



**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 hermeneuta 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 providências mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu líbito, 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 aceitar como critério exegético de uma lei que esta

⁵ Ob. cit. p.124-125.



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

sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia a irrogar dislates 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