



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO Nº:** 516451/16  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**ENTIDADE:** CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO  
**INTERESSADO:** ERALDO TEODORO DE OLIVEIRA  
**RELATOR:** CONSELHEIRO VAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO Nº 1992/17 - Tribunal Pleno

Consulta. Câmara de Campo Mourão. Servidor comissionado. Capacitação. Ônus público. Possibilidade condicionada. Motivação e pertinência. Princípio da Razoabilidade. Natureza precária do provimento.

### 1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara de Campo Mourão, Sr. Eraldo Teodoro de Oliveira, questionando a legalidade do patrocínio, por aquele órgão, de cursos de aperfeiçoamento para servidores exclusivamente comissionados.

O expediente veio instruído com um parecer do Procurador Jurídico da Câmara, segundo o qual

*“...a concessão do patrocínio do curso almejado não reflete os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e economicidade com o dinheiro público, visto que os servidores comissionados possuem vínculo bastante precário, sendo que provavelmente se desligarão desta Administração...”*

Pelo Despacho GCDA 1350/16 (peça 5), o processamento da consulta foi admitido.

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, ela informou que não localizou Prejulgados ou decisões reiteradas deste Tribunal sobre o tema (peça 7).

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) posicionou-se pela impossibilidade do patrocínio, salvo se o valor do curso independer do número de alunos e se for observada a preferência de participação



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos servidores efetivos (peça 10), no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas – MPjTC (peça 11).

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Ainda que o consulente não tenha explicitado o dispositivo legal sobre o qual paira sua dúvida, ele foi identificado no parecer jurídico que instrui o pedido.

A consulta, portanto, comporta prosseguimento, pois presentes os requisitos legais (Art. 38<sup>1</sup> da Lei Orgânica).

Aliás, nem o argumento técnico e ministerial de que o consulente pretende resolver um caso concreto afastaria o conhecimento do pedido, pois a dúvida levantada atrai o interesse público em sentido lato. Com efeito, os servidores exclusivamente comissionados<sup>2</sup> traduzem uma figura presente em toda a compleição administrativa, de modo que a dúvida quanto à possibilidade de sua qualificação não se restringe ao consulente, o que ratifica o cabimento da Consulta, nos termos do § 1<sup>o3</sup> do Art. 38 da Lei Orgânica.

Feitas tais considerações, passo a enfrentar o mérito da questão.

Pois bem. 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.

<sup>1</sup> Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;

III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;

IV – ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V – ser formulada em tese.

<sup>2</sup> Autorizados pela própria Constituição Federal (CF, 37, VI).

<sup>3</sup> § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanto é assim que o próprio Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, da Presidência da República, reconhece que uma administração de resultado está intimamente ligada à qualificação dos seus quadros.

Aliás, o aperfeiçoamento profissional é de tal relevância que o Governo Federal editou o Decreto 5707/2006, instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

No mesmo 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).

É evidente, portanto, que a adoção de medidas voltadas à profissionalização no serviço público prestigia os ideais de eficiência, eficácia e qualidade, orientadores da administração pública.

No que respeita aos servidores comissionados, objeto da consulta, a adoção de tais medidas deve levar em conta tanto a especificidade de sua relação jurídica com a Administração, quanto a compatibilidade dos princípios vetores do setor público<sup>4</sup> com a qualificação dessa classe de servidores.

Nesse contexto, convém recordar o conceito de cargo comissionado.

Segundo o professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup>, cargos em comissão

...são de ocupação temporária. Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante...

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> explica que

...Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenche-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente...

<sup>4</sup> Supremacia do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da economicidade, da oportunidade, da conveniência e da legalidade.

<sup>5</sup> Manuel de Direito Administrativo, 30ª ed., 2016, Atlas, pg. 644.

<sup>6</sup> Curso de Direito Administrativo, 26ª ed, 2008, Malheiros, pg. 301.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Partindo-se dessa conceituação, é de se concluir que a busca da eficiência não pode ignorar o caráter precário e transitório da relação jurídica existente entre a Administração pública e os servidores exclusivamente comissionados.

Logo, a aplicação de recursos públicos na capacitação de servidor puramente comissionado passa, necessariamente, pela ponderação relativa à possibilidade da perda abrupta do profissional, com a descontinuidade do vínculo.

Desse modo, para que a instabilidade do vínculo fiduciário esteja em harmonia com o interesse público e com a eficiência administrativa, a capacitação desses servidores deve se pautar prioritariamente por critérios de razoabilidade – norte a ser seguido em todas as ações dos gestores públicos.

Nesse cenário, cabe, pois, ao Administrador, sopesar os conhecimentos do servidor face às demandas específicas que lhe serão apresentadas, sendo, neste ponto, justificável que o Estado patrocine treinamentos desde que guardem relação com as atividades desempenhadas pelo funcionário. Imperativa, também, a ponderação, no caso concreto, quanto à duração do curso de aperfeiçoamento que se pretenda ofertar em razão da natureza precária do vínculo funcional.

Neste diapasão, a Coordenação-Geral de Políticas de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Nota Técnica n. 02/2015, ponderou que:

- i) não é possível o custeio pela Administração de curso de longa duração (pós-graduação lato sensu e stricto sensu) para servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;
- ii) tais servidores poderão participar de curso de curta duração relevante para o desempenho de suas atividades; (...)

Na mesma linha, destaco o 'item 12' do Programa de Capacitação dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Ministério da Educação:

...Os servidores em regime de contrato temporário e os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo efetivo com a administração pública podem participar apenas das ações de aperfeiçoamento de curta duração, mediante justificativa da necessidade de capacitação, ficando a autorização vinculada à participação de servidor efetivo...



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, a Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer 1601/2012, concluiu que

...não se afigura razoável que (...) servidores ocupantes tão-somente de cargo em comissão participem de cursos de longa duração, mesmo que o respectivo órgão não possua quadro próprio de pessoal. Somente treinamentos que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atribuições do cargo devem ser franqueados a tais servidores...

Destarte, é prudente e razoável que o Estado imponha restrições ao dispêndio com cursos de longa duração em favor de servidores exclusivamente comissionados, certificando-se de que, ao conceder a capacitação haja suficiente motivação e pertinência, a par dos demais requisitos de validade inerentes ao ato administrativo autorizador.

Assim, com base em tais fundamentos, **VOTO** pela possibilidade de oferta de capacitação pelo ente público ao servidor comissionado, cabendo ao Administrador impor restrições à concessão, condicionando-a à sua pertinência com as atividades por ele desempenhadas, bem como à razoabilidade da sua duração em face da natureza precária do seu vínculo com a Administração, mediante motivação específica no caso concreto.

### **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 e responder a presente Consulta pela possibilidade de oferta de capacitação pelo ente público ao servidor comissionado, cabendo ao Administrador impor restrições à concessão, condicionando-a à sua pertinência com as atividades por ele desempenhadas, bem como à razoabilidade da sua duração em face da natureza precária do seu vínculo com a Administração, mediante motivação específica no caso concreto.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Sala das Sessões, 4 de maio de 2017 – Sessão nº 14.

**IVAN LELIS BONILHA**

Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

Presidente