

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão Pública

Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

NOTA TÉCNICA Nº 16/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Custeio de curso de mestrado a servidor que se encontra em estágio probatório.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio do documento acima epigrafado, encaminhado pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – CGRH/MCTI, este órgão central do SIPEC foi instado a exarar manifestação acerca da possibilidade de servidor ocupante de cargo efetivo, mas ainda em estágio probatório, cursar pós-graduação *stricto sensu*, custeada pela Administração, realizada em regime de dedicação parcial, e no período noturno.

2. Após a análise da situação posta nos autos e especialmente da legislação que rege a matéria, o entendimento deste Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal – DENOP, pode ser assim sintetizado:

a) A capacitação **do servidor público de cargo efetivo** tem por finalidade o incremento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, de modo a melhor atender às necessidades da sociedade, que a custeia.

b) Nos termos do § 5º do art. 96 A da Lei nº 8.112/90 é devido o ressarcimento das despesas ocorridas em decorrência do curso, quando o servidor venha a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de ter permanecido no exercício de suas funções pelo mesmo período do afastamento para participação em pós-graduação *stricto sensu* no País;

c) Não se afigura razoável que a Administração, que detém recursos limitados para capacitar, custeie cursos de longa duração, como pós-graduação, MBA ou especialização **a servidores sem vínculo com a Administração ou que ainda se encontrem submetidos ao estágio probatório.**

d) Como medida profilática, cabe aos órgãos e entidades do SIPEC, quando da

divulgação dos processos seletivos que ofereçam vagas para os cursos de capacitação de longa duração, oferecidos no âmbito da Administração Pública, portanto, voltados a servidores públicos estáveis no cargo público, deixar claro a seus servidores que somente estão aptos a participar dos referidos processos seletivos, por absoluta obediência ao que versa o § 2º do art. 96-A da Lei nº

8.112/90, os servidores públicos federais estáveis no cargo público efetivo, **ou seja, que não estejam em período de fruição do estágio probatório ou confirmatório.**

3. Destaque-se que o posicionamento ofertado tem por finalidade única fornecer subsídios ao Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional – DEDDI, unidade administrativa desta SEGEPE competente para proferir entendimento conclusivo

sobre o assunto, o qual solicitamos que seja encaminhamento a este DENOP/SEGEP, para aplicação em consultas futuras. Assim, sugere-se o envio dos autos ao DEDDI/SEGEP, para proferir entendimento conclusivo e devolução dos autos diretamente ao órgão setorial consulente (MCTI).

ANÁLISE

4. Os autos apresentam como objeto a necessidade de avaliação do órgão central do SIPEC acerca da possibilidade de participação de servidor ocupante de cargo efetivo, mas ainda em estágio probatório, em curso de pós-graduação *stricto sensu* - Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento na área de Economia -, ofertado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com a Escola de Administração Fazendária – ESAF, sem necessidade de afastamento, uma vez que o mestrado oferecido terá carga horária de 704 horas-aula, em regime de dedicação parcial, com aulas ministradas as segundas e quartas-feiras, no período noturno.

5. Sobre a participação de servidores em estágio probatório no referido programa, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI realizou a seguinte análise:

6.A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, trata do afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no país em seu artigo Art. 96-A e condiciona, no § 2º, os afastamentos para realização de mestrado somente aos servidores titulares de cargos efetivos no respectivo órgão ou entidade há pelo menos 3 (três) anos para mestrado, incluído o período de estágio probatório.

7.Podemos observar, todavia, que nenhuma regra ou requisito foi estabelecido para o caso em tela, uma vez que o mencionado artigo refere-se estritamente ao afastamento para participar de programa de pós-graduação *stricto sensu* em que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, situação diversa da pleiteada pelos nossos servidores.

8.Perquirindo o espírito da referida Lei ao estabelecer três anos de atividade no órgão como critério do afastamento para realização de mestrado, podemos inferir que o afastamento do servidor em estágio probatório impede a avaliação da sua aptidão e capacidade para o desempenho do cargo, justificando a condição imposta. Diferentemente, o mestrado almejado pelos servidores em questão, por não necessitar de interrupção das atribuições do cargo, permitirá a continuidade da avaliação dos fatores de desempenho aferidos no estágio probatório.

9.A antiga Secretaria de Recursos Humanos desse Ministério, por meio do Ofício-Circular nº 42, de 15 de setembro de 1995, com o objetivo de responder às consultas referentes a servidores em estágio probatório recomendou, no item 5: *O servidor em estágio probatório poderá participar de treinamento de curta duração, desde que seja de interesse do órgão ou entidade, necessário ao desempenho das atribuições do cargo para o qual foi nomeado e não prejudique a realização da avaliação de desempenho a que deve ser submetido.*

10.O citado Ofício-Circular, assim como as demais normas legais silenciam quanto à possibilidade de participação de servidores em programas de pós-graduação *stricto sensu* sem necessidade de afastamento, simultâneas ao exercício do cargo, não havendo restrição explícita à participação dos servidores em mestrados dessa natureza.

11.Observando as peculiaridades do mestrado pretendido pelos servidores deste Ministério, podemos constatar que estão presentes os requisitos estabelecidos no Ofício-Circular nº 42 (*interesse do órgão, necessário ao desempenho das atribuições*

do cargo para o qual foi nomeado e não prejudique a realização da avaliação de desempenho a que deve ser submetido) uma vez que o curso é dirigido exclusivamente à formação de gestores públicos, com o intuito de expansão e melhoria da qualidade dos serviços e políticas públicas, como disposto na justificativa apresentada pelo IPEA. O objetivo geral do mestrado é promover uma aproximação entre a formação acadêmica e a institucionalidade e o modo de funcionamento das políticas públicas.

12. Ademais, o curso em questão adotou como critério de seleção a apresentação de Pré-Projeto demonstrando a vinculação do objeto de estudo escolhido às atividades exercidas pelo candidato ao mestrado no âmbito da gestão das políticas públicas.

13. O interesse público de ter na prestação dos serviços do Estado agentes capacitados se coaduna ao propósito do curso de atender à necessidade de formação e qualificação da gestão pública federal. Os objetivos específicos do curso em tela, quais sejam: capacitar os gestores e técnicos para o desenho e a gestão do planejamento; capacitar os alunos para utilizar e avaliar diferentes metodologias quantitativas e qualitativas, tecnologias de informação e instrumentos de análise de políticas na gestão programas sociais e formar tecnicamente gestores públicos para acompanhar, avaliar, monitorar, controlar e auditar a execução de metas físico-financeiras das políticas públicas, promoverão a melhoria das funções exercidas pelos servidores mestrados, desde o início da grade curricular, com reflexo direto na prestação de serviço ao cidadão.

14. O legislador estabeleceu no art. 96-A da Lei 8.112/90 medidas que salvagam o interesse público, determinando a permanência do servidor no exercício de suas funções, após o retorno do afastamento, por um período igual ao concedido ou deverão ressarcir o órgão dos gastos com seu aperfeiçoamento, caso venham a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência ou não obtenham o título ou grau que justificou seu afastamento no período previsto.

15. Entretanto, tal determinação legal não se aplica aos servidores que participam de curso de pós-graduação na modalidade “sem afastamento”. Àqueles que concluem essa modalidade de pós-graduação não há exigência legal de permanência no órgão ou ressarcimento independente de estarem em estágio probatório. Portanto, nada assegura que os servidores estáveis reverterão seus conhecimentos em benefício do órgão ao concluírem seu aperfeiçoamento.

6. Ressalte-se, inicialmente, o entendimento deste órgão central do SIPEC¹ no sentido de que, de acordo com o § 2º do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990 os afastamentos para a realização de programas de pós-graduação, 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, **incluindo o período de estágio probatório**, desde que não tenham se afastado por motivo de licença para tratar de assuntos particulares, para gozo de licença capacitação ou com fundamento no referido artigo, nos 2 (dois) anos anteriores à data da solicitação de afastamento.

7. Ademais, foi firmado entendimento² de que não há, no ordenamento jurídico vigente, a possibilidade de concessão de afastamento parcial ao servidor que pretenda realizar curso de pós-graduação *stricto sensu* no país. Assim, em havendo a possibilidade de compensação de horário, respeitada a duração semanal do trabalho, deverá ser concedido o horário especial de servidor estudante (art. 98) e, em não havendo, deverá ser concedido o

¹ Nota Informativa nº 261/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 03 de junho de 2013; da Nota Técnica nº 280/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 28 de agosto de 2012; da Nota Técnica nº 693/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, de 09 de dezembro de 2009; da Nota Técnica nº 540/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, de 10 de novembro de 2009.

² Nota Técnica nº 40/2011/DENOP/SRH/MP

afastamento para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País (art. 96-A).

8. Todavia, o caso concreto em análise diferencia-se dos dois posicionamentos acima citados, pois como observou o órgão setorial consulente, não se trata efetivamente de avaliar a possibilidade de afastamento dos servidores em estágio probatório para participação em curso de pós-graduação *stricto sensu*, **e sim a possibilidade de seu custeio pela Administração.**

9. Entretanto, em que pese a tentativa do órgão consulente de dissociar completamente o afastamento para participação em pós-graduação do custeio, relevante anotar que, **no entendimento deste órgão central do SIPEC, quando o legislador vedou o afastamento para pós-graduação por servidor, antes da habilitação em estágio probatório (art. 96-A), implicitamente vedou o custeio pela Administração de tal capacitação a esses servidores.**

10. Tal raciocínio parece ter amparo numa premissa basilar da política de incentivo e custeio de capacitação de servidores públicos federais por parte da Administração, **qual seja a de que a capacitação, embora relevante ao aprimoramento pessoal e profissional do capacitado, primeiro deve ser útil e passível de reversão à própria Administração, o que não se pode garantir quando se trata da capacitação de um servidor que, por estar em avaliação de estágio probatório, pode vir a deixar o cargo público por inabilitação, e com isso levar consigo o conhecimento que adquiriu, antes de revertê-lo em prol da Administração.**

11. Deste modo, embora assista certa razão ao consulente, quando afirma que na situação concreta, **em que não ocorreria o afastamento**, a avaliação do estágio probatório não seria prejudicada, tampouco o desenvolvimento das atividades afetas ao cargo público, certo é que o art. 96-A não pode ser interpretado de forma tão simplista, de forma a se esquecer que a Administração, **por ter recursos limitados para a capacitação de seus agentes, deve estabelecer requisitos e premissas objetivos para a utilização desses recursos, independentemente da modalidade de financiamento.**

12. Destaque-se, por oportuno que, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal para a Administração Pública Federal detém, dentre as suas finalidades, o aprimoramento dos agentes que atuam na máquina pública, tudo com o fim último de incrementar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, bem como o desenvolvimento permanente do servidor público. Nesse sentido, cumpre-nos observar o que dispõe a Exposição de Motivos nº 00277/2005/MP, abaixo transcrita:

2.As diretrizes do governo de Vossa Excelência para a reestruturação do aparelho de Estado incluem a formação e o desenvolvimento de um serviço público qualificado, eficiente e democrático, capaz de diminuir o déficit institucional e aumentar a capacidade de gestão do governo federal, visando à melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

3.O enfrentamento deste desafio exige um amplo esforço no sentido de se instituir 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.

[...]

5. Assim, a proposta ora apresentada tem como finalidade uma nova política de desenvolvimento permanente dos servidores; a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos; a adequação das competências individuais dos servidores relacionadas com os objetivos das instituições, tendo como referência o Plano Plurianual e, finalmente, a divulgação e gerenciamento das ações de capacitação.

[...]

7. O projeto de decreto prevê, ainda, que a gestão por competência é gestão da capacitação propriamente dita, 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.**

[...]

8. Consideram-se eventos de capacitação os cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários, congressos, desde que contribuam para o desenvolvimento do servidor e coadunem com os interesses e as necessidades institucionais dos órgãos e das entidades.

13. No contexto desta avaliação, importante destacar que as ações de capacitação promovidas pelos órgãos públicos federais, principalmente MBA's, Pós-Graduações, Mestrados, Doutorados e Pós-Doutorados, **devem se destinar, primordialmente, a servidores estáveis no cargo público**, em razão da característica essencial de que é revestido o estágio probatório, qual seja a de que **é um período de adaptação e avaliação do servidor**, em que será **verificado** o desempenho e o grau de aproveitamento **às atividades do cargo e às obrigações e vedações aplicáveis aos servidores, de forma a determinar a estabilização ou não no cargo para o qual foi nomeado.**

14. Nesse sentido, segundo Paulo Modesto³, o estágio probatório é um período de experiência, supervisionado pela Administração, destinado a verificar a real adequação de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de provimento vitalício na primeira fase da relação funcional que encetam com o Estado.

15. Então, considerando o objetivo do estágio probatório e as limitações impostas ao servidor em cumprimento deste período, assim como a partir da inteligência do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, no entendimento deste Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de pessoal **não se afigura razoável a Administração, com seus recursos limitados para capacitar, custear cursos de longa duração, como pós-graduação, MBA ou especialização a servidores que ainda se encontrem submetidos ao estágio probatório.**

16. Tal limitação mostra-se legítima, uma vez que visa resguardar a necessidade de a Administração Pública capacitar primeiro os integrantes de seus quadros efetivos, o que mostra maior conveniente evitar a formação de longa duração de servidores que possam ser inabilitados no estágio probatório.

17. Ademais, se a Administração exige **daqueles servidores efetivos** que se

³Disponível no endereço eletrônico <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-10-ABRIL-2007-PAULOMODESTO.pdf>

submetem às capacitações de que trata o art. 96-A, na hipótese de solicitação de exoneração ou mesmo de aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência igual ao do afastamento, **o ressarcimento dos custos com seu aperfeiçoamento, não faria sentido custear capacitação ou permitir o afastamento daquele servidor que ainda não foi efetivado e que não se sabe se terá condições de reverter à Administração o conhecimento adquirido.**

18. Em verdade, nos parece que o legislador, quando estipulou a obrigatoriedade de o servidor restituir o investimento feito em sua capacitação, desejou muito mais que o retorno desses recursos aos cofres públicos, eis que intencionou uma forma de garantir a incorporação à Administração do conhecimento adquirido pelo servidor, naquela capacitação. Assim, se esse foi realmente o escopo da norma, o que nos parece evidente, tem-se maior razão para não se capacitar, a longo prazo, os agentes públicos que ainda não adquiriram a estabilidade no cargo público e que levarão consigo o conhecimento, ainda que ressarcisse os custos da capacitação.

19. **Todavia, em elevação aos objetivos da capacitação, aos princípios da supremacia de interesse público, da eficiência, e razoabilidade, mostra-se salutar e recomendável que servidores em estágio probatório sejam beneficiados por atividades de treinamento e formação que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atividades que estejam exercendo, com vistas a preparar o servidor para enfrentar as situações inerentes ao exercício do cargo para o qual foi empossado.**

20. Relevante expor, ademais, que discordamos de forma veemente da afirmação do órgão consulente de que não haveria, para os servidores que concluem a pós-graduação em curso *strictu sensu* sem afastamento, a exigência legal de permanência no órgão ou do ressarcimento, independentemente de estarem em estágio probatório, uma vez que, como robustamente desenvolvido acima, o objetivo da permanência e do ressarcimento se sobrepõem a meras questões financeiras ou legalistas.

21. Acresça-se, ainda, à presente manifestação, a orientação de que, como medida profilática, deverão os órgãos e entidades integrantes do SIPEC, quando da divulgação dos processos seletivos que ofereçam vagas para os cursos de capacitação de longa duração oferecidos no âmbito da Administração Pública e, portanto, voltados a servidores públicos com estabilidade no cargo público, deixar claro a seus servidores, que somente estão aptos a participar do referido processo seletivo, por obediência ao que versa o § 2º do art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, **os servidores públicos federais estáveis no cargo público que ocupam.**

22. **Frise-se, por derradeiro que, a participação nos referidos cursos de capacitação de servidores em período de estágio probatório, ainda que com recursos próprios, e mesmo com a autorização do órgão, em face de inobservância da Lei, não enseja em absoluto o ressarcimento administrativo das despesas contraídas pelo servidor em decorrência do curso.**

CONCLUSÃO

23. O entendimento ora ofertado tem por finalidade única de fornecer subsídios ao Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional – DEDDI, para que no

uso de suas competências firme entendimento conclusivo sobre o assunto, devendo este ser encaminhado diretamente ao órgão consulente, com cópia a este Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais, para aplicação em consultas futuras.

À deliberação da Senhora Coordenadora-Geral.

Brasília, 30 de março de 2015.

EDILCE JANE LIMA CASSIANO
TÉCNICA DA DIPVS

TEOMAIR CORREIA DE OLIVIERA
Chefe da DIPVS

MARCIA ALVES DE ASSIS
Chefe da DILAF

De acordo. À deliberação do Senhor Diretor, para apreciação dos termos técnicos expostos e, se de acordo, encaminhar o Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional- DEDDI.

Brasília, 30 de março de 2015.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

Aprovo. Encaminhe-se na forma proposta ao Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional- DEDDI.

Brasília, 30 de março de 2015.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA
Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal