

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

Nota Técnica SEI nº 6197/2015-MP

Assunto: Possibilidade de Afastamento parcial para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de Nota Técnica que objetiva, à luz dos princípios da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado, da Razoabilidade, da Economicidade, bem como do que vislumbra a Lei nº 8.112, de 1990, e o Decreto nº 5.707, de 2006, acerca da política de capacitação do servidor público federal, avaliar o alcance dos arts. 96-A e 98 da lei nº 8.112, de 1990, para responder a consulta da Coordenação-Geral de Gestão das de Carreiras Transversais – CGCAT/SEGEP, *a respeito da possibilidade de concessão de afastamento parcial a servidor, para fins de realização de curso pós-graduação strictu sensu no País, sem a necessidade de compensação de horário, quando a participação no curso não puder ocorrer simultaneamente ao exercício da jornada, mas também não justificar o afastamento integral.*

2. Tem esta Secretaria de Gestão Pública, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, no uso de suas competências normativa, de proponente de políticas públicas em matéria de gestão de pessoas, e interpretativa da legislação de pessoal, pela possibilidade de afastamento parcial do servidor para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu no País*, previsto no art. 96-A da lei nº 8.112, de 1990.

ANÁLISE

3. Antes de tratarmos especificamente dos argumentos que levarão à conclusão de que a Administração Pública pode, segundo a Lei 8.112, de 1990, interpretada à Luz dos princípios constitucionais, conceder o referido afastamento parcial, é importante fazer algumas considerações sobre quatro pontos: interpretação jurídica, Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado; Princípio da Razoabilidade; e Princípio da Economicidade.

4. Pois bem, comecemos com a **Interpretação Jurídica**. Não se pretende aqui fazer um resumo sobre a doutrina hermenêutica, mas apenas destacar dois métodos de interpretação os quais, isoladamente utilizados, podem levar à conclusão de possibilidade ou impossibilidade do afastamento parcial.

5. O método gramatical, que não se constitui a melhor forma de interpretação das normas, por muitas vezes não permitir ao intérprete alcançar a *mens legis* (vontade do legislador), é “uma atividade preliminar da interpretação que visa descobrir ou fixar qual deve ou pode ser o sentido de uma frase, dispositivo ou norma jurídica, inquinado de obscuridade, mediante a indagação **do significado literal das palavras, tomadas não só isoladas, mas em sua recíproca conexão. Ele serve apenas como meio de se tomar um primeiro contato com o texto interpretado, não se presta a se extrair o sentido completo que a norma pode oferecer**[\[1\]](#).”

6. Já o método teleológico “consiste (...) na busca da finalidade das normas jurídicas tentando adequá-las aos critérios atuais, pois o Direito, por ser uma ciência primariamente normativa ou finalística, sua interpretação há de ser na essência teleológica. **O intérprete ou aplicador da norma jurídica, desse modo sempre terá em vista o fim da lei, ou seja, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática.**[\[2\]](#)”

7. Passemos agora à explicação resumida dos princípios aqui citados. O **Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado**, cujo título é autoexplicativo, traz as seguintes “consequências ou princípios subordinados: (a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e de exprimi-lo nas relações com os particulares; (b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações[\[3\]](#).”

8. O **Princípio da Razoabilidade** nos ensina que “se com outorga de discricção administrativa pretende-se evitar a prévia adoção em lei de uma solução rígida, única – e por isso incapaz de servir adequadamente para satisfazer, em todos os casos o interesse público estabelecido na regra aplicada -, é porque através dela visa-se à obtenção da medida legal, ou seja, da medida que, em cada situação, atenda de modo perfeito à finalidade da lei.[\[4\]](#)”

9. Já o **Princípio da Economicidade**, em suma, obriga a Administração Pública a exercer as suas atividades ao menor custo possível.

10. Feitas as considerações teóricas preliminares, que sustentarão as conclusões aqui expostas, incontestável afirmar que, sem distanciar-se da lei, cabe ao gestor público, muitas vezes intérprete da norma, aplicá-la de forma a permitir que a lei atinja sua máxima eficácia, zelando pelos interesses de alta relevância social que toda norma de Direito Público encerra.

11. Tal afirmação, se aplicada à interpretação do art. 96-A e do art. 98 da Lei nº 8.112, de 1990, permite inferir que o gestor de recursos humanos, na concessão do horário especial de estudante (art. 98) ou no exercício da discricionariedade relacionada à concessão do afastamento para a realização de pós-graduação *stricto sensu* no País, deve avaliar, antes do interesse do servidor, ainda que não caiba desconsiderá-lo, o interesse da Administração, garantindo que o direito à capacitação possa ser exercido ao menor custo para o Estado.

12. Nesse sentido, pertinente explicitar que a expressão “custo”, acima aplicada, não deve ser compreendida tão somente quanto ao custo monetário da capacitação, seja o custo direto, quando do custeio pela própria Administração, ou indireto, na manutenção da remuneração, no afastamento. Aqui, o que se pretende defender, sob o exercício da razoabilidade é que, sempre que possível, quando a incompatibilidade entre o exercício do cargo e as atividades acadêmicas for parcial, e não se fizer possível a compensação da jornada, deve o gestor público conceder afastamento parcial, ao invés do total afastamento de que trata o art. 96-A. Por pertinente, citem-se os artigos:

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.

(...)

Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

§1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, **respeitada a duração semanal do trabalho.** ([Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

§ 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 3º As disposições do parágrafo anterior são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente portador de deficiência física, exigindo-se, porém, neste caso, compensação de horário na forma do inciso II do art. 44. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 4º Será igualmente concedido horário especial, vinculado à compensação de horário a ser efetivada no prazo de até 1 (um) ano, ao servidor que desempenhe atividade prevista nos incisos I e II do caput do art. 76-A desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007\)](#)

13. A simples leitura dos dispositivos já explicita as seguintes conclusões: (a) a Administração pode autorizar o afastamento de servidor para capacitação (programas de pós-graduação *strictu sensu*); (b) tal afastamento somente pode ser autorizado se a capacitação não puder ser feita através do exercício simultâneo do seu cargo ou se não for possível a compensação de horário; (c) o horário especial de estudante somente pode ser concedido quando o servidor puder comprovar a possibilidade de compensação, respeitada a duração da carga horária semanal, ou seja, a compensação das horas gastas com a realização da capacitação deve ser feita na semana regular do trabalho.

14. Com base nessas premissas, a partir da interpretação gramatical – que como dito não é a mais eficiente-, desses dispositivos no contexto de jornada de trabalho da Lei nº 8.112, de 1990, que determina, em seu art. 19, que os servidores públicos federais cumprirão jornada de 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais, poder-se-ia entender que, quando o legislador dispõe que o afastamento será concedido desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente ao exercício do cargo ou mediante compensação da jornada, estaria tratando da incompatibilidade total do curso com o exercício do cargo, **portanto, que se o servidor não puder compensar as horas gastas com o curso, no intervalo da jornada semanal (art. 98), somente poderia lhe ser concedido o afastamento integral com a manutenção da remuneração (art. 96-A).**

15. Todavia, ao aprofundar a interpretação dos dispositivos debatidos, buscando a finalidade da lei (interpretação teleológica), podemos dizer que o objetivo desses dispositivos é, *latu sensu*, incrementar a eficiência dos serviços públicos, incentivando a capacitação do servidor público, sem que isso interfira nos serviços públicos, e de forma que a Administração possa beneficiar-se da capacitação com a qual colaborou^[5], **bem como que isso se dê ao menor custo para a Administração.**

16. Assim, é forçoso entender que, sempre que a capacitação do servidor, de que trata o art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, materialmente não puder ser feita com a compensação das horas no período da jornada semanal do cargo, mas não justificar-se um afastamento integral, ou seja, nas hipóteses de incompatibilidade parcial, impõe-se à Administração autorizar **tão somente o afastamento parcial**, tendo em vista que o interesse público exige que os recursos humanos à disposição da Administração sejam utilizados da forma mais eficiente.

17. Tal permissão, inclusive, não pode ensejar redução ou impedimento de concessão de direitos, tais como o pagamento e usufruto de férias, gratificações, participação em eventos de curta duração, licenças para tratamento de saúde e diárias, isso porque o afastamento parcial mantém o exercício das atribuições do cargo, portanto, os direitos disso advindos.

18. Entretanto, a fim de garantir que essa modalidade de afastamento não se desvie de sua finalidade, deverão ser observados pelos órgãos e entidades, os seguintes requisitos, no contexto de seus planos anuais de capacitação, de que trata o art. 6º do Decreto 5.707, de 2006^[6], sem prejuízo da possibilidade de determinação de outros requisitos que guardem consonância com o interesse público:

- a) Atendimento aos requisitos do art. 96-A, da Lei nº 8.112, de 1990, especialmente aqueles que tratam da permanência no cargo para a concessão de cada espécie de pós-graduação e de permanência no exercício integral das atribuições do cargo após a cessação do afastamento parcial;
- b) Observância das determinações do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006;
- c) Avaliação, segundo cada caso concreto, da comprovação material de impossibilidade de compensação da jornada, a fim de determinar o número de horas a serem reduzidas, desde que se permita a continuidade da realização das atribuições de responsabilidade do servidor, mesmo com a redução;
- d) Modificação do fundamento legal, do art. 96-A para o art. 98, sempre que se avaliar que há possibilidade de compensação, no decorrer da realização do curso; e
- e) Impossibilidade de concessão do afastamento parcial a detentor de cargo em comissão ou função comissionada, haja vista a necessidade de dedicação integral às atribuições do cargo.

19. Por derradeiro, em reforço aos argumentos pela legalidade do afastamento parcial, aqui explicados, convém citar parte do PARECER/MP/CONJUR/FNF/Nº 1810 - 1.11 / 2009, em que a Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entendeu pela possibilidade dessa modalidade de afastamento. Vejamos:

31. Ocorre que o § 1º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 1990, determina que, para a concessão de horário especial ao servidor estudante, é exigida a compensação de horário no órgão ou entidade em que estiver em exercício, *in verbis*:

Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho.

32. Diante disso, seria possível interpretar que o "afastamento parcial" previsto na minuta de portaria em exame encontraria óbice no § 1º do art. 98 que exige que, no caso de concessão de "horário especial" ao servidor estudante, seja exigida a compensação de horário.

33. Por outro lado, sem embargo das dificuldades apontadas, entendo que há margem para considerar possível a concessão de *afastamento parcial* nos casos em que couber o afastamento para estudo ou capacitação.

34. É importante frisar que as hipóteses de afastamento em questão estão relacionadas ao interesse da própria Administração Pública, que certamente deseja contar com quadros mais qualificados. Isto está claro no art. 2º da minuta de portaria em apreço.

35. Assim sendo, a concessão de afastamento com esteio nos arts. 95 e 96-A da Lei nº 8.12, de 1990, depende de ato discricionário da Administração Pública.

36. Considerando que a Administração Pública pode liberar seus servidores de suas atribuições normais por certo tempo, para que realizem cursos ou programas de capacitação que os auxiliem a melhorar seu desempenho no serviço público, presume-se que também teria a faculdade de liberá-los apenas parcialmente, desde que cumpridos os mesmos requisitos para o *afastamento integral*, quando este se mostrasse inviável.

37. Neste ponto, convém destacar que não há dispositivo legal expresso que vede a concessão de "afastamento parcial".

38. Sendo de interesse da Administração que seus servidores realizem determinados programas de pós-graduação e sendo possível a sua conclusão mediante a dispensa do cumprimento de apenas parte da jornada de trabalho normal, a concessão de *afastamento parcial* nos casos previstos nos arts. 95 e 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, encontraria lastro constitucional no princípio da eficiência. Isto porque, desta maneira a Administração conseguiria o mesmo benefício, que é a qualificação de seus servidores, com um ônus menor.

39. Portanto, tendo em vista que o afastamento em questão: (i) é concedido por ato discricionário da Administração Pública (ii) tem por fundamento o interesse público; e (iii) pode ser autorizado mediante dispensa integral do cumprimento da jornada de trabalho; conluo que há margem para o entendimento de que também seria possível a Administração conceder *afastamento parcial* nos casos previstos pelos arts. 95 e 96-A da Lei nº 8.112, de 1990, desde que observados os mesmos requisitos.

40. Diante do exposto, considero que a hipótese de afastamento parcial prevista no projeto de portaria *sub oculi* encontra respaldo no ordenamento jurídico, com a ressalva de que há margem para entendimento diverso diante do que dispõem os arts. 38, § 1º, e 98, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990, consoante já apontado no presente Parecer.

CONCLUSÃO

20. Por todo o exposto, tem esta Secretaria de Gestão Pública, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, no uso de suas competências normativa, de proponente de políticas públicas em matéria de gestão de pessoas, e interpretativa da legislação de pessoal, pela possibilidade de afastamento parcial do servidor para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu no País*, previsto no art. 96-A da lei nº 8.112, de 1990.

Submeto a presente avaliação técnica à aprovação superior, com a sugestão de posterior retorno à CGCAT/SEGEP, a fim de que providencie ampla divulgação do entendimento entre os órgãos e entidades do SIPEC.

Ana Cristina Sá Teles D'Ávila
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

De acordo. À aprovação do Senhor Secretário de Gestão Pública.

Rogério Xavier Rocha
Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo o entendimento e determino sua ampla divulgação.

Genildo Lins de Albuquerque Neto
Secretário de Gestão Pública

[1] CANFÃO, Albino Olíffio. **Métodos de Interpretação Jurídica à Luz do Horizonte Hermenêutico**. p. 8.

[2] Idem. p. 10.

[3] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. Malheiros: 2009. p. 70.

[4] Idem. pp. 108-109.

[5] Isso quando tratar-se de pós graduação.

[6] 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.

