

# CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES

## CUSTEIO – REGULAMENTAÇÃO – CARGO EM COMISSÃO – CRIAÇÃO

PROCESSO Nº : 515436/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO OESTE  
INTERESSADO : ONEIDE MIGUEL MATCIULEVICZ JUNIOR  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 2388/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Pagamento de despesas de viagem mediante diária. Obrigatoriedade de fornecer cursos de capacitação. Criação de cargo comissionado de assessor parlamentar. Conhecimento parcial da consulta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo senhor Oneide Miguel Matciulevicz Junior, Presidente da Câmara Municipal de Santa Izabel do Oeste, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

- 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?

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico, conforme preceitua o art. 311 do Regimento Interno.

Pelo Despacho 1082/18-GCILB (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação 79/18 (peça 6), indicando a existência das seguintes decisões acerca do tema: Acórdão 881/09-TP (Consulta 73487/09), Acórdão 1637/06-TP (Consulta 41093/06), Acórdão 259/06-TP (Consulta 429427/05), Acórdão 1992/17-TP (Consulta 516451/16), Acórdão 1013/06 (Consulta 54942/06), e Prejulgado nº 6.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, no Parecer 1458/18 (peça 12), sugeriu, em síntese, a seguinte resposta para os quesitos:

- 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.

Já o Ministério Público de Contas (Parecer 883/18, peça 13) respondeu os questionamentos da seguinte maneira:

- 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.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta. Passo, portanto, a analisar as questões individualmente.

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?

Com relação ao primeiro questionamento, verifica-se que já foi respondido em Consulta com efeito normativa, não cabendo, portanto, seu conhecimento nesta parte, por força do art. 41 da Lei Complementar 113/05.

Esta Corte, no Acórdão nº 1637/06 – Tribunal Pleno (Consulta nº 41093/06), entende 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. Veja-se a ementa do mencionado Acórdão:

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.

No mesmo sentido as decisões das Consultas nº 73487/09 (Acórdão nº 881/09 – Tribunal Pleno) e 429427/05 (Acórdão nº 259/06 – Tribunal Pleno).

Desta forma, em atenção ao art. 313, §4º, do Regimento Interno, deixo de responder o quesito.

2) Qual a obrigatoriedade de oferecer cursos de capacitação aos servidores? Quem deve arcar com o custo? O servidor ou a Câmara Municipal?

Quanto a este questionamento a Coordenadoria de Gestão Municipal expôs o seguinte:

Quanto ao segundo questionamento, constata-se que o princípio da eficiência administrativa, inserto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, não obriga a própria Administração Pública a arcar com despesas de capacitação dos servidores públicos, na medida em que seu inciso I determina que os cargos, empregos e funções públicas devem ser exercidos por quem preencha os requisitos estabelecidos em lei, dependendo de aprovação prévia em concurso público (inciso II), de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego.

Desse modo, o servidor investido em cargo ou emprego público, deve ser, de antemão, capaz para tanto, sob pena de violação do art. 37, I, II da Constituição Federal. É dizer, para o só exercício do cargo, a capacitação do servidor deve ser prévia a ele – exercício do cargo – e, portanto, não é dever da Administração Pública capacitar o servidor para o exercício do cargo que ele não poderia exercer se não tivesse logrado êxito no respectivo concurso, demonstrando, portanto, sua capacidade para tanto.

De outro lado, 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.

Em contrapartida, o órgão ministerial sugeriu resposta no sentido de que “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”.

Não obstante o entendimento da unidade técnica em afirmar os servidores empossados devem estar plenamente aptos para o desempenho da sua função, apenas este fato não permite concluir pela vedação do custeio de cursos para a formação na ausência de lei.

Embora seja preferível a existência de previsão legal, a capacitação continuada dos servidores é obrigação da Administração Pública, como cumprimento ao princípio da eficiência previsto constitucionalmente no art. 37, caput.

Partindo-se do pressuposto de que a atividade estatal deve se orientar pela eficiência, eficácia e qualidade, é intuitivo concluir que a consecução desse objetivo dependerá, dentre outras medidas, da profissionalização e capacitação dos agentes públicos.

Neste sentido, o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná, Lei Estadual n. 6174/1970, possui um capítulo específico sobre o aperfeiçoamento e a especialização dos servidores (Arts. 280 e seguintes).

E ainda, como bem expôs o Ministério Público de Contas:

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.

O oferecimento de cursos de capacitação, quando necessário, é obrigação da Administração Pública. O tipo de capacitação deverá observar as peculiaridades e restrições locais. Notadamente, órgãos e entidades de tamanho reduzido não tem obrigação de terem escolas próprias, porém podem realizar convênios com escolas de governo ou contratar cursos para formações específicas e pontuais.

Aliás, a Lei de Licitações (Lei 8.666/93), no seu art. 13, VI, considera o “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” como serviço técnico especializado que é passível de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, II, do mesmo diploma legal.

Pelo exposto, opino pelo oferecimento da seguinte resposta ao quesito: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, podendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira.

3) É possível a criação e contratação de um cargo comissionado de Assessor Parlamentar/legislativo.

Quanto ao provimento de cargos em comissão e funções de confiança da Administração Pública estadual e municipal, o Prejulgado 25 desta Corte trata minuciosamente da matéria.

A criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/Legislativo será constitucional se forem observadas as premissas do Prejulgado, “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” (Parecer 883/18 – peça 13).

Entre tais premissas, destaco as seguintes:

- 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.

Além disso, mencione-se, conforme indicou o órgão ministerial, que recentemente o Supremo Tribunal Federal - STF aprovou teses de repercussão geral em julgamento de Recurso Extraordinário<sup>1</sup> (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.

Assim, conclui-se que é possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito 2: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, po-

<sup>1</sup> Recurso Extraordinário 1041210. Relator Min. Dias Toffoli.

dendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira.

Quesito 3: É possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>2</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>3</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – Quesito 2: É obrigação da Administração Pública promover a capacitação e formação continuada dos servidores integrantes de seu quadro de pessoal, podendo oferecer cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de habilidades diversas, às suas expensas, observando as peculiaridades de cada local e desde que seu objeto seja pertinente às atribuições funcionais dos servidores, com motivação apresentada de maneira expressa e por escrito no processo de contratação, e desde que haja disponibilidade orçamentária e financeira;

II – Quesito 3: É possível a criação de cargo em comissão de Assessor Parlamentar/legislativo, desde que observadas as premissas fixadas no Prejulgado nº 25 desta Corte;

III – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações, ficando, na sequência,

2 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

3 “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2019 - Sessão nº 29.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**NESTOR BAPTISTA**  
**Presidente**