

PROTOCOLO Nº: 515436/18
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO OESTE
INTERESSADO: ONEIDE MIGUEL MATCIULEVICZ JUNIOR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 883/18

Consulta. Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste. Instituição de sistema de diárias para vereadores e servidores. Possibilidade. Capacitação e formação continuada dos servidores públicos. Obrigação do Poder Público. Criação de cargo em comissão. Requisitos previstos no Prejulgado nº 25. Resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Oneide Miguel Matciulevicz Junior, Presidente da Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste, por meio da qual objetiva sanar as seguintes dúvidas:

- 1) Possibilidade de a Casa instituir sistema de pagamento de despesas de viagem de vereadores e servidores do Legislativo mediante diárias ou outro meio legal. Caso não haja aprovação de projeto para criação de diárias ou reembolso, qual a forma legal para efetuar o pagamento?
- 2) Qual a obrigatoriedade de oferecer cursos de capacitação aos servidores? Quem deve arcar com o custo? O servidor ou a Câmara Municipal?
- 3) É possível a criação e contratação de um cargo comissionado de Assessor Parlamentar/legislativo?

Na oportunidade (peça 3), carrou parecer exarado pela Assessoria Jurídica, que sustentou, em síntese, as seguintes respostas às perguntas formuladas: 1) a possibilidade de pagamento de diária, verba de caráter indenizatório, ao servidor ou agente político que se deslocar a serviço, e poderá ser estabelecida sob a forma de valor fixo, regime de adiantamento ou reembolso; 2) caberia à Câmara Municipal a “obrigatoriedade pelo fornecimento e pagamento dos custos de curso de capacitação dos servidores públicos” ; 3) pela possibilidade de criação e contratação de um cargo de Assessor Parlamentar/Legislativo, tendo em vista a existência de demanda, e pelo fato de que a realização de concurso público para contratação de um único servidor seria medida excessivamente onerosa ao erário.

Efetuada o juízo positivo de admissibilidade (peça 05), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca colacionou os precedentes decisórios sobre o assunto consultado.

A Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu o Parecer 1458/18 (peça 12), em que defendeu, em síntese:

- 1) a primeira questão já teria sido objeto de resposta em consulta com força normativa, motivo pelo qual não deve ser conhecida;
- 2) “cursos para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de habilidades diversas podem ser ofertados pela Administração Pública, às suas expensas, **caso haja previsão legal e orçamentária para tanto, além de atender estritamente ao interesse público**. Não havendo lei, por conseguinte, é vedada à Administração Pública o pagamento por cursos aos seus servidores”;
- 3) “Se o cargo de assessor parlamentar que se pretende criar não guarda em si mesmo a necessidade de uma **especial** relação de confiança com a autoridade, não há licença constitucional para ser um cargo em comissão”.

É o breve relato.

Preliminarmente, verifica-se que estão preenchidos os requisitos normativos que autorizam o processamento da consulta. O consulente é autoridade legítima para deflagrar o procedimento (art. 39, II, da Lei Orgânica do TCE/PR), a petição inicial está instruída com parecer jurídico e, embora possa ser visualizado o caso concreto que enseja a consulta, há relevante interesse público em sua resposta (art. 38, §1º, da Lei Orgânica do TCE/PR). Satisfeitas, pois, as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005.

Com relação ao **primeiro questionamento**, acertado o opinativo da unidade técnica, eis que esta Corte possui entendimento, proferido em consulta com força normativa, pela possibilidade de pagamento de diárias a vereadores e servidores, desde que haja regulamentação em lei, o deslocamento seja motivado e necessariamente atrelado ao alcance de finalidade de interesse público, e exista dotação orçamentária. Referido entendimento foi veiculado no Acórdão nº 1637/06 – Tribunal Pleno (Consulta nº 41093/06), assim ementado:

EMENTA: CONSULTA. PAGAMENTO DE DIÁRIAS A VEREADORES. POSSIBILIDADE, DESDE QUE CONFIGURADO INTERESSE PÚBLICO E PERTINÊNCIA ÀS ATIVIDADES DA CÂMARA. NECESSIDADE DE LEI PERMITINDO O PAGAMENTO DAS DIÁRIAS, SENDO QUE SUA FIXAÇÃO PODE OCORRER POR MEIO DE ATO INTERNO DA CÂMARA.

A mesma interpretação foi conferida pela Corte no julgamento das Consultas nº 73487/09 (Acórdão nº 881/09 – Tribunal Pleno) e 429427/05 (Acórdão nº 259/06 – Tribunal Pleno).

Portanto, o primeiro questionamento atrai a incidência do art. o disposto no art. 313, §4º, do Regimento Interno, segundo o qual “Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo”.

Com relação ao **segundo questionamento**, embora este Ministério Público concorde com a premissa adotada pela unidade técnica – de que os servidores empossados devem estar plenamente aptos para o desempenho da função –, entende-se que ela não autoriza a conclusão de que seria vedado o custeio de cursos de formação na ausência de lei.

Isso porque, embora seja recomendável a existência de previsão legal, a capacitação e formação continuada dos servidores é obrigação que recai sobre a Administração Pública como consequência direta do princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição). Conforme escólio de Maria Sílvia Zanella Di Pietro, tal princípio “apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e, em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.¹

As constantes mudanças tecnológicas, jurídicas e sociais exigem que o servidor público esteja em constante formação para que possa atender com excelência as demandas cada vez mais complexas que sobre ele recaem. Ademais, não é demasiado afirmar que a formação continuada da força de trabalho deve constituir preocupação central para que qualquer corporação, da iniciativa privada ou atrelada ao Poder Público, possa alcançar adequadamente suas finalidades.

Exemplificativamente, no âmbito federal o Decreto nº 5.707/2006 institui “a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Seu artigo 1º está assim redigido:

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.

Por sua vez, as Diretrizes da Política são assim definidas:

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;

¹ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 117.

- II - assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;
- III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;
- IV - incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;
- V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;
- VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;
- VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;
- VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;
- IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;
- X - avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;
- XI - elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;
- XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e
- XIII - priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Aliás, em artigo publicado na Revista do Serviço Público, a ex-Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Helena Kerr do Amaral destaca a relevância que deve ser conferida à formação dos servidores:

A moderna gestão de pessoas assenta-se em um tripé estratégico: gestão por competências; democratização das relações de trabalho para gerar ambientes adequados à inovação; e qualificação intensiva das equipes de trabalho, incluindo o uso de tecnologia da informação.

(...)

A nova política também estimula a aprendizagem e a disseminação do conhecimento; atribui ao conhecimento a chave para a inovação e a melhoria da gestão pública; altera a separação entre o decidir e o executar; busca a qualidade de vida no trabalho (saúde física e emocional); valoriza a informação compartilhada; e, finalmente, cria alto grau de envolvimento de dirigentes e de servidores no ambiente de trabalho.

Não se trata de administração de pessoal nem da mera gestão de recursos humanos. Ela visa mudar a gestão pública, inovar e aprimorar nossa

capacidade de atender mais e melhor, incluir servidores e mobilizar seus talentos.

A partir dessa visão, o desenvolvimento de profissionais públicos adquire um peso diferente. A aplicação da gestão por competências tem potencial em todo o ciclo de ações da gestão de pessoas, ou seja, seleção, alocação, desenvolvimento e avaliação de desempenho.²

Esta Corte também valoriza fortemente a formação de seus servidores, como se denota da instituição da Escola de Gestão Pública, por meio da Instrução de Serviço nº 09/2008, justificada exatamente em razão do “expressivo número de cursos, treinamentos e convênios que o Tribunal realiza para a formação, capacitação, desenvolvimento técnico e científico dos seus servidores e dos jurisdicionados, nas áreas de atuação do Tribunal e da Administração Pública”.

Assim, é inconteste a obrigação de a Administração Pública promover a capacitação e formação continuada de seus servidores – obrigação que se estende, também, à administração da Câmara Municipal. Naturalmente, a respectiva política deve ser devidamente regulamentada para assegurar a devida publicidade e impessoalidade. No entanto, eventual silêncio legislativo não exime a Administração do dever de promover a capacitação e formação continuada de seus servidores.

O regulamento local, seja por lei, seja por ato administrativo normativo, deve respeitar as peculiaridades e restrições locais, de maneira a endossar medidas de capacitação condizente com suas demandas e possibilidades. Exemplificativamente, como a Câmara Municipal possui quadro de servidores absolutamente reduzido, será inviável o estabelecimento de escola própria para capitanear a formação continuada. No entanto, existem outras possibilidades, como a realização de convênios com outras escolas de governo que disponibilizam variados cursos de interesse para a Administração Pública, inclusive em módulos eletrônicos.

Também será possível a contratação de cursos ou instrutores para a realização de atividades de formação específicas, desde que haja previsão e disponibilidade orçamentária, e que o curso esteja devidamente alinhado às atribuições funcionais do(s) servidor(es). Aliás, o art. 13, VI, da Lei nº 8.666/93 prevê “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” como serviço técnico especializado que, se ostentar natureza singular e for prestado por profissional de notória especialização, poderá justificar a contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25, II, da Lei nº 8.666/93).

Com relação ao terceiro questionamento, bem pontuam o parecer da Consulente e o instrutivo da unidade técnica que a matéria apresenta entendimento consolidado nesta Corte por meio do Prejulgado nº 25. Correta, portanto, a observação da CGM quanto ao fato de que não se pode “perder de vista que os

² AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*. Brasília 57 (4): 549-563 Out/Dez 2006.

cargos em comissão não são uma válvula de escape para qualquer dificuldade – seja de gestão, seja política, seja orçamentária ou de qualquer outra natureza – no provimento de cargos efetivos”.

Acertada, também, a crítica feita pela unidade técnica ao motivo constante no parecer jurídico da Consulente, que aparentemente sustenta a necessidade de contratação de servidor comissionado pela onerosidade excessiva de um concurso público voltado para a contratação de apenas um servidor. Certamente não é este o critério a balizar a constitucionalidade do cargo em comissão a ser eventualmente criado.

Para que a criação do cargo em comissão seja constitucional, devem ser observadas as premissas consignadas no Prejulgado nº 25, especialmente as que se destacam a seguir:

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese

(...)

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

Nesse contexto, a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/Legislativo será constitucional se forem observadas tais premissas, especialmente se restar demonstrado que a atividade exige relação de confiança com o servidor nomeado, bem como a previsão legal de requisitos que garantam a qualificação necessária para o desempenho das referidas atribuições técnicas.

Recentemente o STF aprovou teses de repercussão geral em julgamento de Recurso Extraordinário (RE 1041210) que reforçam o entendimento já firmado anteriormente no Prejulgado nº 25. As teses aprovadas foram as seguintes:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Em razão do exposto, o Ministério Público de Contas requer o conhecimento desta Consulta e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

1) Quanto ao primeiro questionamento, requer-se a incidência do art. 313, §4º, do Regimento Interno, dando-se ciência ao interessado do inteiro teor do Acórdão nº 1637/06 – Tribunal Pleno (Consulta nº 41093/06);

2) Quanto ao segundo questionamento, sugere-se o oferecimento de resposta nos seguintes termos: é obrigação da Câmara Municipal promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, sendo viável a contratação de curso, desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais do(s) servidor(es), com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira;

3) Quanto ao terceiro questionamento, sugere-se o oferecimento de resposta nos seguintes termos: é possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/Legislativo, desde que observadas as premissas sedimentadas por esta Corte no Prejulgado nº 25, especialmente a demonstração de que a atividade exige relação de confiança com o servidor nomeado, bem como a previsão legal de requisitos que garantam a qualificação necessária para o desempenho das referidas atribuições técnicas.

Curitiba, 11 de outubro de 2018.

Assinatura Digital

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas