FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA UNIR	Conselho Superior de Administração CONSAD
Processo: 23118.001149/2016-60	Da Presidência dos Conselhos Superiores
Parecer: 408/CLN	Hours begr en
Câmara de Legislação e Normas - CLN	02.07.16 ATM
Assunto: Informação sobre Resolução Informação sobre Resolução nº 140/19	
Interessado: Arione Cavalcante dos S	antos e outros
Relator(a): Conselheira Eleonice de Fa	átima Dal Magro

Parecer da Câmara:

Na 61ª sessão ordinária, em 15.06.2016, a câmara acompanha o Parecer 408/CLN.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA UNIR	Conselho Superior de Administração CONSAD
Processo: 23118.001149/2016-60	Câmara de Legislação e Normas – CLN
Parecer: 408/CLN	
	o - Memo. 02/ARIONE/DECIV, de 09.03:2016.
Assunto: Informação sobre Resolução Informação sobre Resolução nº 140/19 Interessado: Arione Cavalcante dos S	999/CONSUN

I - RELATO

Trata-se de requerimento do servidor Arione Cavalcante dos Santos, ocupante do cargo de Técnico de Laboratório/Construção Civil, lotado no Departamento Acadêmico de Engenharia Civil do *Campus* da UNIR em Porto Velho, acerca da validade da **Resolução 140/1999/CONSUN**, em especial quanto ao seu art. 3º, o qual estabelece a possibilidade de jornada diária reduzida para o servidor estudante.

O conteúdo do processo em tela resume-se a:

- Memo. nº 02/ARIONE/DECIV/2016 Referente informações sobre Resolução nº 140/1999 – fl. 01;
- Resolução 140/CONSUN, de 18 de junho de 1999 Normas para afastamento de Servidor Técnico administrativo para participar de Programa de Qualificação Profissional – fls. 02 a 04 (frente e verso);
- Resolução nº 060/CONSAD de 02 de abril de 2008 Dispõe de Normas para afastamento de servidor técnico-administrativo para capacitação – fls. 05 a 12 (f e v);
- 4. Despacho 256/2016/SECONS à Reitoria fls. 13;
- Despacho 573/2016/GR/UNIR ref. à informações sobre a Resolução 140/1999/CONSUN – interesse - Arione Cavalcante dos Santos – fls. 14; e
- 6. Despacho à Conselheira Eleonice para análise e parecer fls. 15.

ANÁLISE - DAS RESOLUÇÕES 140/1999/CONSUN e 060/CONSAD/2008 e LEGISLAÇÃO CORRELATA

Afere-se que a Fundação Universidade Federal de Rondônia possui duas

Resoluções sobre afastamento de servidor visando sua capacitação profissional. Assim, coexistem as Resoluções 140/1999/CONSUN e a 060/CONSAD/2008 no arcabouço normativo desta IFES. Ademais, às fls. 15 há pedido do presidente da Câmara de Legislação e Normas da UNIR, para que esta relatora verifique se existe necessidade de alteração ou revogação da Resolução 140/1999/CONSUN.

Para a verificação de validade de ambas as normas faz-se necessário realizar um estudo sistemático de seus termos com a Constituição Federal, Decretos, Leis infraconstitucionais, e legislação interna da UNIR que regulem direta e indiretamente a matéria, para então, compará-las nas disposições comuns, buscando amparo para posicionamento sobre qual delas deve prevalecer.

A CF/88 instituiu em seu art. 39, § 2º, que: "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."

Verifica-se a preocupação da Lei Maior da República ao estabelecer que o próprio Estado deve investir na qualificação dos servidores públicos, para que haja a efetivação dos princípios constitucionais, dentre eles, principalmente o da eficiência, o qual, segundo Morais:

impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Feitos os esclarecimentos iniciais, cumpre-nos ampliar a análise aos ordenamentos que disciplinam temática sem a pretensão de esgotar a mesma, conforme segue:

2.1 DOS AFASTAMENTOS PARA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL PREVISTOS PELA LEI Nº 8.112/90

A Lei nº 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, institui algumas possibilidades

de afastamentos para que o servidor se qualifique profissionalmente, sem prejuízo de sua remuneração.

O art. 87 do referido diploma traz a possibilidade de afastamento de servidor por até três meses, a cada cinco anos, para realização de curso de capacitação, desde que seja de interesse da Administração Pública, não se permitindo a cumulação de períodos.

Previsto no art. 95, o afastamento para estudo no exterior pode ser concedido por período não superior a quatro anos. Estabelece, ainda, a necessidade de autorização do Presidente da República e se aplicam a essa modalidade as disposições do afastamento para realização de mestrado ou doutorado no país, elencados a seguir.

O art. 96-A autoriza a participação do servidor em programa de pós-graduação stricto sensu no Brasil. Para tanto, o afastamento tem como requisitos: a caracterização do interesse público; a impossibilidade de realizar o curso conjuntamente ao exercício do cargo, bem como a impossibilidade de cumprimento de horário especial; no mínimo, três anos de exercício de cargo efetivo para cursar mestrado e de quatro anos para doutorado; também, o intervalo mínimo de quatro anos que o servidor tenha retornado de afastamento para tratar de assuntos particulares ou de afastamento para cursar mestrado ou doutorado.

Para as três hipóteses apresentadas, o beneficiado com o afastamento deve retornar ao exercício do cargo e cumprir, pelo menos, período igual ao do afastamento. Do contrário, caso peça exoneração ou aposentadoria, deverá ressarcir a Administração Pública dos valores atualizados pelas despesas com seu afastamento.

Aqueles que cursam graduação ou demais modalidades estudantis que não cumprem os requisitos para afastamento integral, aplica-se a concessão de horário especial, previsto no art. 98, desde que preenchidos os seguintes critérios: comprovação da incompatibilidade entre o horário das aulas e o da repartição; compensação dos horários de expediente, respeitada a duração semanal do trabalho.

2.2 DA POLÍTICA E AS DIRETRIZES PARA O DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DECRETO Nº 5.707/2006

O Decreto 5.707/2006 estabelece diretrizes para o desenvolvimento dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, como também, regula alguns dispositivos da Lei nº 8.112/90, e tem como finalidades estabelecidas no art. 1º

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.

Ainda, o art. 3º institui as seguintes diretrizes:

I - incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;

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. [grifo nosso]

Quanto à licença para capacitação, o Decreto acrescenta a possibilidade de parcelamento dos três meses em períodos não inferiores a trinta dias; o seu condicionamento ao planejamento da unidade, oportunidade e relevância do curso para a Administração, e que este afastamento pode ser utilizado integralmente para elaboração de tese de doutorado e dissertação de mestrado.

Menciona-se no art. 9º o treinamento regularmente instituído o qual se caracteriza como "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." (art. 2°, III).

Deste modo, além de considerar as disposições da Lei nº 8.112/90, considera-se no art. 9°, § único do Decreto que,

> Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

I - até vinte e quatro meses, para mestrado;

II - até quarenta e oito meses, para doutorado;

III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e

IV - até seis meses, para estágio.

Depreende-se não haver nas Normas já apresentadas previsão de afastamento integral ou reduzido para cursar graduação, especialização, mestrado ou doutorado ao servidor que esteja em estágio probatório, o que leva ao entendimento de que a única hipótese que se encaixa nesta situação é o horário especial previsto no art. 98 do Regime Jurídico do Pessoal Civil da União, o qual exige compensação de horário do tempo não trabalhado em razão do afastamento, respeitando-se a carga horária de limite semanal.

> Tal raciocínio parece ter amparo numa premissa basilar da política de incentivo e custeio de capacitação de servidores públicos federais por parte da Administração. qual seja a de que a capacitação, embora relevante ao aprimoramento pessoal e profissional do capacitado, primeiro deve ser útil e passível de reversão à própria Administração, o que não se pode garantir quando se trata da capacitação de um servidor que, por estar em avaliação de estágio probatório, pode vir a deixar o cargo público por inabilitação, e com isso levar consigo o conhecimento que adquiriu, antes de revertê-lo em prol da Administração. (NOTA TÉCNICA Nº 16/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, on line) [grifo do original].

2.3 DA COMPETÊNCIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO DE **ADMINISTRAÇÃO**

A Fundação Universidade Federal de Rondônia possui autonomia financeira, administrativa e política, e tem como órgãos deliberativos, consultivos e normativos os

Conselhos Superiores: Conselho Universitário, Conselho Acadêmico e Conselho Administrativo.

Previsto no art. 7ª e 8º do Estatuto e no Regimento Geral da UNIR, dos artigos 11 a 13, o Conselho Universitário é "o órgão final deliberativo, consultivo e normativo responsável pela política institucional, e instância de recurso".

O Regimento do CONSUN, dentre outras atribuições lhe confere "deliberar sobre a política geral da UNIR, o plano diretor, as diretrizes institucionais e as normas técnicas gerais" (art. 3°).

Instituído também no art. 7º do Estatuto da UNIR e disciplinado pelos arts. 10 do mesmo instrumento normativo, 16 e 17 do Regimento Geral, o Conselho de Administração constitui-se em "órgão superior deliberativo e consultivo em matéria de Administração, Finanças, Orçamento, Legislação e Normas" e tem como uma de suas competências "fixar normas de admissão, qualificação profissional - incluída a pós-graduação "stricto sensu" -, progressão funcional, e afastamento de pessoal técnico-administrativo".

Verificadas as atribuições desses Conselhos, depreende-se que ambos podem tratar de afastamento de servidor para capacitação em sentido amplo, em que pese os instrumentos normativos da UNIR tornarem a referida matéria atribuição específica do CONSAD.

2.4 DO PODER REGULAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de Lei (art. 5º, II). Nessa perspectiva, ao aplicarmos a interpretação extensiva entende-se como Lei todo ato normativo.

Os atos de autoridades administrativas do Poder Executivo não podem criardireitos se não houver autorização legislativa. Estas estão autorizadas apenas a disciplinar a lei para garantir sua fiel execução (art. 84, IV).

Desta forma, o poder regulamentar é "a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação. Seu alcance é apenas de norma complementar à lei; não pode, pois, a de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo." (MOREIRA, 2011, on-line)

Neste sentido, o art. 49 da Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva de sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem da sua competência normativa.

2.5 ISTO POSTO.

Pelo princípio da simetria das normas, caracterizam-se, também, como atos normativos as resoluções dos órgãos da Administração Pública, o que significa a vedação de Resolução da UNIR poder criar direitos para seus servidores que não estejam previstos em lei de iniciativa do Poder Legislativo.

No caso em tela, a Lei nº 8.112/90 é a norma responsável por criar os direitos dos servidores públicos civis na esfera federal. Portanto, como já demonstrado, referida lei não menciona a possibilidade de cumprimento de seis horas diárias para o servidor graduando, tampouco que este possa sair uma hora antes do trabalho, se o curso for realizado em horário noturno.

Verifica-se como única hipótese para o servidor que cursa graduação, o horário especial, mediante compensação de horário, respeitadas as quarenta horas semanais de efetivo exercício.

Por se tratar de norma emitida por Conselho deliberativo final da UNIR, e considerando a hierarquia das normas internas, a Resolução nº 140/CONSUN/UNIR/1999 não pode ser revogada pela Resolução nº 060/CONSAD/UNIR/1999.

Não obstante a Resolução do CONSUN não possa ser revogada pela do CONSAD, àquela não assiste amparo legal para permanecer na estrutura normativa da Fundação Universidade Federal de Rondônia, sobretudo o seu art. 3º, especificamente questionado quanto à sua validade, pois se trata de dispositivo criador de um direito não previsto no Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/90), ou seja, exorbita de seu poder regulamentar.

Considerando que a Resolução nº 060/CONSAD/UNIR/1999 dispõe sobre normas de afastamento de servidor técnico administrativo para capacitação, bem como a Resolução editada pelo CONSUN, e o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, entende esta Relatora ser pertinente a alteração da Resolução nº 140/CONSUN/UNIR/1999, revogando as possibilidades de cumprimento de jornada de seis horas diárias e saída uma hora antes do término do horário de expediente, sem que haja à devida compensação determinada na Lei nº 8.112/90, cuja matéria deve ser objeto de apreciação naquela plenária (CONSUN).

Ademais, ressalta-se que, tendo em vista os dispositivos Constitucionais, as finalidades e diretrizes do Decreto nº 5.707/2006, deve a Administração Pública encontrar alternativa para o servidor estudante que não tenha condições de cumprir a jornada semanal de 40h, em razão de graduação em período integral, ou para aquele que ainda não tenha cumprido os requisitos para afastamento integral para cursar pós-graduação stricto sensu, a fim de que tenha a possibilidade de afastamento parcial caso tenha condições de trabalhar, mas também não consiga realizar a compensação de todas as horas semanais de trabalho.

Para tanto, necessita-se da instituição de Comissão específica para analisar tais situações, visando elaborar norma interna acerca do tema com vistas a viabilizar a qualificação profissional do servidor desta IFES para atingir boa prestação do serviço.

III - PARECER

Face ao relato e análise, sou de PARECER FAVORÁVEL:

- 1) à alteração da Resolução nº 140/CONSUN/UNIR/1999, revogando as possibilidades de cumprimento de jornada de seis horas diárias e saída uma hora antes do término do horário de expediente, sem que haja a devida compensação determinada na Lei nº 8.112/90, cuja matéria deve ser objeto de apreciação naquela plenária (CONSUN); e
- 2) à nomeação de uma Comissão especial com vistas a analisar tais situações e propor uma minuta de norma interna acerca do tema, uma vez dirimidas as dúvidas acerca do mesmo.

É o parecer, S.M.J.

Cacoal, 31 de maio de 2016.

Conselheira Eleonide de Fâtima Dal Magro Relatora CLN/CONSAD

ANEXO AO PARECER 408/CLN - REFERÊNCIAS UTILIZADAS:

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 25 mai. 2016.
DECRETO Nº 5.707, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
LEI Nº 8.112, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm . Acesso em:24 mai 2016.
NOTA TÉCNICA Nº 16/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=10091 . Acesso em 25 mai 2016.
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. Regimento Geral da UNIR. Disponível http://www.secons.unir.br/?pag=estatica&id=57&titulo=Regimento%20Geral Acesso em: 27 mai 2016.
Estatuto da Fundação Universidade Federal de Rondônia, aprovado pelas Resoluções nº 135/CONSUN, de 13/10/98 e 138/CONSUN, de 12/04/99. Disponível em http://www.estatuinte.unir.br/menus_arquivos/1944_estatuto_fundacao_universidade_federal_de_rondonia_unir.pdf . Acesso em: 27 mai 2016.
Regimento Interno do Conselho Universitário da UNIR, aprovado pela Resolução 001/CONSUN, de 24 de fevereiro de 2000. Disponível em http://www.secons.unir.br/index.php?pag=regimento&cons=1 . Acesso em: 27 mai 2016.
Regimento Interno do Conselho de Administração da UNIR, aprovado pela Resolução 001/CONSUN, de 24 de fevereiro de 2000. Disponível em: http://www.secons.unir.br/index.php?pag=regimento&cons=3 . Acesso em: 27 mai 2016.
MORAES, Alexandre de REFORMA ADMINISTRATIVA: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999.
MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Poder Regulamentar . Disponível em: http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2537803/poder-regulamentar . Acesso em: 27 mai 2016.

Processo 23118.001149/2016-60

Câmara de Legislação e Normas

Parecer 408/CLN