

P A R E C E R
401/2021



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 401/2021

- Referência** : Despacho GAB/PGT. PGEA nº 0.02.000.000049/2021-21.
- Assunto** : Pessoal. Gratificação por encargo de curso ou concurso. Mais de um instrutor.
- Interessado** : Procuradoria-Geral do Trabalho. Ministério Público do Trabalho.

O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Trabalho, acolhendo Parecer da Secretaria Jurídica do seu Gabinete (PGEA nº 20.02.0001.0002540/2021-05), encaminha, para manifestação desta Auditoria Interna do MPU, consulta relativa à possibilidade de contratação de mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente em um mesmo evento, recebendo, ambos, o valor integral das horas previstas para as ações de capacitação.

2. A questão foi suscitada no Despacho nº 13348.2021, de autoria da Seção de Formação e Capacitação da PGT, nos seguintes termos:

Por tanto, é possível concluir que o instrutor interno que atuar em eventos organizados pelo órgão não poderá receber valor superior correspondente à carga horária total do evento.

A título de exemplo, um curso com carga horária total de 4 (quatro) horas que conta com a contratação de apenas 1 (um) instrutor interno, esse não poderá receber valor superior ao equivalente a 4 (quatro) horas de gratificação por sua atuação.

Não obstante, quando da aplicação da norma, emerge uma indefinição quanto à possibilidade de contratação de mais de um servidor ou membro para atuarem como instrutores no mesmo evento de capacitação concomitantemente e o valor devido a cada um.

No que concerne o pagamento devido ao instrutor a portaria restringe-se a limitar o valor total da gratificação, não regulamentando a quantidade de instrutores que é possível contratar para a realização do curso. Por tanto, é possível inferir que o objetivo da portaria não é vedar a contratação de mais de um instrutor para atuar simultaneamente no mesmo evento de capacitação.

Verifica-se que ações como os webnários, debates entre outros requerem que os instrutores estejam disponíveis para explicações e dúvidas durante o tempo integral do evento.

Tendo como exemplo, em um webnário com carga horária de 4 (quatro) horas e com a participação de dois instrutores, há a possibilidade de se pagar para ambos a GECC na proporção de 4 horas.

Essa atuação preventiva causa dificuldades no planejamento e execução de eventos de capacitação que necessitam da atuação de mais de um profissional, como os webnários, debates, mesa-redonda e em cursos da área da segurança na qual há necessidade de mais de um instrutor acompanhando um grupo de alunos.

Dessa forma, sugere-se o encaminhamento à Secretaria Jurídica para manifestação acerca de se definir como regra a possibilidade da contratação de mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente recebendo ambos o valor integral das horas previstas para as ações de capacitação.

Com tais ponderações, submete-se o feito à consideração superior.

3. O Departamento de Legislação da PGT, atendendo ao Despacho nº 13438.2021, do Diretor de Gestão de Pessoas, manifestou-se, por meio do Parecer nº 854/2021, pela ausência de óbice normativo, ressaltando, contudo, a necessidade de a área competente observar o contexto orçamentário da Instituição. Veja-se:

Veja que, na regulamentação do tema no âmbito do MPU, não há vedação expressa quanto à possibilidade da contratação de mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente em um mesmo evento. A propósito, a consulta formulada pelo Departamento de Desenvolvimento de Pessoas volta-se mais aos aspectos que envolvem planejamento, gestão e implementação dos eventos de treinamento, desenvolvimento e educação dispostos no art. 8º supratranscrito.

Ou seja, a área de gestão de pessoas de cada ramo do MPU, no âmbito de sua competência, antes da submissão à autoridade competente, deve, a cada projeto de treinamento, desenvolvimento e educação, analisar todos os aspectos que envolvem a ação, incluindo a verificação da necessidade de se ter mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente em um mesmo evento, examinando, se constatada essa necessidade, a relação custo-benefício com a realização de evento com instrutoria interna.

Neste sentido, cabe observar que esta análise de necessidade e da relação custo-benefício deve considerar, também, o contexto de restrições orçamentárias e financeiras atualmente enfrentadas pelo MPU, uma vez que, a depender da apuração pelas áreas orçamentárias e de pagamento, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira, e sua adequação aos limites de despesas de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), conforme orientado nos Ofícios-Circulares nº 17/2021 e nº 22/2021 da Secretaria Geral do MPU (Doc. nº 3302.2021) e diante das vedações de aumento de despesas proferidas pelo Tribunal de Contas da União em desfavor do MPU (TC 036.973/2020-3), devem ser questões que orientam a decisão do gestor.

Uma vez que tal procedimento foi adotado, havendo a necessidade e possibilidade orçamentária e fiscal de se ter mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente em um mesmo evento, a consequência óbvia é a que passa a ser devido o pagamento da gratificação por encargo de curso ou

curso, a cada instrutor, na forma estabelecida pela Portaria PGR/MPU nº 652/2012.

Por oportuno, destaco que, no âmbito do MPT, a atribuição de planejar, gerir e implementar ações de desenvolvimento de pessoas compete ao próprio Departamento de Desenvolvimento de Pessoas, nos termos da Portaria PGT/MPT nº 1304/2020 (Regimento Interno), senão vejamos:

"Art. 204. Ao Departamento de Desenvolvimento de Pessoas incumbe:
I - **planejar, gerir e implementar** projetos, programas e **ações de desenvolvimento de pessoas;**" (Grifo Nosso)

Nesse contexto, considerando a legislação supratranscrita, informamos que não verificamos óbice normativo à contratação de mais de um instrutor interno para atuar conjuntamente em um mesmo evento, recebendo, ambos, o valor integral das horas previstas para as ações de capacitação, embora a área competente deva considerar, também, o contexto orçamentário da Instituição.

4. O tema foi analisado ainda pela Secretaria Jurídica do Gabinete do PGT, cujo entendimento foi no sentido de não haver óbice ao pleito, desde que verificada a respectiva necessidade pela Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP), em atendimento aos arts. 6º e 11 da Portaria PGR/MPU nº 198/2011 e arts. 5º e 8º da Portaria PGR/MPU nº 652/2012, assim como a observância no que tange à disponibilidade orçamentária e o limite de 120 horas anuais, conforme prevê o art. 7º, § 2º, da Portaria PGR/MPU nº 198/2011 e os arts. 8º e 20 da Portaria PGR/MPU nº 652/2012.

5. Em análise, importa mencionar que a Gratificação de Encargo por Curso ou Concurso – GECC está prevista nos artigos 61 e 76-A da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:
(...)

IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.

(...)

Art. 76-A. A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso é devida ao servidor que, em caráter eventual:

I - atuar como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública federal;

II - participar de banca examinadora ou de comissão para exames orais, para análise curricular, para correção de provas discursivas, para elaboração de

questões de provas ou para julgamento de recursos intentados por candidatos;

III - participar da logística de preparação e de realização de concurso público envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado, quando tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes;

IV - participar da aplicação, fiscalizar ou avaliar provas de exame vestibular ou de concurso público ou supervisionar essas atividades.

§ 1º Os critérios de concessão e os limites da gratificação de que trata este artigo serão fixados em regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I - o valor da gratificação será calculado em horas, observadas a natureza e a complexidade da atividade exercida;

II - a retribuição não poderá ser superior ao equivalente a 120 (cento e vinte) horas de trabalho anuais, ressalvada situação de excepcionalidade, devidamente justificada e previamente aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, que poderá autorizar o acréscimo de até 120 (cento e vinte) horas de trabalho anuais;

III - o valor máximo da hora trabalhada corresponderá aos seguintes percentuais, incidentes sobre o maior vencimento básico da administração pública federal:

a) 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento), em se tratando de atividades previstas nos incisos I e II do caput deste artigo;

b) 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento), em se tratando de atividade prevista nos incisos III e IV do caput deste artigo.

§ 2º A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso somente será paga se as atividades referidas nos incisos do caput deste artigo forem exercidas sem prejuízo das atribuições do cargo de que o servidor for titular, devendo ser objeto de compensação de carga horária quando desempenhadas durante a jornada de trabalho, na forma do § 4º do art. 98 desta Lei.

§ 3º A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso não se incorpora ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizada como base de cálculo para quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.

(grifou-se)

6. No âmbito do MPU, referida gratificação foi regulamentada pela Portaria PGR/MPU nº 652/2012, cujos artigos 1º, 21 e 25, que importam ao deslinde da questão, transcreve-se abaixo:

Art. 1º A gratificação por encargo de curso ou concurso, de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, será devida aos membros e servidores ativos do Ministério Público da União - MPU, que em caráter eventual:

I - atuar como instrutor interno em eventos de treinamento, desenvolvimento e educação;

II - participar de banca examinadora, comissão de processo seletivo, correção de provas, elaboração de questões de provas ou julgamento de recursos interpostos por candidatos; e

III - participar da logística de preparação e de realização de eventos de treinamento, desenvolvimento e educação e de processos seletivos, envolvendo atividades de planejamento, coordenação, supervisão, execução e avaliação de resultado, quando tais atividades não estiverem incluídas entre as suas atribuições permanentes.

Parágrafo único. As disposições desta Portaria podem ser aplicadas aos servidores públicos federais convidados como colaboradores eventuais para atuarem em eventos de treinamento, desenvolvimento e educação, condicionada a apresentação da anuência do órgão ou entidade onde exerçam suas atribuições.

(...)

Art. 21. O valor devido ao instrutor interno corresponderá à carga horária do evento de treinamento, desenvolvimento e educação.

(...)

Art. 25. A critério de cada ramo do MPU, poderão ser editadas normas para maior detalhamento das atividades previstas nesta Portaria.

_(grifou-se)

7. Insta registrar ainda que, no âmbito do MPU as ações de treinamento, desenvolvimento e educação foram regulamentadas por meio de programa constante da Portaria PGR/MPU nº 198/2011, que trata da utilização de instrutores internos:

Art. 5º Para efeitos desta Portaria, definir-se-á como modalidades de ações de treinamento, desenvolvimento e educação as transcritas a seguir:

I – ações internas – aquelas promovidas pelo próprio MPU, com ou sem ônus, ministradas por instrutores internos ou externos, os quais serão responsáveis pelo planejamento didático e pela execução do evento, com a supervisão da área de gestão de pessoas;

(...)

Art. 10 As ações internas deverão ser priorizadas em relação às externas, por serem mais voltadas às especificidades e necessidades da instituição.

Art. 11 Nas ações internas, dar-se-á preferência à utilização de instrutores internos, como forma de valorizar o servidor do MPU, compartilhar o conhecimento e a experiência existentes no ambiente corporativo. Parágrafo único. A retribuição a ser paga aos servidores que atuarem como instrutores internos será disciplinada em regulamento próprio.

8. Com relação ao questionamento apresentado, cumpre ressaltar que a Consultoria Jurídica do MPF já enfrentou situação semelhante, sendo, portanto, oportuno trazer o entendimento constante do Parecer nº 25/2016/CONJUR, que tratou do pagamento da instrutoria no Programa denominado Ponta do Lápis, cuja carga horária total foi de 20 horas, ministrado, em conjunto, por dois palestrantes.

11. No tocante a remuneração pecuniária devida ao instrutor interno, a citada portaria é expressa ao determinar que ela corresponderá à carga horária do evento de treinamento, desenvolvimento e educação, resguardando, assim, a proporcionalidade entre o tempo despendido no curso e a retribuição correspondente.

12. Ou seja, para percepção da GECC, o servidor deverá ser previamente autorizado pelo Secretário-geral para desempenhar uma das atribuições descritas no artigo 1º da citada portaria e, ainda, realizá-la fora do horário de expediente ou mediante compensação do período de duração do curso.

13. Ora, se o valor da GECC está atrelado ao tempo de duração do curso, a carga horária a ser compensada, para tal finalidade, deverá ter igual duração, sob pena de subverter a lógica normativa sobre o tema e, também, incidir em violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

14. Isso porque, a realização dos cursos de instrutoria interna pela Instituição e a liberação de servidor da Casa para atuar como palestrante dependem de prévia autorização da Administração Superior, de modo que, emitidas essas autorizações, não se afigura razoável entender que o instrutor possa se ausentar por todo esse período, mediante compensação, mas que, compensada a carga horária total, só possa receber a GECC referente a metade da carga horária.

15. Se, conforme informado pela SEDEP, ele terá direito a uma remuneração referente a apenas metade da carga horária, muito provavelmente porque a autorização para o curso implicou na destinação de verba orçamentária levando-se em consideração a carga horária total do curso e não o fato de haver um ou mais palestrantes, a compensação deverá corresponder ao montante de horas pelas quais ele foi retribuído, registrando-se no ponto eletrônico justificativa pelo período restante que ele foi autorizado a se ausentar.

16. Essa parece ser, inclusive, a melhor metodologia a ser adotada em casos de autorização de eventos de treinamento, desenvolvimento e educação em que dois ou mais palestrantes participem concomitantemente, pois além de não haver como estabelecer o tempo despendido por cada um dentro do limite total da carga horária destinada ao evento, certamente eles não terão atuado efetivamente durante todas essas horas, a afastar a retribuição, para cada um, correspondente a carga horária total do curso, em que pese, diante dessa nova metodologia, fazer-se necessária a permanência dos palestrantes no curso por todo o período.

17. Tais as circunstâncias, entende esta Consultoria Jurídica que em casos como o presente o valor total da GECC, calculado com base na carga horária

total de determinado evento de treinamento, desenvolvimento e educação, seja rateado, em partes iguais, aos servidores indicados como palestrantes, devendo a compensação da carga horária corresponder as horas efetivamente remuneradas, cabendo a Divisão de Férias e Frequência justificar as ausências referentes ao restante das horas não remuneradas e, conseqüentemente, não submetidas a compensação.

18. Por fim, diante da dificuldade de se auferir o quantum cada palestrante efetivamente participou do evento, sugere-se seja a SEDEP orientada a evitar a utilização de dois ou mais palestrantes em um mesmo curso, concomitantemente, sendo esse "novo modelo de ensino" utilizado apenas em casos nos quais ele se apresentar indispensável.

_(grifou-se)

9. Conforme consignado no citado parecer, por força do art. 21 da Portaria PGR/MPU nº 652/2012, a retribuição pecuniária devida a título de GECC ao instrutor interno corresponde à carga horária do evento de treinamento, e, na hipótese de haver mais de um instrutor participando do mesmo evento de treinamento, o valor total da gratificação devida aos instrutores estaria limitado à carga horária do respectivo evento.

10. Ademais, tal entendimento, analisado em conjunto com a observância à disponibilidade orçamentária prevista no § 5º do art. 20 da mencionada portaria, e atendendo aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, remete ao rateio do pagamento da GECC de forma proporcional entre os instrutores, conforme a carga horária efetivamente prestada. Além disso, é de se notar que a remuneração se destina à remuneração do repasse de conteúdo, a ser aferido em horas empregadas para tanto, e não nas horas simplesmente à disposição do palestrante. Isso em vista, na impossibilidade de determinação exata dessa carga horária, deve-se dividir o valor da GECC, calculado com base na carga horária total do treinamento, em partes iguais.

11. Registre-se também que, nos termos do Parecer nº 25/2016/CONJUR, as horas em que o palestrante permanece à disposição do evento, mas não é remunerado pela GECC, não estão sujeitas à compensação de carga horária; ou seja, as horas não remuneradas por GECC são remuneradas via remuneração normal do servidor, o que garantirá a necessária segurança jurídica já que não haverá prestação de serviço não remunerado, além, por óbvio, da necessária comunicação ao servidor e aceite dele das normas utilizadas para pagamento.

12. Por fim, é oportuno ressaltar que, em situações análogas, este tem sido o entendimento adotado na SGP/MPF.

13. Dessa forma, considerando a vinculação da retribuição pecuniária à carga horária do treinamento e que, ainda que em ações como os webnários, mencionados pela Seção de Formação e Capacitação da PGT, não parece haver atuação efetiva de dois instrutores concomitantemente, esta Auditoria Interna se filia ao entendimento da Conjur/SG/MPF.

14. Ante o exposto, somos de parecer pela impossibilidade de percepção do valor integral da GECC a mais de um instrutor interno quando em atuação conjunta em um mesmo evento de treinamento, devendo a Unidade proceder ao rateio de forma proporcional à carga horária efetivamente prestada, ou em partes iguais quando inviável sua determinação, além da recomendação de que tal norma conste em normativos sobre a instrutoria interna bem como o necessário aceite e concordância por parte do servidor-instrutor.

É o Parecer.

Brasília, 4 de agosto de 2021.

NELSON SILVA LOPES
Chefe da Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoal

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 401/2021.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Diretor de Auditoria de Pessoal

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 401/2021.
Encaminhe-se à PGT/MPT, para as providências cabíveis.

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe