



**ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS**

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar  
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

## NOTA TÉCNICA APM Nº 14, DE 04 DE MARÇO DE 2026

**ÁREA:** Administração Pública, Controle Externo, Governança e Gestão de Pessoas.

**TÍTULO:** Capacitação de Servidores e Eficiência Administrativa sob a Ótica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Estrutura Jurídica, Parâmetros de Avaliação e Diretrizes para Conformidade

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 37, caput, e 70. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Normas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Princípios da eficiência, economicidade e controle da gestão pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacitação. Eficiência Administrativa. TCE-SP. Controle Externo. Gestão de Pessoas. Governança.

### 1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros para a adequada estruturação de políticas de capacitação de servidores, à luz dos critérios de eficiência adotados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A evolução do controle externo evidencia que a análise da regularidade administrativa deixou de se limitar à conformidade formal dos atos, passando a incorporar a verificação da efetividade da gestão pública.

Nesse contexto, a capacitação de servidores deixa de ser compreendida como despesa discricionária e passa a ser avaliada como instrumento de eficiência administrativa, diretamente relacionado à qualidade da execução das políticas públicas.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar a compreensão da capacitação como atividade isolada, evidenciando sua função estruturante na conformação da eficiência administrativa.

## **2. CONTEXTO NORMATIVO E A EVOLUÇÃO DO CONTROLE EXTERNO:**

A Constituição da República, ao estabelecer os princípios da Administração Pública, introduziu a eficiência como parâmetro de validade dos atos administrativos.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua atuação fiscalizatória, tem progressivamente incorporado esse princípio como critério de avaliação da gestão, deslocando o foco do controle da legalidade formal para a análise da qualidade da execução administrativa.

Nesse cenário, a ausência de capacitação adequada dos agentes públicos passa a ser interpretada como fator que compromete a eficiência e, por consequência, a regularidade da gestão.

## **3. NATUREZA JURÍDICA DA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES:**

A capacitação de servidores possui natureza jurídica de dever administrativo instrumental, vinculado à adequada execução das funções públicas.

Não se trata de faculdade política ou investimento opcional, mas de elemento necessário à garantia de que a Administração atue em conformidade com as exigências legais e técnicas.

A ausência de capacitação adequada pode ser interpretada como:

- a) *falha de planejamento administrativo;*
- b) *deficiência estrutural da gestão;*
- c) *fator contributivo para irregularidades na execução de contratos e políticas públicas.*

#### **4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:**

##### **4.1 EFICIÊNCIA**

A eficiência exige que a Administração produza resultados adequados com os recursos disponíveis.

A capacitação é o meio pelo qual se viabiliza essa exigência, qualificando a atuação dos agentes públicos.

##### **4.2 ECONOMICIDADE**

A análise da economicidade não se limita à redução de despesas, mas à relação entre custo e resultado.

A ausência de capacitação pode gerar custos indiretos superiores, decorrentes de erros, retrabalho e irregularidades.

##### **4.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**

O gestor público responde não apenas por atos ilegais, mas por falhas estruturais que comprometam a eficiência da gestão.

A ausência de políticas de capacitação pode ser enquadrada nesse contexto.

##### **4.4 CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**

A capacitação estruturada e documentada permite demonstrar a adoção de medidas preventivas voltadas à melhoria da gestão.

#### **5. CAPACITAÇÃO COMO ELEMENTO DE GOVERNANÇA:**

A adequada compreensão da capacitação exige inseri-la no contexto da governança pública.

Não se trata de realização eventual de cursos, mas de política

estruturada que envolva:

- (i) *diagnóstico das necessidades de capacitação;*
- (ii) *planejamento de ações formativas;*
- (iii) *avaliação de resultados;*
- (iv) *integração com as atividades administrativas*

A ausência dessa estrutura revela atuação fragmentada e ineficaz.

## **6. PARÂMETROS DE AVALIAÇÃO PELO TCE-SP:**

A atuação do Tribunal de Contas tem evidenciado que a capacitação é analisada não apenas sob o aspecto formal, mas a partir de sua efetividade.

São considerados, entre outros aspectos:

- a) *aderência da capacitação às funções exercidas;*
- b) *relação entre capacitação e melhoria dos processos administrativos;*
- c) *existência de planejamento institucional;*
- d) *impacto na execução de contratos e políticas públicas.*

A realização de capacitações desvinculadas da atividade administrativa não atende aos critérios de eficiência.

## **7. DISTINÇÃO ENTRE DESPESA FORMAL E INVESTIMENTO EM EFICIÊNCIA:**

A capacitação frequentemente é tratada como despesa acessória, sujeita a cortes em momentos de restrição fiscal.

Essa abordagem não se sustenta diante do novo paradigma de controle, que reconhece a capacitação como investimento necessário à regularidade da gestão.

A supressão indiscriminada de ações formativas pode gerar, a médio prazo, aumento de riscos administrativos e financeiros.

## **8. RISCOS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÃO:**

A experiência administrativa evidencia que a ausência de capacitação adequada resulta em:

- a) *erros na condução de processos licitatórios;*
- b) *falhas na execução contratual;*
- c) *inadequação na prestação de contas;*
- d) *aumento da judicialização;*
- e) *responsabilização do gestor por falhas estruturais.*

Esses riscos não decorrem de atos isolados, mas da deficiência na qualificação dos agentes públicos.

## **9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:**

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *instituíam política formal de capacitação de servidores;*
- (ii) *realizem diagnóstico periódico das necessidades*

- formativas;*
- (iii) vinculem a capacitação às funções exercidas;*
- (iv) registrem e avaliem os resultados das ações realizadas;*
- (v) integrem a capacitação ao planejamento estratégico;*
- (vi) priorizem áreas críticas, como licitações, contratos e finanças;*
- (vii) assegurem transparência na realização das capacitações;*
- (viii) articulem a capacitação com o controle interno.*

Essas medidas constituem elemento de conformidade com os parâmetros de eficiência.

## **10. CONCLUSÃO:**

A capacitação de servidores não pode ser compreendida como atividade acessória ou facultativa, dissociada da gestão administrativa.

Sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a qualificação dos agentes públicos integra o núcleo da eficiência administrativa, constituindo elemento de avaliação da regularidade da gestão.

A ausência de política estruturada de capacitação não representa mera deficiência organizacional, mas falha que compromete a validade material dos atos administrativos.

A atuação municipal responsável exige, portanto, a institucionalização da capacitação como política permanente, integrada à governança pública e orientada à produção de resultados, sem a qual não se sustenta a eficiência exigida pelo regime jurídico administrativo.