



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas
Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Pessoas

Nota Técnica SEI nº 10510/2021/ME

Assunto: Consulta feita pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Desenvolvimento Regional sobre a possibilidade de exigir ressarcimento ao Erário de servidor que não tenha atendido aos requisitos previstos na legislação quanto à concessão de licença para capacitação com vistas a elaborar dissertação de mestrado.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR apresenta questionamento a este órgão central do SIPEC, por meio da Nota Técnica nº 53/2020-DDG/CDAS/CGGP (SEI 12905222), sobre possibilidade de exigência de ressarcimento de servidor que não tenha atendido aos requisitos previstos na legislação quanto à concessão de licença para capacitação com vistas a elaborar dissertação de mestrado.
2. Este órgão central analisou o caso, apresentando posicionamento na Nota Técnica SEI nº 2074/2021/ME, SEI 13075461. Mas tendo em vista tratar-se de situação não prevista na legislação vigente, e dada a excepcionalidade do caso, o processo foi encaminhado em 25/01/2021 à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para apreciação, no caso concreto e com base nos argumentos apresentados, sobre a legalidade do entendimento deste órgão central do SIPEC.
3. Ressalta-se que as dúvidas encaminhadas pelo órgão setorial em questão estão em conformidade com o estabelecido na Orientação Normativa SEGEP/MP nº 7, de 17 de outubro de 2012, que disciplina sobre os procedimentos para realização de consultas ao Órgão Central do SIPEC.

ANÁLISE

4. Dos questionamentos apresentados na Nota Técnica nº 53/2020-DDG/CDAS/CGGP (SEI 12905222), este órgão central do SIPEC apresentou, por meio da Nota Técnica SEI nº 2074/2021/ME, SEI SEI 13075461, o entendimento a seguir:

14. Considerando as informações apresentadas na Nota Técnica nº 53/2020-DDG/CDAS/CGGP (SEI 12905222), fica demonstrado que **o prazo estabelecido no art. 26 da IN 201/2019 para apresentação da documentação de comprovação do afastamento não foi respeitado**, sendo que a prestação de esclarecimentos e a apresentação de documentação ocorreram após notificação formalizada pelo órgão setorial, conforme item 4.19 da referida Nota Técnica.

15. Quanto à documentação apresentada como comprovação, no item 4.17 da Nota Técnica, o órgão setorial explicita que aceita como comprovação de participação na ação de desenvolvimento a *“Declaração de Vínculo emitida pela ENAP (2850378), na data de*

26/10/2020, em combinação com o Documento intitulado de "Ata da Banca de Qualificação de Dissertação" (1529861), de 26/08/2019". No item 4.18, o órgão setorial atesta o atendimento do inciso II do art. 26, a partir do "fornecimento de informações das atividades e do trabalho desenvolvido durante o usufruto do último período da licença para capacitação, de acordo com a mensagem eletrônica (2808824) e anexo (2808804 - Documento em formato "pdf", desprovido de assinatura), ambos emitidos em 24/09/2020".

16. Por fim, resta demonstrado que **a documentação prevista no art. 26 da IN 201/2019 não foi apresentada completamente**, restando pendente "cópia de trabalho de conclusão, monografia, dissertação ou tese, com assinatura do orientador, quando for o caso", conforme inciso III do referido artigo.

17. Considerando o não cumprimento do prazo estabelecido no caput do art. 26 da IN 201/2019, que a prestação de esclarecimentos e a apresentação de documentação ocorreram após notificação formalizada pelo órgão setorial e, bem como, a não apresentação da documentação prevista no inciso III do mesmo artigo, este órgão central do SIPEC entende que é possível exigir ressarcimento ao erário, uma vez que a servidora não atendeu aos requisitos previstos na legislação quanto ao **objeto de sua licença para capacitação – "elaborar dissertação de mestrado"**.

18. Contudo, este órgão central reconhece que na Nota Técnica nº 53/2020-DDG/CDAS/CGGP (SEI 12905222) foram apresentados trechos da justificativa para não atendimento do inciso III do art. 26 da IN 201/2019, e foi informado o estabelecimento de um novo cronograma acordado com o orientador, com a data da defesa definida para 27/11/2020. Neste sentido, fica evidente que não houve abandono da ação de desenvolvimento, mas mudança no cronograma de sua conclusão, o que impossibilita a apresentação de documentação comprobatória dentro do prazo estabelecido na IN 201/2019.

19. Cabe destacar que a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, preconiza em seu art. 2º que "*A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, **razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.***".

20. Isto posto, este órgão central considera necessária consulta à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional quanto à consolidação do entendimento deste órgão central sobre ser cabível a cobrança de ressarcimento ao erário, com base na interpretação do inciso III e do parágrafo único do art. 26 da IN 201/2019, e demais legislações aplicáveis ao caso apresentado na Nota Técnica nº 53/2020-DDG/CDAS/CGGP (SEI 12905222), visando subsidiar resposta deste órgão central sobre a possibilidade de exigência de ressarcimento ao erário, considerando a situação descrita nesta nota técnica.

5. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional manifestou-se por meio do PARECER SEI Nº 2693/2021/ME, SEI 13788757:

(...)

19. Contudo, no que se refere à licença para capacitação, é relevante observar que a legislação não vincula o seu gozo a períodos determinados durante o transcurso da capacitação, estando, inclusive, condicionada à discricionariedade da autoridade administrativa. Com efeito, o art. 25, inc. II do Decreto nº 9.991, de 2019, ao possibilitar que a referida licença seja utilizada para a realização de uma das últimas etapas de ações de capacitação de longo prazo (elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado, de livre-docência ou estágio pós-doutoral), não fixa qualquer critério peremptório quanto à determinação do período a ser gozado para esse fim (p. ex. nos últimos 90 dias).

20. Assim, em princípio, nada impede que o período máximo de licença para capacitação (3 meses) ou a última parcela seja utilizada, por exemplo, no último semestre do curso de pós-graduação stricto sensu. Nesse caso, a submissão do trabalho de conclusão de curso ao parecer do professor orientador para designação de data de exame de qualificação e respectiva defesa da dissertação ou tese junto à banca examinadora da instituição de ensino superior poderia ultrapassar os 30 (trinta) dias do retorno às atividades funcionais, de forma que restaria inviável o cumprimento do estabelecido no art. 26, inc. III, da Instrução Normativa SGP nº 201, de 2019.

21. Isso porque, em razão da dinâmica que envolve os cursos de pós-graduação stricto sensu no País e no exterior, as atividades vinculadas à conclusão dos cursos (elaboração de dissertação de mestrado e de tese de doutorado) podem ser desenvolvidas em etapas, no decorrer do curso e concomitantemente com outras atividades, como a participação em disciplinas obrigatórias e optativas, realização de estágio docente obrigatório ou a participação em seminários de pesquisas, e podem ser concluídas apenas no prazo final estabelecido pela instituição de ensino. Assim, **na hipótese de concessão de licença para capacitação com fundamento no inciso II do art. 25 do Decreto nº 9.991, de 2019, durante a participação em curso pós graduação stricto sensu, não parecer ser razoável que a obrigação de comprovação das atividades vinculadas à efetiva elaboração do trabalho final fique restrita à apresentação da cópia da dissertação ou da tese, porquanto a concessão da licença não está vinculada à finalização do curso, mas ao efetivo aproveitamento do período da licença para capacitação para elaboração do trabalho final.**

22. A mesma lógica deve se aplicar aos demais cursos que exigem trabalho final para sua conclusão. Nada obsta que seja concedida, em tese, a licença para capacitação a partir do momento em que cumpridos os requisitos necessários à elaboração do trabalho final. Nessa hipótese, nem sempre o servidor, depois de 30 (trinta) dias do seu retorno às atividades, terá a "cópia de trabalho de conclusão, monografia, dissertação ou tese, com assinatura do orientador, quando for o caso", motivo pelo qual se demonstra incoerente a referida exigência.

23. Em reforço ao entendimento acima, podemos indicar que no caso específico submetido a análise da SGP, a servidora parcelou a licença para capacitação em 3 (três) períodos distintos para o mesmo fim, qual seja, elaborar dissertação de mestrado. **Caso prosperasse o entendimento de que a ausência da entrega do trabalho final de curso devidamente assinado pelo orientador no prazo assinalado gera o dever de indenizar a Administração, esse documento teria que ser exigido após 30 (trinta) dias do retorno de cada parcela da licença para capacitação, o que inviabilizaria o seu gozo com essa finalidade, o qual ficaria restrito ao meses finais do curso ou à proximidade com a data final de submissão do trabalho de conclusão do curso.**

24. Ademais, apenas a título de exemplo, a conclusão de cursos de pós-graduação stricto sensu no País ou no exterior, está sujeita, por vezes, a fatores alheios à vontade do discente, que ainda que tenha programado a licença no período final do curso, pode estar subordinado a fatos que justifiquem a prorrogação do ato final do programa com o exame de qualificação precedido do depósito junto à Universidade, revelando um impedimento material, evidenciando a ausência de má-fé[2] ou culpa em sentido estrito, resultando em atrasos no cumprimento de obrigações assumidas junto à Administração.

25. Desta forma, considerando que a legislação não limita o gozo da licença para capacitação à finalização de trabalhos de conclusão de curso, tendo em vista permitir a fruição para a sua elaboração (cf. art. 25, II, do Decreto nº 9.991, de 2019), **somos de parecer de que a previsão constante do inciso II do art. 26 da Instrução Normativa SGP nº 201, de 2019, não deve restringir a comprovação a ser realizada pelo servidor à apresentação da cópia do trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado ou pós-doutorado finalizado, podendo ser suprida pelos demais documentos comprobatórios constantes dos incisos I e II do referido dispositivo, acrescidos, por exemplo, pelo trabalho no estado em que se encontra, acompanhado por outros documentos idôneos que corroborem a participação, a realização das atividades e o aproveitamento do servidor na elaboração do trabalho final.**

Portanto, entende-se que é mais razoável que a cópia do trabalho devidamente assinado pelo orientador somente seja exigida no final do curso e não até 30 (trinta) dias do retorno às atividades, exceto nas situações em que concluído dentro do referido prazo.

(...)

32. Nas hipóteses em que a licença para capacitação foi concedida para fins de elaboração de trabalho final de curso, tão logo conclua a ação de desenvolvimento junto à instituição promotora do evento de capacitação, o servidor possui o dever de apresentar junto ao seu órgão os documentos hábeis à comprovação da efetiva participação, do desempenho e a conclusão da ação de desenvolvimento, e que possuem pertinência com cada atividade acadêmica a ser considerada, consoante regulamento do programa do curso de pós-graduação stricto sensu da instituição de ensino superior, sob pena de configurar prejuízos ou danos à Administração com o afastamento e gerar o dever de responsabilização e ressarcimento ao erário na forma da legislação em vigor. Incumbe aqui reforçar que o dever do servidor de comprovar a conclusão do curso que tenha ocorrido após o período de 30 (trinta) dias do seu retorno às atividades laborais não afasta a obrigação do servidor de demonstrar a efetiva realização das atividades de capacitação durante o período em que esteve em gozo de licença para capacitação, por meio dos documentos constantes do artigo 26 da Instrução Normativa SGP nº 201, de 2019, e outros que se mostrarem necessários.

33. É cediço que a Administração Pública na aplicação de medidas ressarcitórias deve realizar um juízo de ponderação de valores, prestigiando os aspectos materiais de uma atividade geradora de benefícios que possui potencialidade de expandir o aperfeiçoamento da ação administrativa ao invés de um formalismo exacerbado, mormente em situações que dependem de atos de terceiros, alheios à relação jurídica-administrativa.

34. É indispensável o controle do ato administrativo[4] com parâmetro no princípio constitucional do devido processo legal substantivo (cf. art. 5º, LV, da CF), que fundamenta a proporcionalidade dos comandos emanados do Poder Público para a sua validade, evitando-se com isso, o risco de excessivas responsabilizações, violando ainda, outros direitos e garantias fundamentais, e a cláusula da dignidade da pessoa humana[5].

(...)

37. Assim, **nas hipóteses de não conclusão do trabalho final do curso em momento coincidente com até 30 (trinta) dias depois do término da licença para capacitação, seja em razão do cronograma inicial não corresponder a datas próximas, seja por razões alheias à vontade do servidor, caso este tenha alcançado o resultado pretendido (conclusão da ação de desenvolvimento) no prazo estabelecido pela instituição do ensino, não se mostra proporcional a aplicação de medida ressarcitória pela Administração.**

38. Não obstante, vale registrar que em casos nos quais a Administração Pública deva aplicar a medida ressarcitória para recomposição de danos ao erário, de que trata o artigo 46 da Lei nº 8.112, de 1990, deve assegurar o exercício da ampla defesa e do contraditório, para que seja possível os descontos em folha de pagamento ao servidor público, em consonância com a Súmula nº 63, da AGU[7].

6. Em face do argumentado a PGFN conclui que:

41. Diante do exposto, em resposta à presente consulta, tem-se que:

a) a finalidade do ato administrativo de concessão de licença para capacitação aos servidores públicos é a participação em ações de desenvolvimento para evolução e aquisição das competências e habilidades do beneficiado, para aplicação imediata no serviço público, contribuindo com melhoria da prestação de serviços e alcance de maiores resultados a serem entregues à Administração e à sociedade, alcançando o princípio da eficiência administrativa;

b) a contrapartida do servidor público com a concessão da licença para capacitação, durante a qual a Administração continua a pagar a remuneração do servidor no período em que este fica afastado das suas atividades laborais, é a efetiva participação, o desempenho e a conclusão da ação de desenvolvimento, que motivou o ato administrativo da sua concessão. Isto porque, o atendimento ao interesse público, densificado na aquisição de conhecimento técnico em eventos de capacitação, apenas se perfaz com a obtenção de certificação ou titulação, que deve ser comprovada, sob pena de restar caracterizado um prejuízo à Administração e surgir o dever de ressarcir, salvo a hipótese de interrupção a pedido do servidor público motivado por caso fortuito ou força maior, desde que comprovada a efetiva participação ou aproveitamento da ação de desenvolvimento no período entre a data do início do afastamento até a data do pedido de interrupção;

c) no que se refere à licença para capacitação, é relevante observar que a legislação não vincula o seu gozo a períodos determinados durante o transcurso da capacitação, estando, inclusive, condicionada à discricionariedade da autoridade administrativa. Com efeito, o art. 25, inc. II do Decreto nº 9.991, de 2019, ao possibilitar que a referida licença seja utilizada para a realização de uma das últimas etapas de ações de capacitação de longo prazo (elaboração de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado, de livre-docência ou estágio pós-doutoral), não fixa qualquer critério peremptório quanto à determinação do período a ser gozado para esse fim (p. ex. nos últimos 90 dias);

d) a Administração Pública na aplicação de medidas ressarcitórias deve realizar um juízo de ponderação de valores, prestigiando os aspectos materiais de uma atividade geradora de benefícios que possui potencialidade de expandir o aperfeiçoamento da ação administrativa ao invés de um formalismo exacerbado, mormente em situações que dependem de atos de terceiros, alheios à relação jurídica-administrativa;

e) nas hipóteses de não conclusão do trabalho final do curso em momento coincidente com até 30 (trinta) dias depois do término da licença para capacitação, seja em razão do cronograma inicial não corresponder a datas próximas, seja por razões alheias à vontade do servidor, caso este tenha alcançado o resultado pretendido (conclusão da ação de desenvolvimento) no prazo estabelecido pela instituição do ensino, não se mostra proporcional a aplicação de medida ressarcitória pela Administração;

f) por sua vez, nas hipóteses em que a Administração Pública deva aplicar a medida ressarcitória para recomposição de danos ao erário, de que trata o artigo 46 da Lei nº 8.112, de 1990, deve assegurar o exercício da ampla defesa e do contraditório, para que seja possível os descontos em folha de pagamento ao servidor público, em consonância com a Súmula nº 63 da AGU.

7. Diante dos argumentos apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, este órgão central do SIPEC corrobora entendimento exarado no PARECER SEI Nº 2693/2021/ME, SEI 13788757 , frisando:

a) não se mostra proporcional a aplicação de medida ressarcitória pela Administração na situação de não conclusão de trabalho final do curso em momento coincidente com até 30 (trinta) dias depois do término da licença para capacitação, seja em razão do cronograma inicial não corresponder a datas próximas, seja por razões alheias à vontade do servidor, desde que o servidor tenha alcançado o resultado pretendido (conclusão da ação de desenvolvimento) no prazo estabelecido pela instituição do ensino;

b) nas hipóteses em que a Administração Pública deve aplicar a medida ressarcitória para recomposição de danos ao erário, de que trata o artigo 46 da Lei nº 8.112, de 1990, deve-se assegurar o exercício da ampla defesa e do contraditório, para que seja possível os descontos em folha de pagamento ao servidor público, em consonância com a Súmula nº 63 da AGU.

CONCLUSÃO

8. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento do presente Processo à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR para ciência e providências cabíveis acerca do entendimento apresentado pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal deste Ministério, na qualidade de órgão central do SIPEC.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

CAROLINA SGARABOTO

Administradora

Documento assinado eletronicamente

EDUARDO VIANA ALMAS

Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Pessoas

De acordo. Encaminhe-se à consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ

Diretora do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas

Aprovo. Encaminhe-se conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL

assinatura eletrônica do dirigente



Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz, Diretor(a)**, em 09/03/2021, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Viana Almas, Coordenador(a)-Geral**, em 09/03/2021, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Sgaraboto, Administrador(a)**, em 09/03/2021, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Lenhart, Secretário(a)**, em 10/03/2021, às 22:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **14176155** e o código CRC **E4D53B37**.

Referência: Processo nº 19975.100443/2021-43.

SEI nº 14176155