

ESTADO DE GOIÁS PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202100005003314

INTERESSADO: GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 383/2021 - GAB

EMENTA: SEAD. ESCOLA DE GOVERNO. CURSOS DE APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL, CAPACITAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO OFERECIDOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS EM GERAL. DECRETO Nº 9. 738/2020. DESISTÊNCIA OU ABANDONO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. TERMO DE COMPROMISSO. ART. 26 DA LINDB.

1. Pelo **Memorando nº 3/2021-GETPC** ([000018186473](#)), a Gerência de Desenvolvimento Profissional, da Secretaria de Estado da Administração, formula consulta acerca das providências administrativas a serem adotadas em hipótese de desistência ou abandono, sem justificativa, de alunos de cursos de capacitação à distância oferecidos pela Escola de Governo. Faz referência à Resolução nº 011/2006, da antiga Agência Goiana de Administração e Negócios Pùblicos, informando que a Administração vem seguindo seus comandos que estabelecem vedação ao servidor desistente de participar de outros cursos pelo prazo de 1(um) ano, salvo motivo justo ou restituição ao erário. A respeito, ainda indaga especificamente:

- 1. É possível a exigência de ressarcimento ao erário?*
- 2. E, em sendo legal o ressarcimento, de que forma ele deverá ser operacionalizado?*
- 3. Qual o procedimento de ressarcimento a ser adotado para os cursos de especialização e mestrado que apresentam um custo elevado?*

2. A Procuradoria Setorial respectiva analisou a matéria pelo **Parecer nº 10/2021-ADSET** ([000018258197](#)), concluindo, em suma: *i)* pela possibilidade de ressarcimento ao erário, na situação descrita pelo consultante, contanto que haja termo de compromisso firmado com previsão nesse sentido; *ii)* que em condições de caso fortuito ou força maior comprovados, pode ser afastado o dever de restituição; *iii)* acerca da segunda questão, os arts. 97 e 98 da Lei estadual nº 20.756/2020 são referenciais, com a possibilidade de adoção de medidas de consensualidade, conforme § 9º do referido art. 97; *iv)* relativamente ao terceiro questionamento, devem ser adotadas as mesmas diretrizes anteriores, reforçadas pelo art. 54 do Decreto estadual nº 9.738/2020 (que institui a *Política Estadual de Capacitação*

e Desenvolvimento Profissional), e, v) sem embargo, convém que a matéria seja regulamentada por decreto.

Com o relato, passo à fundamentação jurídica.

3. Esclareço, inicialmente, que, como já orientado por esta Procuradoria-Geral nos **Despacho nº 1926/2020-GAB** ([000016532122](#))¹ e **nº 362/2021-GAB** ([000019015520](#))², devem ser admitidos como participantes dos cursos da Escola de Governo os agentes públicos em sentido amplo, aí abrangidos servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, com vínculos de provimento efetivo, civis e militares, empregados públicos e comissionados, além de temporários. Como assinalado em tais precedentes, a realização de cursos de aperfeiçoamento técnico e profissional concretiza o comando previsto no art. 39, § 2º, da Constituição Federal (CF), de modo que a efetivação deste preceito constitucional permite livre acesso aos cursos da Escola de Governo pelos servidores públicos em geral, devendo eventuais restrições serem extraídas do ordenamento jurídico segundo leitura razoável; ademais, essa conclusão advém de interpretação *a contrario sensu* do art. 12 do Decreto estadual nº 9.738/2020.

4. As considerações acima implicam, para a questão do ressarcimento consultado nestes autos, a necessidade de observância das legislações, e demais normativas específicas, aplicáveis conforme a natureza de cada liame funcional (art. 462, § 1º, da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT³; arts. 76, II, “a”, e 77, da Lei estadual nº 11.866/1992), sendo a Lei estadual nº 20.756/2020 (arts. 97 a 100) de alcance restrito aos servidores públicos civis, ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão. De todo modo, a vedação ao locupletamento ilícito, e o dever de reparação correspondente, é ditame assentado no art. 884 do Código Civil, com valia para as relações jurídicas em geral.

5. Não obstante, e ainda que haja esse amparo normativo diversificado para medidas reparatórias pela Administração - como exposto no item antecedente -, a formalização de *termo de compromisso*, como indicado pela Procuradoria Setorial, afigura-se alternativa relevante, e recomendável para prevenir insegurança jurídica na aplicação do direito. Essa modalidade de instrumento, inclusive, tem fundamento no art. 26 do Decreto-lei nº 4.657/1942⁴ (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- LINDB), inserido pela Lei nº 13.655/2018, e, no caso, serve como meio de pactuar as obrigações da Administração Pública e do administrado (o servidor público em sentido amplo, conforme item 3 acima) nas ações de capacitação pública em referência, cujas cláusulas passam a ser exigíveis após sua publicação (a qual pode se dar por meio eletrônico). Em específico, no que atina ao ressarcimento consultado, este deve constar no termo de compromisso como sanção pelo descumprimento de determinada obrigação ajustada, consoante o referido art. 26, § 1º, IV, convindo que o instrumento estabeleça também a forma como se dará a reparação. Anoto que, em se tratando de penalidade, o termo deve fixar claramente as hipóteses faltosas que a

determinam, e as causas excludentes da responsabilidade, de modo a, assim, obrigar as partes ao pactuado⁵.

6. Sobre o procedimento ao ressarcimento, o conteúdo do instrumento deve orientar-se pelos critérios dos arts. 97 a 100, e 172, § 9º, da Lei nº 20.756/2020, e art. 54 do Decreto estadual nº 9.738/2020. E embora essa sistemática legal tenha aplicabilidade aos servidores estatutários apenas, a imprecisão da matéria no âmbito legal dos liames celetistas, temporários e militar, autoriza a autoridade administrativa a, para essas hipóteses, estabelecer medidas jurídicas equivalentes às da Lei nº 20.756/2020, no que couber, e “*observada a legislação aplicável*”. O art. 26 da LINDB atribui discricionariedade à autoridade para firmar o compromisso, por meio do qual tem certa flexibilidade para conformar a atuação administrativa.

7. Assim, sobre a questão dos autos, à vista dos vazios do Decreto estadual nº 9.738/2020 - ao qual incumbida a regulamentação da política estadual de capacitação pública -, e da multiplicidade de normas incidentes segundo a natureza dos vínculos funcionais, é evidente a funcionalidade do termo de compromisso, conferindo mais efetividade e segurança jurídica nas relações jurídicas estabelecidas a partir das ações de capacitação, e permitindo alguma uniformidade de procedimento nas circunstâncias de restituição ao erário. O compromisso encarrega-se de promover integração normativa, dando previsibilidade e transparência das obrigações e dos parâmetros que orientarão as decisões administrativas⁶, além de, assim, também permitir, quando for o caso, a eliminação de irregularidade já instalada ou em discussão, quando então a consensualidade deve assumir papel principal para alcançar a solução jurídica mais eficiente e que melhor atenda ao interesse público (art. 26, § 1º, I)⁷. Destaco que, para ter eficácia, é necessário que o instrumento fixe prazos ao cumprimento do avençado, como exigido pelo art. 26, § 1º, IV, da LINDB⁸.

8. E a elaboração desses termos de compromisso, observadas as diretrizes desta orientação, deve ser auxiliada pelas Procuradorias Setoriais do órgão ou ente interessado, sem prejuízo de apreciação superior de eventual questão que revele complexidade ou repercussão.

9. Já encerrando, acerca da recomendação salientada na peça opinativa para regulamentação da matéria por decreto, assinalo que a medida é, certamente, apropriada, podendo esse disciplinamento, igualmente, dar-se por atos infralegais mais secundários, editados por Secretários de Estado ou equivalentes; esse, aliás, é o viés do art. 30 da LINDB.

10. Com esses acréscimos, **aprovo o Parecer nº 10/2021-ADSET**, da Procuradoria Setorial da SEAD.

11. Orientada a matéria, **devolvam-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais,

das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefs de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁹.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1O Despacho nº 1926/2020-GAB (processo administrativo nº 202000005023986), enfrentou questionamentos relacionados à participação dos cursos ministrados pela Escola de Governo, por servidores que estivessem em gozo de licença ou férias.

2Processo nº 202100005003474.

3“Art. 462 - Ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo. § 1º - Em caso de dano causado pelo empregado, o desconto será lícito, desde de que esta possibilidade tenha sido acordada ou na ocorrência de dolo do empregado.”

4“Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.”

5Sobre a tipicidade administrativa, e a exigência de normatividade mínima para o sancionamento: MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da legalidade. In: Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros Editores, pp. 141-163, n. 30, 2000; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34 ed. rev. E atual., São Paulo: Malheiros, 2019, p. 904.

6“O compromisso da LINDB para as situações de incerteza se comportaria como um acordo integrativo que, sem substituir o ato final, volta-se à integração do conteúdo discricionário do mesmo. Assim, o compromisso traz previsibilidade e clareza, pois os termos para a edição do ato final estão traduzidos em cláusulas compromissórias. O compromisso traz os efeitos positivos do ato final, permitindo o exercício de direitos a partir de sua assinatura.” (GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB- Novo Regime Jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro-LINDB(Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018)

7São os denominados acordos substitutivos, que pressupõem “(i) o abandono do procedimento sancionatório, entendido como o iter estabelecido pela norma jurídica de apuração da verdade com vista à aplicação de uma sanção; (ii) o abandono da própria prerrogativa de punir em favor de providências mais efetivas para consecução do interesse público; ou ainda (iii) a renúncia parcial à aplicação de uma sanção, seja em natureza, seja ainda em volume (montante)” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico(REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 27, agosto/setembro/outubro, 2011. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com.revista/REDAE-27-AGOSTO-2011-FLORIANOAZEVEDO-TATIANA-MATIELLO.pdf>>

8“O prazo para cumprimento das obrigações pode ser definido em um termo final (o compromisso deve ser cumprido no prazo de um ano) ou dentro de um cronograma, quando também serão considerados os estágios de execução. O ônus de definir prazos tem ao menos três grandes utilidades: (i) servir de métrica para o desenho de cláusulas obrigacionais, de modo que os deveres pactuados sejam factíveis dentro do prazo estimado; (ii) servir de marco para

avaliação do compromisso, quando será devida a aplicação de sanção em caso de descumprimento; e(iii) servir de marco de liberação do compromissário e objetivar o pedido do termo de quitação.” (GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB- Novo Regime Jurídico de negociação com a Administração Pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro- LINDB(Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018)

9Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/03/2021, às 10:21, conforme art. 2º, § 2º,



III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016. A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000019118144** e o código CRC **12EB03BF**.

ASSESSORIA DE GABINETE RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523	
---	--

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 202100005003314	SEI 000019118144