;
- XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e
- XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.” (grifos não originais)

10. Destarte, evidente apresenta-se a política governamental no sentido de promover a ampla e irrestrita capacitação profissional dos servidores públicos, por conseguinte, parece-nos que os trabalhos de conclusão de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* estariam albergados pelos conceitos de “capacitação” e “eventos de capacitação”, integrando-se ao processo de aprendizagem, desde que constem do plano anual de capacitação do órgão.

11. Portanto, a previsão inserta no § 4º do art. 10 do Decreto nº 5.707, de 2006, da concessão da licença capacitação para elaboração de dissertação de mestrado ou tese de doutorado, não pode ser interpretada como hipótese taxativa, porquanto nesse caso estar-se-ia alijando inúmeros servidores públicos da possibilidade de aprimorarem os seus conhecimentos técnicos, com supedâneo em um fator de discrimen que não se sustenta diante da Política Nacional de Capacitação dos Servidores da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

12. Ademais, é preciso interpretar os preceitos normativos insertos no decreto regulamentar em epígrafe levando-se em consideração a realidade vivenciada pela Administração Pública federal, uma vez que somente uma pequena parcela dos servidores públicos tem acesso a cursos de mestrado e doutorado, enquanto a grande maioria almeja capacitar-se mediante o ingresso em cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*. E essa espécie de capacitação deve ser incentivada pelo poder público, inclusive por meio da concessão de licença capacitação para a elaboração dos trabalhos de conclusão dos cursos.

13. Ressalte-se, por necessário, que não se pode perder de vista que a concessão da licença capacitação pressupõe o atendimento do interesse da Administração, razão pela qual o seu objeto deve sempre guardar pertinência com as atribuições do cargo ocupado pelo servidor, bem como estar previsto no plano de capacitação do seu órgão, porquanto um dos grandes objetivos da Política Nacional de Capacitação de Servidores é possibilitar que a Administração possa usufruir dos conhecimentos técnicos e científicos apreendidos por seus servidores.

14. Portanto, diante do inegável fato de que o desenvolvimento profissional dos agentes públicos contribui diretamente para a prestação de um serviço público com maior qualidade e eficiência, entendemos que a Administração deve propiciar condições para a capacitação dos seus servidores, razão pela qual se apresenta possível a concessão de licença capacitação para elaboração de trabalho final de curso de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, desde que o curso seja compatível com as diretrizes institucionais de capacitação.

15. Registre-se, por oportuno, que diversos órgãos vêm concedendo licença capacitação para elaboração de trabalho de conclusão do curso de graduação ou pós-graduação *lato sensu*, consoante se pode aferir dos atos editados pelo Tribunal de Contas da União, Superior Tribunal de Justiça e pela Advocacia-Geral da União, *verbis*:

Resolução TCU nº 212, de 25 de junho de 2008, do Tribunal de Contas da União, que “dispõe sobre o desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas da União”

“Art. 33. A concessão da licença para capacitação prevista no art. 87 da Lei N.º 8.112, de 1990, com a redação dada pela Lei N.º 9.527, de 10 de dezembro de 1997, tem como objetivo permitir que o servidor adquira ou desenvolva competências necessárias à sua atuação profissional no TCU.

§ 1º As ações de capacitação deverão possuir carga mínima de 12 (doze) horas semanais.

§ 2º A concessão da licença para capacitação deve observar o interesse estratégico do Tribunal e o uso preferencial para os seguintes eventos:

I – pós-graduação **stricto sensu**, incluindo a elaboração de dissertação ou tese;

II – participação em processo seletivo para ingresso em programas de pós-graduação **stricto sensu**, desde que a licença seja usufruída no período entre a inscrição e o exame;

III – realização de estudos preparatórios para obtenção de certificação de competências profissionais requeridas do servidor, desde que a licença seja usufruída no período entre a inscrição e o exame;

IV – participação em programas internos e externos de desenvolvimento gerencial e profissional;

V – elaboração de trabalho de conclusão de curso ou de monografia de pós-graduação **lato sensu**;

VI – elaboração de trabalho de conclusão de curso ou monografia de graduação; e

VII – estudos de idiomas estrangeiros.

§ 3º A solicitação de que trata os incisos II e III do parágrafo anterior deve conter exposição de motivos do dirigente da unidade organizacional em que demonstre a conveniência e oportunidade dos estudos e da titulação pretendida para as necessidades da unidade e do TCU, assim como da concessão da licença ao servidor interessado.

§ 4º A concessão da licença para capacitação para evento educacional promovido ou patrocinado pelo TCU poderá ser de iniciativa do próprio interessado ou da Administração, neste caso, por proposição do dirigente da unidade de lotação, do dirigente da unidade básica correspondente ou do Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa.

§ 5º Ao servidor em licença para capacitação fica assegurada a remuneração integral, inclusive a correspondente à função comissionada que ocupa, se for o caso.

§ 6º O direito de usufruto da licença para capacitação deverá ser exercido durante o quinquênio subsequente ao da aquisição, sendo vedada a acumulação de períodos aquisitivos.

§ 7º O servidor em estágio probatório, que possuir cinco anos de efetivo exercício no serviço público federal, somente poderá usufruir a licença para capacitação após a aprovação no referido estágio no Tribunal.” (grifos não originais)

Resolução nº 389, de 18 de dezembro de 2007, do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, que “regulamenta a concessão de licença para capacitação no âmbito do Superior Tribunal de Justiça”.

“Art. 8º A licença pode destinar-se a:

I - participação em evento de capacitação profissional promovido por entidade externa pública ou privada, desde que preencha os seguintes requisitos:

a) o evento de capacitação profissional deve possuir carga horária semanal mínima de doze horas;

b) na hipótese de evento cujas aulas se realizem em dias especificados, alternados ou corridos, a licença pode ser concedida, excepcionalmente para atender à necessidade da unidade de lotação do servidor, somente nos dias em que ocorrerem tais aulas.

II - Realização de pesquisa ou levantamento de informações para elaboração de monografia de graduação ou pós-graduação lato sensu e de dissertação ou tese de pós-graduação stricto sensu, desde que a participação no evento de capacitação profissional a que se vincula a pesquisa ou levantamento seja de interesse do Tribunal.

Parágrafo único. A licença destinada à realização de pesquisa ou levantamento de informações para elaboração de monografia de graduação não pode ultrapassar trinta dias.” (grifos não originais)

Portaria nº 1.483, de 16 de outubro de 2008, que “dispõe sobre a Licença para Capacitação no âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU – e Procuradoria-Geral Federal – PGF”

“Art. 3º A concessão da licença para capacitação fica condicionada às razões de conveniência, de oportunidade e de utilidade para a Administração.

§ 1º A utilidade caracteriza-se quando o conteúdo do aprendizado, a ser auferido em ação de capacitação, se relaciona com as atribuições da unidade em que o servidor esteja em exercício, ou com as atribuições do cargo ou função que desempenhe ou lhe seja inerente.

§ 2º A licença para capacitação pode ser requerida integralmente para a elaboração de trabalho final de monografia de pós-graduação lato sensu, de dissertação de mestrado e de tese de doutorado, cujo objeto seja compatível com o Plano Anual de Capacitação da AGU.

§ 3º Os cursos ofertados pelas escolas de governo serão priorizados para efeitos de concessão de licença para capacitação.” (grifos não originais)

CONCLUSÃO

16. Diante de todo o exposto, esta Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas entende que é possível a concessão de licença capacitação para a elaboração de trabalho de conclusão de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*, desde que esses cursos estejam inseridos no plano de capacitação do órgão ao qual pertence o servidor e guarde pertinência com as suas diretrizes institucionais.

À consideração da Senhora Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, com proposta de restituição dos autos à Coordenação de Legislação de Pessoal e Normas, da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília, 10 de agosto de 2009.

VANESSA SILVÁ DE ALMEIDA
Coordenadora-Geral de Elaboração,
Sistematização e Aplicação das Normas

De acordo. À consideração do Senhor Secretário de Recursos Humanos.

Brasília, 10 de agosto de 2009.

DANIELE RUSSO BARBOSA FEIJÓ
Diretora do Departamento de Normas e
Procedimentos Judiciais

Aprovo. Restitua-se o presente processo administrativo à Coordenação de Legislação de Pessoal e Normas, da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, consoante proposto.

Brasília, 10 de agosto de 2009.

DUVANIER PAIVA FERREIRA
Secretário de Recursos Humanos