

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 14

CAPACITAÇÃO E AFASTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO: DISTINÇÃO E APLICAÇÃO COMBINADA DOS INSTITUTOS JURÍDICOS EXISTENTES

Luiz Carlos Nóbrega Nelson¹

Brasília, novembro de 2010.

¹ Graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e doutorando pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Especialista em Direito. Delegado de Polícia Federal. Professor da Academia Nacional de Polícia da disciplina Regime Jurídico. Chefe da Divisão de Estudos, Legislação e Pareceres da Polícia Federal.

GOVERNO FEDERAL

MINISTÉRIO DA FAZENDA

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

Diretor-Geral da Esaf

Diretor-Geral-Adjunto da Esaf

Diretor de Educação

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A série Texto para Discussão tem como objetivo divulgar resultados de trabalhos desenvolvidos pela área de pesquisa da Diretoria de Educação da Escola de Administração Fazendária, bem como outros trabalhos considerados de relevância tendo em vista as linhas de pesquisa da Instituição.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Esaf ou do Ministério da Fazenda.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

Resumo	4
<i>Abstract</i>	5
Introdução	6
1 Dos dispositivos constitucionais decorrentes do princípio da eficiência relacionados à capacitação de pessoas	7
2 Da capacitação dos servidores no poder executivo federal	9
2.1 Da participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação no país	11
2.1.1 Da natureza do programa de capacitação	11
2.1.2 Da política nacional de capacitação aplicável aos programas de treinamento e cursos de pós-graduação no país	12
2.1.3 Da reserva de recursos para a capacitação	18
2.1.4 Do papel das escolas de governo e a importância da integração das escolas	19
2.2 Da autorização de afastamento para estudo no exterior fora do treinamento regularmente instituído	25
2.3 Da licença capacitação	30
3 Conclusão	33
Referências	33

Resumo

O papel do Estado em modernizar a máquina pública é corolário do princípio da eficiência. A capacitação apresenta-se como uma das melhores ferramentas de aprimoramento dos servidores. As escolas de governo são importantes veículos de desenvolvimento de programas de capacitação. Há uma grande confusão e não uniformidade na aplicação dos institutos jurídicos relativos à capacitação de servidores. O objetivo deste trabalho é distinguir cada modalidade de capacitação existente na esfera do Poder Executivo federal.

Palavras-chave: Eficiência. Poder Executivo. Capacitação. Afastamento. Escolas de Governo.

Abstract

The State's role in public administration modernization is a corollary of the efficiency principle. Training is presented as one of the best tools for public servants improvement. Government Schools are important vehicles for training programs development. There is a great confusion and inconsistent application of legal institutes concerning on public servants training. The target of this work consists on discriminate each modality of training that exists on federal Executive Power level.

Keywords: Efficiency. Executive Power. Training. Leave of Absence. Government Schools.

Introdução

A moderna doutrina de gestão de pessoas indica, de forma uníssona, que a capacitação é uma das molas mestras para a consecução dos objetivos da instituição, seja esta pública ou privada.

A preocupação com a capacitação surge inicialmente na iniciativa privada pela busca de uma maior e melhor produtividade e, em um segundo momento, pela constatação de que em uma corporação na qual a capacitação é valorizada, há uma melhoria nas relações humanas e no ambiente organizacional.

O texto constitucional original já elencava o fomento à capacitação nas áreas de ciência e tecnologia tanto por parte do Estado brasileiro quanto na iniciativa privada.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, **a pesquisa e a capacitação tecnológicas.**

§ 3º - **O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência,** pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - **A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos** e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. (Constituição Federal, 1988) (Grifo do autor)

No setor público, a ideia de capacitação de pessoas é oriunda da constatação da inércia e por vezes inoperância da máquina pública, que culminou na consolidação do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional de nº 19, de 4 de junho de 1998.

Se não bastasse tal dispositivo constitucional categórico que determina ao Estado a busca da eficiência mediante a avaliação e a reformulação de seus processos e capacitação de pessoas, ainda há outras passagens no texto maior que apontam para a necessidade de capacitar as pessoas integrantes das instituições.

1 Dos dispositivos constitucionais decorrentes do princípio da eficiência relacionados à capacitação de pessoas

Como dito, com o princípio da eficiência, a reforma do Estado encartada no bojo da Emenda Constitucional nº 19/98 trouxe no tocante à operacionalização da capacitação o art. 39 § 2º da Carta Magna, o qual determina que sejam mantidas escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo a participação em cursos como um dos requisitos para promoção na carreira.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

§ 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. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Grifo do autor)

Veja-se que tal dispositivo não somente determina a instituição e a manutenção das escolas de governo, mas condiciona a carreira dos servidores públicos a um processo contínuo de capacitação e dota as escolas de governo de ferramentas de gestão a fim de atingir suas metas, com a possibilidade de celebração de convênios ou contratos entre os entes federados, quais sejam: União, Estados e Distrito Federal.

Nesse prisma, conforme o mandamento constitucional, é dever do poder público formar e aperfeiçoar os servidores públicos para fins de atingir as finalidades do Estado e, em outra linha, tal norma também consigna o ônus para o servidor que não buscar os meios de capacitar-se, na medida em que não poderá obter promoções em sua carreira. Assim, no que se refere à doutrina pátria: “É justa a previsão de que a participação nos cursos da escola de governo constitua um dos requisitos para a promoção na carreira.”²

E em relação à justeza da exigência dos cursos de capacitação para promoção nas carreiras, é bastante razoável ter de um lado, para o Estado, a melhora na eficiência e de outro, para o servidor, o avanço na carreira.

² Silva (2008, p. 354).

Apenas como crítica ao necessário e salutar dispositivo constitucional, pode ser mencionada a omissão referente aos municípios no tocante à possibilidade de criação de escolas de governo, razão pela qual a norma constitucional poderia ter avançado neste ponto.

Segundo Silva (2008, p. 354), “o § 2º determina à União, Estados e Distrito Federal (não aos Municípios) a manutenção de escolas de governo, por si só ou mediante convênio ou contrato entre si.”

Um pouco mais além, há na redação do § 7º do art. 39, dada pela mesma Emenda Constitucional nº 19/98, que todos os entes federados disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários para o desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade, treinamento e modernização da gestão pública. Senão vejamos:

§ 7º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Grifo do autor)

Nota-se que, apesar da ausência da previsão constitucional das escolas de governo no âmbito dos municípios, de modo compensatório, a Lei Maior sabiamente previu a reserva de recursos para capacitação de todos os servidores públicos de quaisquer entes federados.

A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, reiterou a necessidade de capacitação esboçada pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabelecendo para o Poder Judiciário uma série de dispositivos voltados para a capacitação de pessoal, da qual se pode destacar:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição e **pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Grifo do autor)

É de se notar que mais adiante no parágrafo único do art. 105, também foi disciplinada a criação da escola de governo do Poder Judiciário voltada para a capacitação de magistrados.

Art. 105. Parágrafo único. Funcionário junto ao Superior Tribunal de Justiça: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

I - a **Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento** de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os **cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira**; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#) (Grifo do autor)

Desse modo, o caminhar constitucional desde o texto originário até os dias atuais vem no sentido de criar condições para que os servidores públicos dos poderes da União, Estados e Municípios sejam capacitados, com o objetivo de atingir, de forma mais econômica, racional e eficiente, os fins do Estado nessa área, quais sejam: a boa prestação do serviço público aos cidadãos e o alcance das metas de gestão elencados pelas políticas de governo.

E, nessa linha, foram criados instrumentos infraconstitucionais de modo a regulamentar e viabilizar a capacitação dos servidores públicos, que é o próximo ponto desta análise.

Desse modo, será destacada a capacitação dos servidores públicos no âmbito da União.

2 Da capacitação dos servidores no poder executivo federal

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, divide as ações de capacitação que contemplam os servidores públicos federais, mediante uma política de iniciativa do órgão e também por parte do servidor.

O que deve ser observado na análise das ações de capacitação é que dizem respeito aos afastamentos legais considerados como de efetivo exercício.

É necessário inicialmente fazer uma divisão entre as modalidades de capacitação que ora se apresentam com outras licenças ou afastamentos legais, que não são consideradas de efetivo exercício, como, por exemplo, a licença para tratar de assuntos particulares, na qual o servidor pode requerer inclusive tal licença com o intuito de se capacitar. Entretanto, esta não é considerada de efetivo exercício nos termos da lei, razão pela qual não conta como tempo de contribuição e suspende a fruição de demais direitos estatutários.

O art. 102 da Lei nº 8.112/90 considera as modalidades de capacitação: 1) participação em programa de treinamento ou programa de pós-graduação no país; 2) missão ou estudo no exterior; e 3) licença capacitação de efetivo exercício, razão pela qual a abordá-las uma a uma.

Art. 102. [...] são considerados como de **efetivo exercício** os afastamentos em virtude de:

(PRIMEIRA HIPÓTESE)

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

Deve-se observar na hipótese anterior, que o programa de treinamento deve ser o programa institucional custeado pelo órgão, no interesse deste, e voltado para a consecução das metas e do planejamento estratégico do ente.

(SEGUNDA HIPÓTESE)

VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento; (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97). Grifo do autor

Na segunda hipótese, elencada acima, temos a figura do afastamento do servidor, com as finalidades de missão ou para estudo, o qual deve ser combinado com o art. 95 da Lei nº 8.112/90, o qual disciplina o instituto jurídico do afastamento.

Art. 95. **O servidor não poderá ausentar-se do País para estudo ou missão oficial, sem autorização do Presidente da República,** Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 4º **As hipóteses, condições e formas para a autorização de que trata este artigo, inclusive no que se refere à remuneração do servidor, serão disciplinadas em regulamento.** (Grifo do autor)

Nesta possibilidade de capacitação inserta no inciso VII, art. 102, da citada lei, combinada com o art. 95 que trata do afastamento, temos que a *mens legis* volta-se para o cumprimento de uma missão no exterior ou a liberação para estudo no exterior; e somente por via indireta a consecução da capacitação do servidor.

(TERCEIRA HIPÓTESE)

VIII - **licença:** [...]

e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento;

Na terceira hipótese de capacitação prevista no inciso VIII do art. 105 Lei nº 8.112/90, combinado com o art. 87 da mesma lei, temos o instituto da licença capacitação, antiga licença prêmio, a qual foi alterada pela Lei nº 9.525, de 10 de dezembro de 1997.

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.

A terceira possibilidade de capacitação reside na fruição do período de três meses, após cinco anos de efetivo exercício, custeado *a priori* pelo servidor, mas condicionado ao interesse da Administração.

2.1 Da participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação no país

2.1.1 Da natureza do programa de capacitação

Como dito anteriormente, a capacitação constitui-se em uma obrigação compartilhada entre a Administração e o servidor público. Todavia, a maior parcela deste *munus publico* pertence ao poder público, na medida em que o servidor é a parte mais frágil dessa relação, e tomando como premissa que o custeio da máquina pública é oriundo do pagamento de tributos de todos os cidadãos, incluem-se neste rol os próprios servidores públicos.

A participação em programa de treinamento regularmente instituído deveria ser a regra da capacitação dos servidores, pois a Administração detém os meios financeiros e operacionais de executar tal tarefa.

Todavia, em nossa máquina pública o que se nota é uma gama de servidores desmotivados e não capacitados e, de outro lado, um pequeno número de servidores públicos tentando se capacitar e encontrando pela frente uma série de entraves burocráticos, passando a se capacitar por conta e risco próprio sem haver um incentivo da Administração.

A regra deveria ser o Poder Público inicialmente mapear as competências necessárias para um determinado cargo ou função pública. Em um segundo momento, capacitar os servidores para o exercício dessas funções e encargos, mediante o oferecimento de um plano de capacitação com cursos e eventos que pudesse atender primeiramente às áreas consideradas prioritárias para a gestão e, posteriormente, todo o universo de servidores da instituição.

Ações desfocadas e desconexas têm se mostrado meras tentativas infrutíferas de resolver os problemas da Administração Pública. Ademais, não obedecem ao princípio da impessoalidade e tão pouco à moralidade administrativa, pois alguns são atingidos pelas ações de capacitação, e outros ficam desqualificados no exercício de sua função, na qual terá como resultante um prejuízo que será sentido pelo público-alvo do produto final ofertado pela instituição.

Se não bastassem tais argumentos, temos que a ineficaz aplicação do dinheiro público constitui no mínimo uma malversação, quando não uma improbidade administrativa.

E, por último, para a necessária obtenção dos resultados positivos da capacitação, é fundamental que se mude o paradigma em torno da cultura relativa à capacitação dos servidores. Ou seja, o processo de capacitação não é um favor da

Administração Pública para com o servidor, mas sim um dever a ela imposto pelos comandos constitucional e legal.

A capacitação é uma das principais ferramentas e políticas de meio para a obtenção dos fins do estado-administração, quais sejam, a boa prestação dos serviços públicos e a obtenção das metas traçadas pelo governo gestor.

2.1.2 Da política nacional de capacitação aplicável aos programas de treinamento e cursos de pós-graduação no país

Com a regulamentação do art. 102, inciso IV, da Lei nº 8.112/90, pelo recente Decreto nº 5.707/06, cria-se a expectativa da formulação de uma política de capacitação organizada que atenda aos interesses da Administração, sirva de meio propagador de conhecimento e instalação das competências necessárias ao servidor e, por fim, reflexamente contribua para a motivação na Administração Pública.

No art. 102, inciso IV, temos a política nacional de capacitação de servidores públicos, custeada pela União e de iniciativa desta. Tal política é regulamentada no **arts. 1º e 9º do Decreto nº 5.707/2006**.

É importante frisar que, nas duas outras hipóteses, os cursos não são custeados pela União e a iniciativa é do servidor, quais sejam: **afastamento do país para estudo** que necessita de autorização do Presidente, delegado aos Ministros de Estado, que por sua vez subdelegaram aos chefes de órgão, e a **licença capacitação** autorizada também pelos chefes dos órgãos.

O caso do inciso IV do art. 102 refere-se especificamente à participação de servidor público em ação de capacitação profissional **implementada pelos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal** direta, autárquica e fundacional e, nesse caso, **está condicionada com a identificação dos objetivos da Política Nacional de Capacitação**, objeto do Decreto nº 2.794, de 1/10/98, e atualmente disciplinado nos arts. 1º e 9º do Decreto nº 5.707/2006.

Para isso, vejamos a regulamentação no Decreto nº 5.707/2006 para a política nacional de capacitação:

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

I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;

II - desenvolvimento permanente do servidor público;

III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;

IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

Portanto, temos que a política nacional de desenvolvimento de pessoal, que possui no seu alicerce as ações de capacitação, visa inicialmente atender aos postulados da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados.

A eficiência consistente na boa condução dos processos e procedimentos em trâmite no serviço público, como, por exemplo, a tramitação mais célere de um processo em obediência às etapas estritamente necessárias; eficácia com o resultado satisfatório do processo, como *verbi gratia* em uma licitação, a aquisição de um bem por parte da Administração Pública; e, por fim, a obtenção da qualidade, consistente na satisfação por parte do público-alvo com a utilização do bem adquirido. Assim, portanto, é o treinamento regularmente instituído uma das ferramentas de capacitação do servidor a fim de se atingir tal fim.

Se não bastassem essas finalidades, o supracitado art. 1º sustenta ainda que a política nacional é voltada para o desenvolvimento permanente do servidor, em uma amplitude holística no campo das competências, conforme o elencado no inciso II. Este ainda traça como diretriz a adequação e a instalação de competências no servidor em sintonia com os objetivos da instituição, mediante a leitura do inciso III. A efetiva publicidade das ações de capacitação e racionalização dos gastos em homenagem ao princípio da economicidade, a partir das constatações inseridas nos incisos IV e V.

Esse treinamento instituído elenca no inciso I, do art. 2º, a capacitação como um processo ininterrupto de aprendizagem, com a finalidade de facilitar o desenvolvimento de competências necessárias à instituição (competências institucionais), mediante o aprimoramento das competências de cada servidor (competências individuais). Confira-se:

Treinamento Regularmente instituído

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste decreto.

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

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

III - **eventos de capacitação**: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam **para o**

desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
(Grifo do autor)

Em relação a esta última modalidade de ação de capacitação instituída, cabe uma observação por demais conveniente.

Em uma política de capacitação eficiente não poderia se restringir o campo das iniciativas unicamente ao poder público. Como sabemos, o Estado não é onipresente, tampouco onisciente de modo a ter conhecimento de todos os possíveis eventos e cursos de capacitação existentes na sociedade.

Veja-se que restringir o campo de abrangência de um programa de capacitação unicamente às iniciativas ofertadas pelo órgão seria restringir por demais o espírito da norma constitucional. Ora, o legislador constituinte na reforma do Estado preocupou-se basicamente em modernizá-lo, e tal lógica foi a de abrir possibilidades de capacitação de todas as ordens.

Assim, o inciso III do art. 2º do Decreto nº 5.707/06, acima transcrito, vem justamente retratar a ideia da norma constitucional, qual seja: capacitar pessoas e modernizar a gestão. Portanto, tal inciso entende como “eventos de capacitação” quaisquer cursos, seminários, congressos e intercâmbios que contribuam para o desenvolvimento do servidor. E tal inciso deve ser interpretado em harmonia com o inciso I do art. 3º do mesmo decreto, quando estabelece como diretriz para política de capacitação, **o incentivo e apoio** das iniciativas de aprimoramento do servidor público. Para isto, observe-se:

Diretrizes

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

I - **incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação** voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais; (Grifo do autor)

Portanto, a política determinante do programa de treinamento também abarca ações de capacitação de iniciativa do servidor, independentemente do texto contido no inciso IV do art. 102 da Lei nº 8.112/90 ter usado a infeliz expressão “treinamento regularmente instituído (*IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído*),” pois pensar o contrário seria dar uma interpretação unicamente literal, que não somente feriria a *mens legis* constitucional, mas também colocaria na Administração Pública todo o ônus da capacitação, desde a ciência, a divulgação e o custeio.

Cabe ainda fazer apenas uma ressalva. No caso anterior, a iniciativa da ação de capacitação é do servidor, todavia conforme a redação do inciso III do art. 2º, é necessário que esteja presente o interesse da Administração no evento de capacitação solicitado e a partir do momento em que o interesse do órgão público está presente, então temos uma modalidade de capacitação regularmente instituída.

Portanto, deve-se conceber a expressão “participação em programa regularmente instituído” como não somente os eventos de capacitação oferecidos pelo órgão, mas como toda iniciativa de capacitação que tramita institucionalmente na Administração. E desde que reconhecida a conveniência e presente o interesse público, independentemente de quem provocou o poder público, então estaremos diante de uma de capacitação institucional, pois será o poder público o destinatário e beneficiário final deste conhecimento.

Por fim, tal abertura do decreto para que servidores públicos postulem iniciativas de capacitação não retira o condão de impor aos órgãos públicos o múnus de proporcionar iniciativas de capacitação. A regra deve ser a Administração Pública ofertar os eventos de capacitação aos servidores, sejam eventos custeados diretamente pelos órgãos, ou ministrados diretamente pelas escolas de governo.

Superados estes pontos relativos à capacitação em geral do programa regularmente instituído, cabe tecer algumas considerações relativas especificamente à política nacional de capacitação quando se tratar de cursos de pós-graduação *stricto sensu* no país.

Temos que o art. 96-A da Lei nº 8.112/90, recentemente introduzido pela Lei nº 11.907/2009, incluiu dentro dos programas de capacitação institucionais a modalidade de pós-graduação *stricto sensu* no país. Para isto, vê-se claramente no § 1º do mencionado artigo, que ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá dentro do programa de capacitação os critérios para participação de servidores em programas de pós-graduação no País, com ou sem afastamento das funções.

Do Afastamento para Participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País.

Art. 96-A. O servidor poderá, **no interesse da Administração**, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação *stricto sensu* em instituição de ensino superior no País. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

§ 1º **Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá, em conformidade com a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação no País**, com ou sem afastamento do servidor, que serão avaliados por um comitê constituído para este fim. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#) (Grifo do autor)

Assim, os programas regularmente instituídos de capacitação deverão, também, necessariamente contemplar critérios para participação de cursos em pós-graduação *stricto sensu* no país, a serem avaliados por um comitê gestor. Observe-se ainda que especificamente a exigência do comitê gestor se faz presente para esta modalidade de capacitação.

Ademais, a norma não facultou à Administração Pública em adotar ou não regras para participação em pós-graduações *stricto sensu*, mas sim, determinou que os dirigentes máximos dos órgãos e entidades criassem tais critérios seletivos de participação de servidores nesta modalidade de capacitação.

No caso, o campo da discricionariedade reside na análise do “interesse da administração”, mencionado no *caput* do artigo, para a participação de determinado servidor em uma ação de capacitação *stricto sensu* específica e também nos “critérios”, leia-se normas internas, citados no § 1º para a participação de determinados programas. Todavia a norma é cogente em determinar aos dirigentes a adoção de critérios que atentem para a eficiência, moralidade e impessoalidade públicas.

Se não bastassem tais orientações, para os referidos “critérios” deverão ser observados ainda os limites de 3 (três) anos para mestrado e 4 (quatro) anos para doutorado e que somente poderão ser concedidos para servidores titulares de cargo efetivo e que não tenham se afastado em virtude de licença de interesse particular ou licença capacitação nos 2 (dois) anos anteriores ao pleito. Os servidores deverão permanecer no exercício de suas funções após o seu retorno por um período igual ao do afastamento concedido e em caso de solicitação de exoneração em período inferior ao retorno do servidor, este deverá ressarcir o órgão ou entidade, conforme disposto nos parágrafos 2º, 3º e 4º do mencionado art. 96-A, *in verbis*:

§ 2º Os afastamentos para realização de programas de 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, incluído o período de estágio probatório, que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo nos 2 (dois) anos anteriores à data da solicitação de afastamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

§ 4º Os servidores beneficiados pelos afastamentos previstos nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo terão que permanecer no exercício de suas funções após o seu retorno por um período igual ao do afastamento concedido. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

§ 5º Caso o servidor venha a solicitar exoneração do cargo ou aposentadoria, antes de cumprido o período de permanência previsto no § 4º deste artigo, deverá ressarcir o órgão ou entidade, na forma do art. 47 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dos gastos com seu aperfeiçoamento. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

Tais limitações de ordem impeditiva mostram-se legítimas, pois visam salvaguardar o investimento da Administração Pública em capacitar seus quadros e evitar que o poder público indiretamente esteja formando quadros que possam ser utilizados imediatamente pela iniciativa privada, desvirtuando a finalidade pública que é capacitar pessoas em prol do interesse público.

Outra questão que pode ser levantada é de que maneira tal modalidade de capacitação *stricto sensu* no país deve ser disponibilizada. Ou seja, se somente o poder

público deve ter a iniciativa de ofertar tais cursos aos servidores, ou de forma contrária, se no caso cabe unicamente o servidor o dever de postular tal capacitação, ou ainda se trata de uma iniciativa concorrente.

Primeiramente, tem-se que reconhecer que a partir da análise da redação do § 1º, na qual se menciona que o dirigente máximo do órgão “definirá, [...], os programas de capacitação e critérios para participação de programas de pós-graduação no país”, conclui-se que cabe à Administração o múnus de oferecer tais cursos.

Em um segundo momento, temos que a parte final da redação do §2º, a qual menciona a “solicitação de afastamento” por parte do servidor; conduz ao entendimento que esta modalidade de capacitação pode, tanto ser ofertada pela Administração como parte de um programa regularmente instituído, ou então mediante solicitação por parte do servidor interessado, razões que ratificam ainda mais o entendimento de que a ação de capacitação oriunda do programa regularmente instituído pode ter como fato gerador a vontade do administrador em aprimorar seus quadros ou o interesse individual do servidor em se aperfeiçoar.

§ 1º **Ato do dirigente máximo do órgão ou entidade definirá, em conformidade com a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação no País**, com ou sem afastamento do servidor, que serão avaliados por um comitê constituído para este fim. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

§ 2º Os afastamentos para realização de **programas de 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, incluído o período de estágio probatório, que não tenham se afastado por licença para tratar de assuntos particulares para gozo de licença capacitação ou com fundamento neste artigo nos 2 (dois) anos **anteriores à data da solicitação de afastamento**. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)
(Grifo do autor)

Como se denota acima, se a norma utilizou-se da expressão “solicitação de afastamento”, fez questão de deixar explícito que tal modalidade de capacitação pode ser originada a partir do pleito do servidor, pois a Administração não solicita nada, mas determina, diante de seu poder de coerção decorrente do *ius imperii*.

Por fim, cumpre salientar que nas modalidades de capacitação *stricto sensu* nos país e em programas de pós-graduação no exterior, caso o servidor não obtenha o título ou grau referente à ação de respectiva, poderá vir a ressarcir os cofres públicos do investimento realizado, desde que o afastamento tenha ocorrido com ônus para a Administração e seja o gasto posterior à vigência da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

§ 6º Caso o servidor não obtenha o título ou grau que justificou seu afastamento no período previsto, aplica-se o disposto no § 5º deste artigo, salvo na hipótese comprovada de força maior ou de caso

fortuito, a critério do dirigente máximo do órgão ou entidade. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

§ 7º Aplica-se à participação em programa de pós-graduação no Exterior, autorizado nos termos do art. 95 desta Lei, o disposto nos §§ 1º a 6º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009\)](#)

Devendo-se ratificar que esta regra inserta no § 6º do art. 96-A aplicável às pós-graduações no país e no estrangeiro por força do § 7º do art. 96-A que remete ao art. 95, somente é válida a partir do advento do diploma legal supramencionado (Lei nº 11.907/09) diante do princípio geral da irretroatividade das leis aplicável a todo o ordenamento jurídico, haja vista que anteriormente à edição de tal lei, inexistia disposição tratando do assunto, ante a obediência ao princípio da legalidade que obriga o particular às obrigações que estão previstas unicamente em lei.

2.1.3 Da reserva de recursos para a capacitação

Como dito, para a obtenção de tal fim, o mesmo decreto presidencial determinou a reserva de uma parte dos recursos orçamentários para capacitação, com destinação prioritária para o atendimento dos públicos-alvo e conteúdos prioritários do órgão gestor.

Reserva de Recursos

Art. 11. **Do total de recursos orçamentários aprovados e destinados à capacitação**, os órgãos e as entidades devem reservar o percentual fixado a cada biênio pelo Comitê Gestor para atendimento aos públicos-alvo e a conteúdos prioritários, ficando o restante para atendimento das necessidades específicas. (Grifo do autor)

Para isto e obedecendo ao Decreto acima, foi lançada a Portaria MP 208/2006 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que tratou desta política de capacitação custeada pela União, sua elaboração e destinação de recursos:

Art. 1º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - Plano Anual de Capacitação;

Art. 4º **Os órgãos e entidades da Administração Federal deverão elaborar o respectivo Plano Anual de Capacitação até o primeiro dia útil do mês de dezembro do ano anterior ao de sua vigência.**

Art. 6º Compete ao Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

III - **orientar** os órgãos e entidades da Administração Federal **na definição sobre a alocação de recursos para fins de capacitação de seus servidores;**

IV - promover a disseminação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal entre os dirigentes dos órgãos e das entidades, os titulares das unidades de recursos humanos, os responsáveis pela capacitação, os servidores públicos federais e suas entidades representativas; (Grifo do autor)

Portanto, todas as ferramentas operacionais para a criação de uma política institucional de capacitação de servidores foram previstas, no Decreto nº 5.700/06, cabendo agora aos órgãos da Administração Pública executar uma política que contemple os interesses público e individual dos servidores que possam ser aproveitados no mister institucional.

2.1.4 Do papel das escolas de governo e a importância da integração das escolas

Exaurida essa questão, pode-se agora dissertar um pouco sobre o papel das escolas de governo na execução do treinamento regularmente instituído.

Como rapidamente mencionado no primeiro tópico deste trabalho, a Emenda Constitucional de nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como a primeira reforma do Estado pós Constituição de 1988, a qual ocorreu somente após 10 anos da consolidação do regime democrático, veio a tentar modernizar a Administração Pública com a criação de ferramentas de gestão que dotasse a Administração e servidores dos instrumentos necessários a fim de cumprir a função social de cada instituição.

Na mencionada reforma, foi introduzido o § 2º no art. 39, o qual determina que a União, Estados e Distrito Federal criem, quando não já existentes, e mantenham em funcionamento escolas de governo para o aperfeiçoamento dos servidores públicos.

§ 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. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (Grifo do autor)

Em relação ao mencionado dispositivo, cabe uma observação preliminar. O texto constitucional em questão determinou a criação de “escolas de governo”, donde se conclui que a orientação constitucional foi que toda a Administração Pública, seja esta, direta ou indireta, por meio de seus Ministérios ou Órgãos criassem escolas de governo, ou melhor dizendo, centros de excelência do conhecimento, voltados para o aperfeiçoamento dos servidores nas suas diversas áreas de atuação.

E não poderia ser outra a interpretação, pois o próprio caminhar das ciências humanas e naturais aponta para uma crescente especialização dos conhecimentos e pesquisas afetas a um objeto de análise.

Seria inconcebível uma única escola de governo que, por exemplo, capacitasse servidores públicos na área de saúde, segurança e educação.

Portanto, de acordo com essa ótica, sabiamente adveio a regulamentação constante do Decreto nº 5.707/06, possibilitando a criação de diversas escolas de governo, cada uma desenvolvendo conhecimentos e capacitação em suas áreas de atuação.

Escolas de Governo

Art. 4º Para os fins deste Decreto, **são consideradas escolas de governo as instituições destinadas**, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. **As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos** e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades. (Grifo do autor)

Todavia, cabe mencionar que o mesmo decreto atribuiu à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) o dever de promover, elaborar e executar ações de capacitação voltadas à habilitação de servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores.

Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação **ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores**, as quais terão, na forma do [art. 9º da Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989](#), prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. **Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput**, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (Grifo do autor)

E nessa linha assertiva tem caminhado a Administração Pública dos três poderes da União, qual seja: a criação de diversas escolas de governo que desenvolvem trabalhos nas áreas de capacitação, doutrina e até eventualmente pesquisa.

Em consulta ao *site* oficial da Escola Nacional de Administração Pública, consta um rol de escolas de governos federal e estaduais participantes da “Rede Nacional de Escolas de Governo” que desenvolvem capacitação e conhecimento em suas áreas de atuação, dentre as quais destacamos os centros de excelência da Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal, Ministério Público da União, Receita Federal, Advocacia da União, dentre outros:

Instituições Federais

Academia Nacional de Polícia – ANP
Academia da Força Aérea – AFA

Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN
Agência Brasileira de Inteligência – ABIN
Câmara dos Deputados – CEFOR
Escola da Advocacia Geral da União – EAGU
Escola da Previdência Social/Programa Educação Previdenciária – INSS
Escola de Administração e Capacitação de Servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região – ESACS
Escola de Administração Fazendária – ESAF
Escola de Administração Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região
Escola Judicial do Tribunal Regional do trabalho da 3ª Região
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP
Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP
Escola Naval – EN
Escola Superior da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN
Escola Superior de Guerra – ESG
Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU
Escola Virtual da Controladoria-Geral da União
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/Senado Federal
Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI
Instituto Rio Branco – IRBR
Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU
Universidade Corporativa CAIXA
Universidade Corporativa da Petrobrás
Universidade Corporativa da Polícia Rodoviária Federal
Universidade Corporativa do BACEN/Gerência de Educação Corporativa
Universidade Corporativa do Banco do Brasil
Universidade Corporativa do SERPRO
Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS
Universidade dos Correios
Universidade Federal de Rondônia – UNIR
Universidade Federal de Roraima – UFRR
Universidade Federal do Ceará
Universidade Federal do Pará – UFPA

Desta forma, na esteira da integração entre as escolas de governo dos três poderes da União, deve-se, ainda, ser mencionada a integração das escolas no âmbito do poder legislativo nacional, a qual foi antecedida pelo poder executivo em sua regulamentação, haja vista existir tal rede no legislativo desde 2003.

Em artigo veiculado na revista “gestão pública & desenvolvimento” pelo presidente da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas, denominado ABEL promove capacitação no legislativo, temos um retrato da atual integração existente:

O Poder Legislativo, nos seus três níveis (municipal, estadual e federal) entendeu o preceito constitucional como uma oportunidade, e passou a se mobilizar para capacitar seus profissionais e atender às

demandas públicas, justas e crescentes. E, na esteira desta mobilização, nasce em maio de 2003, a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL).

Até 2003, existiam apenas quatro Escolas do Legislativo instaladas em Assembléias Legislativas Estaduais (MG, RS, PE e SC). E desde então, ao longo de seis anos, a ABEL desenvolve intenso trabalho de informação e divulgação da importância de criação dessas instituições educacionais nos parlamentos brasileiros. **Hoje, chega a 2009 com cerca de 60 escolas em funcionamento**, e como um segmento consolidado. **Há Escolas instaladas em todas as Assembléias Legislativas**, em várias câmaras municipais e tribunais de contas estaduais.

A ABEL existe e trabalha para a capacitação no Legislativo, para a qualificação dos seus servidores, a solidificação das instituições e o melhor atendimento aos interesses dos cidadãos brasileiros. **Seguramente esta Associação faz parte de uma vanguarda de um segmento educativo que transpõe as fronteiras nacionais, já que todos os parlamentos do mundo tendem a investir na própria qualificação.**³ (Grifo do autor)

Desse modo, vê-se claramente que a criação de escolas e a formação de uma rede de instituições de capacitação não somente está adiantada no âmbito do poder executivo, mas também no legislativo nacional, com a preocupação da formação de uma integração nos parlamentos nacionais e internacionais.

Nessa linha, outra vertente que não pode ser esquecida é a possibilidade de integração e troca de experiências entre escolas de governo nacionais com instituições similares existentes noutros países. Tal iniciativa já existe no âmbito do poder executivo nacional, com a vanguarda da Enap, como se pode constatar em sua área de domínio público. Lá consta uma rede de escolas de governo internacionais que desempenham papéis similares às nossas instituições patricias.

Redes Internacionais

Compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas com outras redes estrangeiras
African Management Development Institutes Network – ADMIN
Escola Ibero-americana de Governo e Políticas Públicas – IBERGOP
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD
Fórum de Diálogo do Grupo de Trabalho em Administração Pública do IBAS (Índia - Brasil - África do Sul)
Global Development Learning Network – GDLN
Government Innovators Network
Instituto Mercosul de Formação – IMEF
Red de Centros de Capacitación Virtual para la Administración Pública – RECAVAP

³ Madruga (2009, p. 41).

Rede de Institutos Nacionais de Administração Pública e Equivalentes
– RINAPE
Réseau des Écoles de Service Public – RESP
United Nations Public Administration Network – UNPAN
Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas -
EIAPP

Cabe destacar, ainda, que é possível, conforme o art. 3º do mencionado decreto, que as mencionadas instituições federais de ensino firmem convênios entre si, no intuito de capacitar servidores em suas áreas.

Diretrizes

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

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

Nessa linha, falando em grau de hipótese e exemplo, poder-se-ia conceber um convênio entre a escola de governo do Tribunal de Contas da União para capacitar gestores de diversos órgãos no emprego das verbas públicas. Ou noutro exemplo, pode-se ser firmado um convênio entre a instituição de capacitação da Polícia Federal com a do Ministério Público, no intuito desta ser capacitada por aquela em cursos relacionados às noções de investigação, entre outras possibilidades de integração das instituições e troca de conhecimentos.

Para finalizar, o Decreto nº 5.707/06 estabelece, ainda, como prioridade a capacitação dos servidores lotados na área de recursos humanos:

Disposição Transitória

Art. 12. **Os órgãos e entidades deverão priorizar, nos dois primeiros anos de vigência deste Decreto, a qualificação das unidades de recursos humanos, no intuito de instrumentalizá-las para a execução das ações de capacitação.** (Grifo do autor)

Assim, um servidor que desempenha seu mister numa unidade de recursos humanos, devidamente qualificado *verbi gratia* numa pós-graduação, seja esta na qualidade mestrado ou doutorado, será no futuro um multiplicador de conhecimentos na execução das ações de capacitação do órgão.

É importante reforçar o papel da escola de governo na capacitação de servidores públicos. Na moderna concepção de modernização da máquina pública não se pode mais estabelecer uma obrigação ou ônus unilateral por parte do servidor em capacitar-se. Deve-se entender que o fenômeno da capacitação é uma iniciativa

essencialmente institucional, na qual as escolas de governo emergem como uma das principais condutoras deste processo.

Tal paradigma é enfatizado no artigo “Escolas de governo e capacitação”, produzido pelo Assessor Técnico do Gabinete da Secretaria da Gestão Pública do Estado de São Paulo, Mario Augusto Porto na revista “gestão pública e desenvolvimento”:⁴

Em São Paulo, desde 2007, vem se estabelecendo a rede de Escolas de Governo, especialmente articulada para promover o aprimoramento da gestão por meio da multiplicidade de esforços e instrumentos, visando à capacidade de sua expressiva força de trabalho, hoje composta de cerca de 700 mil servidores ativos.

A princípio, por conta de uma visão negativa construída ao longo da história do funcionalismo, imaginou-se que a resistência por parte dos servidores seria brutal e as diferenças organizacionais intransponíveis, mas o que se constatou foi o predomínio da unidade, do compartilhamento de experiências e elevado interesse em novos cursos, palestras e especializações.

Por intermédio de um conselho gestor proposto pela Secretaria de Gestão Pública e com membros de diversas escolas já estruturadas, tem sido possível trabalhar uma agenda comum entre as diversas secretarias estaduais para o desenvolvimento de metodologias de capacitação e sistemas de avaliação.

As Escolas de Governo não se restringem apenas a transmitir conhecimento formal, são espaços de negociação, onde se discutem os aspectos práticos das atividades. Servem ainda como centrais de ajustes e aprendizagem, termômetros da administração e mercado para profissionais e especialistas. Assim, podem auxiliar gestores a manter a força de trabalho produtiva, permitindo a qualificação de pessoas e a socialização dos conhecimentos adquiridos. (Grifo do autor)

Portanto, o papel das escolas de governo como condutoras do processo de capacitação dos servidores mostra-se mais do que evidente no universo do serviço público nacional.

E nesse contexto são os ensinamentos de Regis de Oliveira ao comentar o papel das escolas de governo no processo de aprimoramento do serviço público.⁵

As pessoas jurídicas de direito público 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

⁴ Porto (2009, p. 65).

⁵ Oliveira (2004, p. 78/79).

ou contratos entre os entes federados (§ 2º do art. 39). **Há evidente indício de que se pretende profissionalizar o funcionalismo.** [...]

Daí ser essencial que seja o servidor qualificado, formando-se o que se denomina de tecnoburocracia, isto é, o agente público preparado para aquele mister específico que lhe foi atribuído e com conscientização de que deve esforçar-se para prestar o melhor serviço público.

Importante passo dá o Constituinte ao estabelecer que devem as pessoas jurídicas de direito público, de caráter político, manter escolas de governo, para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (§ 2º do art. 39) e exigir, como critério para promoção, a frequência em tais cursos. [...]

A máquina administrativa é jurássica. O problema não é o servidor. Este, simplesmente, em função do descaso dos administradores, deixa de bem exercer sua função, exatamente por falta de qualquer incentivo. As empresas privadas mantêm, de forma permanente, cursos de aperfeiçoamento, melhoria dos aparelhos necessários para o desempenho de atividades, reciclagem, modernização, leitura, etc., tudo com o objetivo de melhorar o empregado e seu desempenho. (Grifo do autor)

Essas razões delineiam o importante papel institucional das escolas de governo na busca da modernização da gestão pública, com a premente necessidade de utilização da ferramenta de capacitação em uma abrangência significativamente maior do que a atual.

2.2 Da autorização de afastamento para estudo no exterior fora do treinamento regularmente instituído

Diversamente da política nacional de capacitação executada pela modalidade de treinamento regularmente instituído, aqui estamos diante da autorização de afastamento para estudo no exterior.

Essa situação não se encontra na política institucional de cursos oferecida pelo órgão constante do inciso IV do art. 102 e sim na autorização para o servidor capacitar-se no exterior mediante a frequência em instituição de ensino, mencionada no inciso VII do mesmo artigo.

Tal assertiva é perfeitamente aferível quando se observa que o legislador pátrio fez questão de tratar em dispositivos diversos, a participação em programa de treinamento, ou em programa de pós-graduação (inciso IV), dando tratamento da autorização para estudo no exterior (inciso VII).

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

VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento; (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97). (Grifo do autor)

O fato é que a opção legislativa foi de ofertar aos servidores a participação em programa de pós-graduação somente no país (inciso IV) e de autorizar a liberação de servidores para estudo, seja este pós-graduação ou outra modalidade de estudo no exterior (inciso VII).

É importante frisar que a expressão “**programa** de pós-graduação” (inciso IV) no país indica que tal iniciativa é inicialmente institucional, podendo-se até conceber que o servidor pleiteie a autorização para cursar uma pós-graduação no país, mas que somente terá guarida no ordenamento jurídico, encaixando-se em uma previsão legal se reconhecida como conveniente e oportuna para a Administração, hipótese que será reconhecida como parte de um **programa** de interesse institucional. Essa razão possibilitará a Administração a arcar com os custos.

Todavia, a hipótese que deu ensejo a este tópico é a modalidade constante do inciso VII do art. 102 da Lei nº 8.112/90, qual seja: a autorização de afastamento do país para estudo; seja este destinado a um aprendizado de um conhecimento novo, ou para uma pós-graduação na área de interesse institucional, a qual possui sua regulamentação no art. 95 da mesma lei.

Nesta hipótese, como já frisado, não estamos diante de nenhum programa de treinamento, mas do simples pedido de afastamento do país para estudo. Aqui, em tese, não há a figura do programa de treinamento destinado a uma massa de servidores, mas sim a iniciativa institucional ou do servidor para estudar no exterior.

A regulamentação de tal dispositivo (inciso VII) do art. 102 não se encontra no campo de abrangência do Decreto nº 5.707/06, mas sim no Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1995 e Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995.

E esta distinção faz-se necessária, pois é corriqueira na Administração pública a confusão entre tais institutos, pois no treinamento regularmente instituído (inciso IV do art. 102) estamos diante de um curso totalmente custeado e ofertado pela Administração a um ou vários servidores **no país** – o qual faz parte de um programa institucional. E no inciso VII temos a autorização de afastamento do servidor para realizar estudo **no exterior**.

O mencionado Decreto nº 91.800/85 estabelece as hipóteses de afastamento de servidores com a finalidade de aperfeiçoamento no exterior, regulamento o inciso VII do art. 102 da Lei nº 8.112/90.

Art. 1º - **As viagens ao exterior do pessoal civil da administração direta e indireta, a serviço ou com a finalidade de aperfeiçoamento,** sem nomeação ou designação, poderão ser de três tipos:

I - com ônus, quando implicarem direito a passagens e diárias, assegurados ao servidor o vencimento ou salário e demais vantagens de cargo, função ou emprego;

II - com ônus limitado, quando implicarem direito apenas ao vencimento ou salário e demais vantagens do cargo, função ou emprego;

III - sem ônus, quando implicarem perda total do vencimento ou salário e demais vantagens do cargo, função ou emprego, e não acarretarem qualquer despesa para a Administração. (Grifo do autor)

Note-se primeiramente que o referido decreto faz uma distinção entre viagens a serviço **ou** com a finalidade de aperfeiçoamento, razão pela qual poderia conduzir ao entendimento equivocado que a viagem com a finalidade de aperfeiçoamento não contaria como tempo de serviço ou contribuição.

Todavia, quando se analisam os três tipos de viagens, vê-se claramente que se estas podem se dar com ônus para a Administração, então notadamente contam como tempo de serviço do servidor. Se não bastasse isso, vê-se claramente que o *caput* do art. 102 menciona que os afastamentos abaixo elencados, entre eles, o afastamento para estudo, é considerado efetivo exercício.

Cabe um comentário em relação ao inciso III do mencionado art. 1º do Decreto nº 91.800/95, no tocante à sua vigência face a redação atual dos arts. 95 e 102 da Lei nº 8.112/90.

Como dito, é lapidar a exegese dos arts. 95 e 102, inciso VII, da Lei nº 8.112/90 no sentido de que o afastamento para estudo no exterior é considerado de efetivo exercício.

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, **são considerados como de efetivo exercício os afastamentos** em virtude de:

VII - missão ou **estudo no exterior, quando autorizado o afastamento**, conforme dispuser o regulamento; ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#)). (Grifo do autor)

Veja-se que o art. 102, por sua vez, menciona que são considerados de efetivo exercício os afastamentos para estudo no exterior, portanto se tal afastamento é considerado de efetivo exercício, então se pode concluir que o período afastado contará como tempo de serviço, atual tempo de contribuição, e será remunerado, diante da incidência da contribuição previdenciária.

Além disso, a lei não contém expressões inúteis, razão pela qual temos que concluir que quando o texto do art. 102 menciona um rol de afastamentos “**considerados como de efetivo exercício**”, este o faz, pois em um raciocínio *a contrario sensu*, temos que nem todos os afastamentos existentes serão considerados com efetivo exercício. Portanto, a lei discriminou quais os de efetivo exercício em oposição a outros que suspendem o exercício.

E se não bastasse isso, no disciplinamento constante do art. 95, que trata “do afastamento para estudo”, tem-se que ao servidor beneficiado pelo afastamento, não será concedida exoneração, salvo se ressarcir os cofres públicos.

Seção III

Do Afastamento para Estudo ou Missão no Exterior

Art. 95. O servidor **não poderá ausentar-se do País para estudo** ou missão oficial, **sem autorização do Presidente da República**, Presidente dos Órgãos do Poder Legislativo e Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º **A ausência não excederá a 4 (quatro) anos, e finda a missão ou estudo**, somente decorrido igual período, será permitida nova ausência.

§ 2º **Ao servidor beneficiado pelo disposto neste artigo não será concedida exoneração** ou licença para tratar de interesse particular antes de decorrido período igual ao do afastamento, **ressalvada a hipótese de ressarcimento da despesa havida com seu afastamento**. (Grifo do autor)

Assim, se para o servidor exonerar-se é necessário haver o ressarcimento da despesa havida com seu afastamento para o exterior, temos que reconhecer que a modalidade de afastamento para o exterior implica, necessariamente, ônus para a Administração Pública.

Portanto, todo afastamento para estudo no exterior é oneroso, devendo a Administração arcar no mínimo com a remuneração ou subsídio do servidor e, por via de consequência, exigir o ressarcimento havido com a despesa quando este pedir exoneração ou licença para interesse particular antes de decorrido o período igual ao do afastamento, se tal afastamento ocorreu após a entrada em vigor da Lei nº 11.907/09.

Por essa razão pela qual se conclui que a hipótese de afastamento sem ônus prevista no inciso III do art. 1º do Decreto nº 91.800/85 não se encontra mais em vigor frente os dispositivos dos arts. 95 e 102 da Lei nº 8.112/90, apenas co-existindo as regulamentações constantes dos incisos I e II, que tratam respectivamente dos afastamentos com ônus e com ônus limitado.

Art. 1º - **As viagens ao exterior do pessoal civil da administração direta e indireta**, a serviço **ou com a finalidade de aperfeiçoamento**, sem nomeação ou designação, poderão ser de três tipos:

III - **sem ônus**, quando implicarem perda total do vencimento ou salário e demais vantagens do cargo, função ou emprego, e não acarretarem qualquer despesa para a Administração. (Grifo do autor)

Se não bastassem tais argumentos de ordem legal, unicamente para satisfazer aqueles que gostam de erroneamente interpretar decretos acima dos textos legais ou dar aplicabilidade a dispositivos de decretos que não encontram supedâneo legal, temos que o Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, que veio alterar após dez anos, o mencionado Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, estabeleceu que somente ocorrerão afastamentos de servidores do país para aperfeiçoamento ou estudo, nas modalidades com ônus e ônus limitado, não mais existindo portanto a modalidade sem ônus prevista no inciso III do art. 1º do anterior decreto regulamentador.

Art. 1º O afastamento do País de servidores civis de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, **com ônus ou com ônus limitado**, somente poderá ser autorizado nos seguintes casos, observadas as demais normas a respeito, notadamente as constantes do [Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985](#):

IV - serviço ou **aperfeiçoamento** relacionado com a atividade fim do órgão ou entidade, de necessidade reconhecida pelo Ministro de Estado; ([Redação dada pelo Decreto nº 2.349, de 15.10.1999](#))

VI - **bolsas de estudo para curso de pós-graduação stricto sensu**.
(Grifo do autor)

Desse modo, no regramento atual, a autorização para afastamento face ao aperfeiçoamento relacionado com a atividade fim do órgão ou para pós-graduação *stricto sensu* será no mínimo com ônus limitado.

E apenas a título complementar, se concebêssemos um afastamento para capacitação de servidor, no qual serão utilizados os conhecimentos apreendidos em prol da Administração quando do retorno deste; sem que implicasse quaisquer ônus para o ente público, então teríamos que entender que não se trata do instituto jurídico do afastamento para estudo, mas sim de uma licença para assuntos particulares, a qual não é remunerada.

Superado este ponto, cabe mencionar que pela inteligência do Decreto nº 91.800/85 inicialmente era necessária a autorização de qualquer afastamento do país pelo Ministro de Estado a que o servidor estivesse vinculado, e posteriormente houve alteração da redação do art. 3º, e essa delegação passou para o Ministro-Chefe do Gabinete Civil.

Redação Antiga

Art. 3º. Delegada competência aos Ministros de Estado para autorizarem as viagens de que trata este Decreto.

Redação Atual

Art. 3º. É delegada competência ao Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República para autorizar as viagens ao exterior de que trata este decreto. ([Redação dada pelo Decreto nº 93.217, de 8.9.1986](#)) ([Revogado pelo Decreto nº 99.188, de 1990](#)) ([Vide Decreto nº 1.387, de 8.2.1995](#))

E, atualmente, pela análise do contido no Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, dada pelo Decreto nº 3.025 de 12 de abril de 1999, a autorização manteve-se aos Ministros de Estado e foi ampliado o rol de delegados para outras autoridades políticas do executivo.

Art. 2º Fica delegada competência aos Ministros de Estado, ao Advogado-Geral da União, ao Secretário Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, aos titulares das Secretarias de Estado de Comunicação de Governo, de Relações Institucionais e de Desenvolvimento Urbano, e ao Chefe

da Casa Militar da Presidência da República para autorizarem os afastamentos do País, sem nomeação ou designação, dos servidores civis da Administração Pública Federal. ([Redação dada pelo Decreto nº 3.025, de 12.4.1999](#))

Devendo mencionar, por último, que tal delegação somente se aplica ao poder executivo federal.

2.3 Da licença capacitação

Como mencionado no início deste trabalho, chegamos finalmente a modalidade de licença capacitação como um evento voltado para o aperfeiçoamento do servidor.

Primeiramente, é importante destacar que tal modalidade de licença é mais uma espécie do gênero afastamento, sendo esta contada para todos os efeitos legais, conforme inteligência do art. 102 da Lei nº 8.112/90:

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, **são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:**

VIII - licença:

e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento; ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#)) (Grifo do autor)

Tal instituto tem sua origem na antiga figura da licença prêmio, que teve sua redação alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, a qual culminou na sua extinção desta e nascedouro da atual licença para fins de capacitação.

A antiga redação do instituto previa uma espécie de bônus ao servidor que exercesse de forma ininterrupta o exercício do cargo pelo período de cinco anos. Assim, prescrevia o art. 87 da Lei nº 8.112/90:

Seção VI Da Licença-Prêmio por Assiduidade

Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.

Com a redação atual, retratada em seguinte, pode-se observar que a norma criou uma oportunidade de capacitação a mais em nosso ordenamento jurídico.

O instituto passou a ter uma finalidade compatível com a ideia de um Estado eficiente e deixou-se de conferir um mero bônus de repouso, para oportunizar ao servidor que este tivesse três meses para se capacitar a cada cinco anos.

Como se vê, a alteração veio em boa hora, no momento em que se busca uma otimização do Estado e adequação de toda uma política nacional de eficiência nos órgãos públicos.

Da Licença para Capacitação

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional. [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Parágrafo único. Os períodos de licença de que trata o **caput** não são acumuláveis. [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Veja-se que o art. 87 estabeleceu de forma desnecessária que tal licença ocorrerá sem prejuízo da remuneração, pois não há necessidade de se fazer menção ao caráter remuneratório da referida licença, haja vista que o art. 102 estabelece que a espécie do gênero afastamento será considerada como de efetivo exercício.

Outro ponto a ser ressaltado é que o afastamento ocorrerá sempre no interesse da Administração, podendo esta vincular a fruição da licença a um programa interno ou a diretrizes institucionais a serem alcançadas.

Com a adoção da mencionada licença para fins de capacitação, poderiam ainda surgir dúvidas de como esta ocorreria, pois o conteúdo da expressão “capacitação profissional” demanda uma interpretação sobre o campo de abrangência de aplicação. Por essa razão o art. 102 estabeleceu que tal modalidade de capacitação terá sua eficácia e contornos delimitados em regulamento.

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

VIII - licença:

e) para capacitação, **conforme dispuser o regulamento;** [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#) (Grifo do autor)

Com isto, adveio no bojo do Decreto nº 5.707/06, a regulamentação constante do art. 10, que condicionou o efetivo exercício da licença à obediência ao planejamento interno da instituição, juntamente com a conveniência do afastamento e relevância do curso a ser frequentado.

Licença para Capacitação

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

§ 1º A concessão da licença de que trata o **caput** **fica condicionada ao planejamento interno da unidade organizacional, à**

oportunidade do afastamento e à relevância do curso para a instituição. (Grifo do autor)

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

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

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

Portanto, não resta dúvida de que o interesse da Administração se sobrepõe ao interesse privado para fruição de tal licença/afastamento e não poderia ser de outra forma, face os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e continuidade do serviço público.

Todavia, cada instituição deverá possuir um planejamento interno com regras claras aos servidores que desejem pleitear a fruição da referida licença após cinco anos de exercício, pois caso contrário, estaríamos diante de flagrante violação aos princípios de impessoalidade e moralidade públicas, e que poderia, de forma mediata, implicar afronta à probidade administrativa.

Por fim, cabe uma observação. Via de regra, a licença-capacitação é modalidade de aperfeiçoamento na qual a Administração autoriza a liberação remunerada do servidor para frequentar curso. Então, aqui há na verdade um afastamento com ônus limitado, no qual a Administração custeia a remuneração ou subsídio, e o servidor arca com os custos do evento. Contudo, o § 3º do art. 10 do Decreto nº 5.707/06 autoriza a Administração Pública a custear o evento de capacitação.

O mencionado decreto foi um tanto infeliz ao prever no § 2º do art. 10 que o prazo de três meses da licença capacitação não poderá ser parcelado em frações inferiores a trinta dias, o que impossibilitou a utilização do instituto para eventos de curta duração, que poderiam ser de quinze ou vinte dias, por exemplo.

Outros poderiam argumentar que fracionar o período de licença em períodos muito curtos, inferiores a trinta dias, resultaria inconveniências à Administração ou ao gestor público. Todavia tal possível contratempo seria facilmente resolvido com a adoção do planejamento organizacional da instituição.

3 Conclusão

A capacitação continuada em cursos de curta, média e longa duração, sejam em nível de pós-graduação *strito* ou *lato sensu*, mostra-se como uma das principais ferramentas de gestão pública na moderna visão do Estado eficiente.

As Emendas Constitucionais de nº 19/98 e 45/04 deram nova amplitude ao instituto jurídico da capacitação no serviço público.

O ordenamento jurídico atual está dotado dos institutos necessários ao administrador público para que este possa promover a capacitação e modernização do Estado no tocante à gestão de pessoas.

As escolas de governo devem estar preparadas ou ao menos começarem o processo de preparação para investir maciçamente na capacitação de pessoas.

Na aplicação dos institutos jurídicos da capacitação institucional e afastamentos para estudo no exterior, é de fundamental importância a Administração Pública saber diferenciá-los e aplicá-los corretamente sob pena de vir a cometer ilegalidades ou dificultar a capacitação dos servidores.

Referências

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MADRUGA, Florian. ABEL promove capacitação do legislativo. *Revista Gestão Pública & Desenvolvimento*, jun./2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores Públicos*. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

PORTO, Mário Augusto. Escolas de governo e capacitação. *Revista Gestão Pública & Desenvolvimento*, jun./2009.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.