



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 164/2022/ME

Assunto: Consulta quanto à possibilidade de percepção, pelo servidor afastado para participar de ação de desenvolvimento, de bolsa de estudo/apoio financeiro oferecida pela instituição promotora do evento.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresentou consulta a este Órgão Central do SIPEC, por intermédio do Ofício nº 4411/2021/MMA (SEI nº 19113505) e da Nota Técnica nº 1171/2021-MMA (SEI nº 19113514), a respeito da percepção, por servidor afastado para participar de ação de desenvolvimento, de bolsa de estudo/apoio financeiro oferecida pela instituição promotora do evento *"para realização do curso de forma online - sem a comprovação de gastos com passagens/deslocamentos, hospedagem, alimentação etc., justificando-se tão somente pela necessidade de manter, durante o período de treinamento, uma infraestrutura adequada..."*.
2. Na Nota Técnica, o órgão setorial informa que *"considerando a inexistência de normatização sobre o objeto posto em análise, bem como orientação para o caso em epígrafe, esta Pasta não pode emitir nenhum tipo de entendimento com relação às dúvidas acima descritas tendo em vista o princípio da legalidade, qual seja, a Administração Pública está vinculada aos estritos termos da Lei"*. Porém, verifica-se que foi apresentado entendimento quanto ao caso no item 4.17 da Nota Técnica nº 1171/2021-MMA (SEI nº 19113514), e, por isso, este Órgão Central do SIPEC considerou que as dúvidas encaminhadas pelo MMA 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

3. Na Nota Técnica nº 1171/2021-MMA (SEI nº 19113514), a Divisão de Legislação de Pessoal da Coordenação de Educação Corporativa e Competências (DILEP/COAPE/CGGP) do MMA contextualizou o caso submetido à avaliação deste órgão central do SIPEC, detalhando a ação de desenvolvimento a ser realizada pelo servidor:

(...)

" 4.3. Acrescenta-se, ainda, a informação que o treinamento será ministrado na modalidade EAD, com carga horária total de 180 (cento e oitenta) horas, quando professor e aluno estão em aula ao mesmo tempo. De acordo com a programação do curso, as aulas acontecerão ao vivo, transmitidas pela internet em tempo integral com previsão de carga de 6 (seis) horas por dia, totalizando 180 (cento e oitenta) horas de carga horária, que serão ocupados com aulas online ao vivo, via Zoom, planejadas de acordo com os fusos horários dos participantes, trabalho de casa, trabalho em grupo, tempo de estudo autônomo (na plataforma de e-learning do Instituto), e preparação de um plano de ação individual baseado em um estudo de caso real. Os horários de aulas ainda serão definidos para se ajustar melhor aos diferentes horários (fusos) dos países de cada participante.

...

4.5. *Conforme constam dos documentos acostados, o servidor apresentou todos os documentos comprobatórios referentes ao curso, à sua aprovação, bem como ao apoio financeiro oferecido pela Agência Alemã do Meio Ambiente e pelo Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, por meio do pagamento de uma bolsa de 825 € (oitocentos e vinte e cinco euros).*

4.6. *Diante dos fatos apresentados, a DIDE/COAPE/CGGP sugeriu o envio dos autos à esta Divisão de Legislação de Pessoal – DILEP, para manifestação a respeito da possibilidade de percepção da bolsa de estudos/apoio financeiro simultaneamente com a remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor, considerando que não foi encontrado normativo/orientação quanto a percepção de bolsa de estudos/apoio financeiro para casos de afastamento para participação em ação de desenvolvimento (programa de treinamento regularmente instituído)."*

4. Então, o órgão setorial relacionou os dispositivos legais aplicáveis ao caso em análise, quais sejam, a Lei nº 8.112, de 1990, o art. 18 e o art. 19 do Decreto nº 9.991, de 2019, a Instrução Normativa SGP-Enap nº 21, de 2021, e os incisos I e II do art. 25 da Portaria MMA nº 209, de 22 de abril de 2020, todos aplicáveis à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

5. A respeito do apoio financeiro oferecido pela instituição organizadora da ação de desenvolvimento, citado no item 4.5 da Nota Técnica nº 1171/2021-MMA (SEI nº 19113514), a DILEP/COAPE/CGGP descreveu o que segue:

(...)

"4.12. Em relação ao apoio financeiro oferecido pelo curso (carta de apoio financeiro - tradução 0780701), conforme destaca o Centro de Estudos Internacionais de Pós-Graduação em Gestão Ambiental - CIPSEM que justifica-se no seguinte sentido:

"Os principais parceiros e organizações financiadoras do programa de treinamento, a Agência Alemã do Meio Ambiente e o Ministério do Meio Ambiente da Alemanha, apoiam o mecanismo de pagamento de uma bolsa de 825 €, que se destina a compensar uma participação em tempo integral e, portanto, a implementação integral dos conteúdos do curso na instituição de origem após o curso. Esse apoio financeiro também deverá ajudar a garantir o acesso a todos os recursos necessários e exigidos, tais como conexão de banda larga estável com uma capacidade de download estimada entre 30 GB e 100 GB (que deve ser realizado por pacotes de dados móveis para alguns participantes) e dispositivos de informática (TI - Tecnologia da Informação) apropriados para uma participação online bem-sucedida."

4.13. Destaca-se que, a despeito do questionamento encaminhado pela DIDE/COAPE/CGGP de ausência de normativo/orientação quanto à percepção de bolsa de estudos/apoio financeiro para casos de afastamento para participação em ação de desenvolvimento (programa de treinamento regularmente instituído), tem-se nesta Pasta outras parcerias estreitas com contrapartes internacionais, nas quais é possível a capacitação de servidores deste Ministério em programas de treinamento que discutem temas como governança global, desenvolvimento sustentável, redução da pobreza, entre outros, como por exemplo o curso Gestão da Governança Global (Managing Global Governance Academy - MGG)."

6. A seguir, o órgão setorial informa que o curso será realizado à distância, totalizando 180 (cento e oitenta) horas, e que "o afastamento do servidor em questão ocorrerá com ônus para esta Pasta tão somente com relação aos vencimentos, excluindo outros ônus referentes à passagens, diárias, taxas de inscrição etc."

"4.17. Nesse sentido, esta DILEP/COAPE/CGGP, por analogia, entende tratar-se o caso concreto de situação bem similar, porém encontra resistência em relação ao apoio financeiro ofertado pela instituição parceira, a qual pretende justificar o uso da referida bolsa - 825 € (oitocentos e vinte e cinco euros), para realização do curso de forma online -

sem a comprovação de gastos com passagens/deslocamentos, hospedagem, alimentação etc., justificando-se tão somente pela necessidade de manter, durante o período de treinamento, uma infraestrutura adequada, podendo ser necessário ao servidor arcar com custos adicionais de conexão de banda larga estável com uma capacidade de download estimada entre 30 GB e 100 GB e dispositivos de informática apropriados para uma participação online bem-sucedida.

7. No trecho acima destacado, a DILEP/COAPE/CGGP do MMA manifestou que "*encontra resistência em relação ao apoio financeiro ofertado pela instituição parceira*" para o caso em análise. Por isso, o órgão setorial manifestou-se pela impossibilidade de apresentar posicionamento a respeito do teor da consulta apresentada Nota Técnica nº 1171/2021-MMA (SEI nº 19113514), alegando ausência de legislação específica aplicável ao caso concreto:

"4.22. Com as lições acima transcritas está claro que o Administrador Público somente pode fazer o que a lei (ou a norma regulamentadora) prevê, não lhe competindo (ao administrador) questioná-la, trata-se de previsão legal justa ou injusta, perfeita ou não, sendo-lhe, sim, facultado tão somente colocá-la em prática."

8. O órgão setorial conclui pela necessidade de consulta ao órgão central do SIPEC, apresentando o seguinte questionamento:

(...)

*"5.1 Ante o exposto, diante da ausência de normativos legais que regulamentem o caso concreto, sugere-se esta DILEP/COAPE/CGGP, em faculdade disposta no art. 11 da Orientação Normativa nº 7, de 17 de outubro de 2012, o encaminhamento da presente Nota Técnica ao Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), com a urgência que o caso requer, para análise e orientação quanto à dúvida suscitada pela Divisão de Desenvolvimento na Carreira - DIDEC/COAPE/CGGP sobre a possibilidade de percepção, pelo servidor ..., **de bolsa de estudos/apoio financeiro durante sua participação - on-line - na ação de desenvolvimento "International Short Course on Ecosystem Restoration towards Green Recovery", no período de 01/11/2021 a 10/12/2021, simultaneamente com a remuneração do cargo efetivo.**"*

9. As informações apresentadas pela Divisão de Legislação de Pessoal da Coordenação de Educação Corporativa e Competências da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) foram analisadas por este Órgão Central do SIPEC, que procedeu à análise do questionamento apresentado à luz da legislação vigente e dos entendimentos aplicáveis ao caso, que trata de afastamento para ação de desenvolvimento.

10. O Decreto nº 9.991, de 2019 regulamentou o disposto no inciso IV do art. 102 da Lei 8.112, de 1990:

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de: (Vide Decreto nº 5.707, de 2006)

...

IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme dispuser o regulamento;

11. Conforme previsto no art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019, a participação em treinamento regularmente instituído é uma das modalidades de ação de desenvolvimento para a qual pode haver concessão de afastamento para participação:

Art. 18. Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:

I - licença para capacitação, nos termos do disposto no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 ;

II - **participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme o disposto no inciso IV do caput do art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990 ;**

III - participação em programa de pós-graduação **stricto sensu** no País, conforme o disposto no art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990 ; e

IV - realização de estudo no exterior, conforme o disposto no art. 95 da Lei nº 8.112, de 1990

§ 1º Nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos, o servidor:

I - requererá, conforme o caso, a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado, a contar da data de início do afastamento; e

II - terá suspenso, sem implicar na dispensa da concessão, o pagamento das parcelas referentes às gratificações e aos adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo, contado da data de início do afastamento. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 2º O disposto no inciso II do § 1º não se aplica às parcelas legalmente vinculadas ao desempenho individual do cargo efetivo ou ao desempenho institucional.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de desenvolvimento promovida ou apoiada pelo órgão ou pela entidade. (grifo nosso)

12. Ainda, no art. 2º da Instrução Normativa nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, foi apresentada a definição para treinamento regularmente instituído:

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

...

II - ação de desenvolvimento, capacitação ou treinamento regularmente instituído: atividade de aprendizagem estruturada para impulsionar o desempenho competente da atribuição pública em resposta a lacunas de performance ou a oportunidades de melhoria descritas na forma de necessidades de desenvolvimento, realizada em alinhamento aos objetivos organizacionais, por meio do desenvolvimento assertivo de competências; (grifo nosso)

13. Do exposto, verifica-se que treinamento regularmente instituído é ação de desenvolvimento promovida ou apoiada pelo órgão visando aprimorar o desempenho do servidor em sua função pública, para a qual pode ser concedido afastamento, que quando houver, será considerado como efetivo exercício.

14. No art. 30 da Instrução Normativa nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, foram descritos os documentos necessários para que o servidor evidencie sua efetiva participação na ação de desenvolvimento que justificou seu afastamento:

Art. 30. O servidor deverá comprovar a participação efetiva na ação que gerou seu afastamento, no prazo de até trinta dias da data de retorno às atividades, devendo apresentar:

I - certificado ou documento equivalente que comprove a participação;

II - relatório de atividades desenvolvidas; e

III - cópia de monografia, trabalho de conclusão de curso, dissertação de mestrado, tese de doutorado, de livre-docência ou estágio pós-doutoral com assinatura do orientador, quando for o caso.

Parágrafo único. A não apresentação da documentação de que tratam os incisos I, II e III do caput sujeitará ao servidor o ressarcimento dos gastos com seu afastamento ao órgão ou à entidade, na forma da legislação vigente.

15. O art. 20 do Decreto nº 9.991, de 2019, estabelece a necessidade de restituição do investimento realizado pela Administração com o afastamento do servidor:

Art. 20. Os afastamentos poderão ser interrompidos, a qualquer tempo, a pedido do servidor ou no interesse da administração, condicionado à edição de ato da autoridade que concedeu o afastamento, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º A interrupção do afastamento a pedido do servidor motivada por caso fortuito ou força maior não implicará ressarcimento ao erário, desde que comprovada a efetiva participação

ou aproveitamento da ação de desenvolvimento no período transcorrido da data de início do afastamento até a data do pedido de interrupção.

§ 2º As justificativas e a comprovação da participação ou do aproveitamento dos dias de licença na hipótese do § 1º serão avaliadas pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade a que o servidor estiver vinculado, permitida a delegação para titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para o titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

§ 2º As justificativas e a comprovação da participação ou do aproveitamento dos dias de licença na hipótese prevista no § 1º serão avaliadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade em que o servidor estiver em exercício, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 3º O servidor que abandonar ou não concluir a ação de desenvolvimento ressarcirá o gasto com seu afastamento ao órgão ou à entidade, na forma da legislação vigente, ressalvado o disposto nos § 1º e § 2º.

16. Dentro do contexto do que dispõem os normativos acima citados, extrai-se que são fatos que sujeitam o servidor ao ressarcimento: não comprovar sua participação na ação de desenvolvimento, abandoná-la ou não concluí-la. Verifica-se também que a normatização referente ao recebimento ou à concessão de bolsa ou apoio financeiro durante afastamento para ação de desenvolvimento **não** está no escopo das normas que regulamentam a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamentam os dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, uma vez que não são ações previstas no âmbito da PNDP.

17. Visando subsidiar manifestação no caso em análise, procedeu-se à pesquisa para identificação de normativos que regulamentem o recebimento ou à concessão de bolsa ou apoio financeiro. Identificou-se a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, que em seu art. 4º estabelece que servidores poderão receber bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas instituições:

Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 4º Os servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança nas IFES e demais ICTs poderão desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito dos projetos apoiados pelas fundações de apoio com recebimento de bolsas. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

18. Também, na Coletânea de Entendimentos elaborada e divulgada pela Controladoria-Geral da União (disponível para consulta no endereço <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/ife.pdf>), extrai-se as seguintes orientações:

...

61 Qual a diferença entre bolsas pagas pela IFE e bolsas pagas por agência de fomento ou outras instituições oficiais?

As bolsas pagas pela IFE são aquelas concedidas conforme legislação específica e/ou regras definidas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente.

As bolsas pagas por agências de fomento são aquelas concedidas diretamente por agências de fomento, como por exemplo CAPES, CNPQ, FINEP, desde de que previstas em legislação específica e/ou normativos dessas agências.

As bolsas pagas por instituições oficiais são aquelas concedidas diretamente por essas instituições, como por exemplo FNDE, INEP, IPEA, desde que previstas em legislação específica e/ou normativos dessas instituições.

...

98 Em que casos os servidores da IFE podem receber bolsas de pesquisa, ensino ou extensão da Fundação de Apoio? A bolsa é enquadrada como doação civil ou como remuneração? Há limite legal para o valor da bolsa?

Na execução de projetos das IFEs, as Fundações de Apoio poderão conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros fixados em regulamento aprovado pelo órgão colegiado superior da IFE. A participação de servidores das IFEs nas atividades previstas no art. 1º da Lei nº 8.958/94 não cria vínculo empregatício de qualquer natureza. No entanto, é vedada a participação dos servidores públicos federais nessas atividades durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com o regulamento aprovado. Para a fixação dos valores das bolsas, deverão ser levados em consideração critérios de proporcionalidade com relação à remuneração regular de seu beneficiário e, sempre que possível, os valores de bolsas correspondentes concedidas por agências oficiais de fomento. Na ausência de bolsa correspondente das agências oficiais de fomento, será fixado valor compatível com a formação do beneficiário e a natureza do projeto. O limite máximo da soma da remuneração, retribuições e bolsas percebidas pelo docente, em qualquer hipótese, não poderá exceder ao maior valor recebido pelo funcionalismo público federal, nos termos do art. 37, XI, da CF/88. As bolsas regidas pela Lei nº 8.958/94 constituem-se em doação civil quando recebidas exclusivamente para proceder a estudos ou pesquisas e desde que os resultados dessas atividades não representem vantagem para o doador, nem importem contraprestação de serviços. São exemplos que não caracterizam o pagamento de bolsas, mas sim de contraprestação de serviços: participação, nos projetos, de servidores da área-meio da IFE para desenvolver atividades de sua atribuição regular, mesmo que fora de seu horário de trabalho; participação de professores da IFE em cursos de pós-graduação (ou outros cursos eventuais) não gratuitos; e a participação de servidores em atividades de desenvolvimento, instalação ou manutenção de produtos ou serviços de apoio a áreas de infraestrutura da IFE.

...

19. Encontra-se, ainda, no Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, que regulamenta os dispositivos legais para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional, o estabelecimento do instrumento jurídico para concessão de bolsas e auxílios por órgãos e entidades públicos, bem como a definição de bolsa e auxílio:

...

Do termo de outorga

Art. 34. O termo de outorga é o instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica.

§ 1º Cada órgão ou entidade estabelecerá em ato normativo as condições, os valores, os prazos e as responsabilidades dos termos de outorga que utilizar, observadas as seguintes disposições:

I - a vigência do termo de outorga terá prazo compatível com o objeto da pesquisa;

II - os valores serão compatíveis com a complexidade do projeto de pesquisa e com a qualificação dos profissionais;

III - os critérios de seleção privilegiarão a escolha dos melhores projetos, segundo os critérios definidos pela concedente; e

IV - o processo seletivo assegurará transparência nos critérios de participação e de seleção.

§ 2º Considera-se bolsa o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, que não importe contraprestação de serviços, destinado à capacitação de recursos humanos ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo e às atividades de extensão tecnológica, de proteção da propriedade intelectual e de transferência de tecnologia.

§ 3º Considera-se auxílio o aporte de recursos financeiros, em benefício de pessoa física, destinados:

I - aos projetos, aos programas e às redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, diretamente ou em parceria;

II - às ações de divulgação científica e tecnológica para a realização de eventos científicos;

III - à participação de estudantes e de pesquisadores em eventos científicos;

IV - à editoração de revistas científicas; e

V - às atividades acadêmicas em programas de pós-graduação **stricto sensu** .

....

20. Da conjuntura do que dispõem os normativos acima citados, verifica-se que a concessão de bolsa ou de auxílio é mecanismo estabelecido para aporte de recursos financeiros para pessoa física, que pode ser concedido aos servidores públicos, desde que não importe contraprestação de serviços e que as atividades não ocorram durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, sendo portanto destinado ao suporte para participação em ação de desenvolvimento ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia.

21. Do caso em análise, entende este órgão central do SIPEC que, tendo o afastamento do servidor sido autorizado conforme preconiza a legislação que regulamenta a PNDP, não há impedimento quanto ao recebimento pelo servidor de *"bolsa de estudos/apoio financeiro durante sua participação - on-line - na ação de desenvolvimento "International Short Course on Ecosystem Restoration towards Green Recovery", no período de 01/11/2021 a 10/12/2021, simultaneamente com a remuneração do cargo efetivo"*, desde que:

- A atividade que será realizada pelo servidor não importe contraprestação de serviços;
- A atividade não ocorra durante a jornada de trabalho a que o servidor esteja sujeito; e
- A bolsa seja destinada ao suporte para participação em ação de desenvolvimento ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia.

22. Recordando o princípio da legalidade, pelo qual a Administração Pública só poderá ser exercida quando estiver em conformidade com a lei, ou seja, à Administração só é permitido fazer o que a lei autoriza, este órgão central considerou necessária a oitiva da Coordenação-Geral de Informações Judiciais de Pessoal e Patrimônio - PGACPNP da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN para manifestação quanto à juridicidade do entendimento técnico concluído nos termos do item 21.

23. Por meio do PARECER SEI Nº 20433/2021/ME, SEI 21204741, a PGACPNP - PGFN manifestou-se no seguinte sentido:

(...)

12. A EC nº 19, de 1998, prevê, ainda, no § 7º do mesmo art. 39 da Constituição que: *"Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade"*.

13. Nesses termos, é possível afirmar que a capacitação é um instrumento de garantia da aplicabilidade do princípio da eficiência.

14. De igual maneira, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reconheceu a importância da capacitação dos servidores públicos ao normatizar a licença para capacitação (art. 87[3]), o afastamento para estudo ou missão no exterior (art. 95[4]) e os afastamentos do servidor para a participação em programas de treinamento (art. 102, IV e VII[5]).

15. Os dispositivos legais acima mencionados, inclusive, servem de base legal para a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, consagrada por meio do Decreto nº 9.991[6], de 28 de agosto de 2019 (...)

(...)

18. Percebe-se, pois, que a autorização de afastamento do servidor para participar de programa de treinamento regularmente instituído precisa ser de interesse do órgão concedente, estar prevista no Plano de Desenvolvimento de Pessoas do órgão do servidor, e encontrar-se alinhada ao desenvolvimento de suas competências, conforme acima bem explicitado.

19. Nesse sentido, o MMA, considerando estar presentes todos os requisitos normativos, entendeu por autorizar a concessão do afastamento do servidor (...)

20. Ocorre que, como visto, a instituição promotora do evento, com a justificativa de garantir o acesso a todos os recursos necessários e exigidos para a realização do curso promove o pagamento de uma bolsa de estudo ao participante, razão pela qual o MMA questionou ao Órgão central do Sipec a possibilidade de recebimento dessa verba pelo servidor.

21. A SGP/ME, diante da ausência de normativo específico para a situação em análise, buscou no ordenamento jurídico vigente alguma solução para o caso, e utilizando-se do instituto da analogia, concluiu pela possibilidade de recebimento pelo servidor dessa bolsa, desde que atendidos alguns parâmetros.

(...)

22. É sabido que a analogia, como método de integração das lacunas normativas, está prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), que diz que *“quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”*.

(...)

24. Vê-se que a analogia permite que uma norma seja aplicada a uma situação para a qual ela não foi originalmente prevista, mas com a qual guarda ampla relação de pertinência, com base na ideia, citada pelo transcrito doutrinador, *“ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio”*, isto é, *“onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito”*. Parece ser o caso das normas que regem a possibilidade de concessão de bolsa de estudo pela entidade promotora do evento quando o servidor estiver realizando uma ação de desenvolvimento de interesse da Administração.

25. Nessa toada, **comungamos do mesmo posicionamento da SGP/ME exarado na Nota Técnica SEI nº 53173/2021/ME (SEI 20051750), e utilizando-se do instituto da analogia, entendemos pela possibilidade, na situação em epígrafe, de percepção pelo servidor de bolsa de estudo/apoio financeiro, desde que: i) não importe contraprestação de serviços; ii) que as atividades não ocorram durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos; e iii) seja destinada ao suporte para participação em ação de desenvolvimento ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia.**

26. A propósito, em relação à possibilidade de servidor, em algumas situações, receber de governo estrangeiro ou organismo internacional valores para custear sua estadia durante o período em que se encontra afastado para o exterior, é possível citar também o disposto no art. 2º, II, alínea "f" e § 4º do Decreto nº 5.992[9], de 19 de dezembro de 2006, vejamos:

Art. 2º As diárias serão concedidas por dia de afastamento da sede do serviço, destinando-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

§ 1º O servidor fará jus somente à metade do valor da diária nos seguintes casos:

(...)

II - nos deslocamentos para o exterior:

(...)

f) quando o governo estrangeiro ou organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere custear as despesas com alimentação ou pousada; ou

(...)

§ 4º Não será devido o pagamento de diária ao servidor quando governo estrangeiro ou organismo internacional de que o Brasil participe ou com o qual coopere custear as despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana.

27. É bem verdade que o referido Decreto não se aplica à situação em análise, porquanto aqui não há que se falar em pagamento de diárias, nem de passagens nem mesmo de alimentação e locomoção urbana, já que a capacitação ocorreu/ocorrerá na modalidade à distância. Contudo, esse dispositivo serve de subsídio para reforçar que ao servidor público não é vedado receber valores de organismos internacionais quando autorizado seu deslocamento ao exterior e desde que atendidos certos requisitos.

28. Sendo assim, ratificamos o entendimento da SGP/ME pela possibilidade de o servidor perceber bolsa/apoio financeiro a ser paga por instituição internacional para bem desempenhar uma ação de desenvolvimento de interesse da Administração durante o período do afastamento, desde que atendidos alguns critérios, a fim de não haja conflito de interesses em razão do exercício de cargo público, conforme apontamos acima. (Grifos nossos).

24. Diante de todo o exposto, com relação ao questionamento levantado pelo órgão setorial, este órgão central segue o PARECER SEI Nº 20433/2021/ME, SEI 21204741, a PGACPNP - PGFN **entendendo pela possibilidade, na situação em epígrafe, de percepção pelo servidor de bolsa de estudo/apoio financeiro, desde que: i) não importe contraprestação de serviços; ii) que as atividades não ocorram durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos; e iii) seja destinada ao suporte para participação em ação de desenvolvimento ou à execução de projetos de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia.**

CONCLUSÃO

25. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica, bem como o PARECER SEI Nº 20433/2021/ME, SEI 21204741, a PGACPNP - PGFN, à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente para ciência e providências cabíveis acerca da manifestação apresentada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal deste Ministério, na qualidade de órgão central do SIPEC.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ANDREA MARIA RAMPANI

Administradora

Documento assinado eletronicamente

EDUARDO VIANA ALMAS

Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Pessoas

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

Documento assinado eletronicamente

DOUGLAS ANDRADE DA SILVA

Diretor do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas - Substituto

De acordo. Encaminhe-se conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal

Documento assinado eletronicamente por **Douglas Andrade da Silva, Diretor(a) Substituto(a)**, em 04/01/2022, às 20:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Viana Almas, Coordenador(a)-Geral**, em 04/01/2022, às 23:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Maria Rampani, Administrador(a)**, em 05/01/2022, às 08:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Bergamaschi Felizola, Secretário(a) Substituto(a)**, em 05/01/2022, às 18:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



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 **21465442** e o código CRC **1DCC5B03**.

Referência: Processo nº 14022.134042/2021-32.

SEI nº 21465442