



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

CÂMARA PERMANENTE DE MATÉRIAS DE INTERESSE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO - CPIFES

PARECER n. 00004/2019/CPIFES/PGF/AGU

NUP: 00407.007720/2019-41

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: I. Discussão acerca da aplicação do Decreto nº 9.991/2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal, às Instituições Federais de Ensino.

II - Questões procedimentais, organização de rotinas e ferramentas de gestão a serem utilizadas por toda a administração pública federal;

III. Inexistência de conflito aparente de normas;

IV. Subsistema normativo das IFES. Integração normativa. Plena aplicabilidade do Decreto nº 9.991/2019 aos cargos de magistério federal e técnico administrativo em educação.

1. RELATÓRIO

1. A presente manifestação decorre de projeto institucionalizado da Procuradoria Geral Federal, no âmbito do qual foi expedida a Portaria PGF nº 338/2016, alterada pela Portaria nº 556/2019, que dispõe sobre as Câmaras Permanentes da PGF, integradas por Procuradores atuantes junto a autarquias e fundações públicas. Têm as Câmaras Permanentes por objetivo, no âmbito de seu respectivo núcleo temático, aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das Autarquias e Fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes que lhes são afetas, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais; e

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, bem como daquelas distribuídas pelo Diretor do DEPCONSU, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal.

2. Após delimitação de temas controversos e relevantes, são realizados estudos e debates em reuniões mensais, cujo objetivo final é a identificação e o aclaramento das controvérsias, por meio da emissão de Pareceres e/ou Notas Técnicas, de forma a orientar a atuação administrativa das entidades assessoradas e reduzir a insegurança jurídica.

3. Neste diapasão, um procedimento administrativo foi remetido pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre/RS - PF-UFCSPA ao Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Federal – DEPCONSU/PGF solicitando uniformizar entendimento, no âmbito dos órgãos de execução da PGF, sobre a aplicação do Decreto n.º 9.991/2019 nas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

4. O referido normativo teve o início de sua vigência em 06/09/2019 sem ressalvas quanto ao campo de aplicação, tendo a Procuradoria Federal junto a Universidade de Brasília – PF/UNB se manifestado, por intermédio do Parecer n.º 00378/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU (NUP 23106.109509/2019-52 - seq. 4), pela não aplicação do Decreto Federal às universidades em razão dos seguintes argumentos, conforme transcrição da ementa:

EMENTA: I - Decreto nº 9.991/2019. Não aplicabilidade aos cargos do magistério federal. Autonomia didático-científica das universidades. Arts. 53, §1º, inciso VI, e 54, §1º, incisos I e II, da LDB, art. 26, §1º, da Lei nº 12.772/2012 e 207, caput, da Constituição Federal. II - Decreto nº 9.991/2019. Não aplicabilidade aos Cargos Técnico-Administrativos em Educação das IFEs. Art. 24 da Lei nº 11.091/2005 e Decreto nº 5.825/2005. III - Art. 12 do Decreto nº 9.991/2019. Os novos procedimentos apenas produzirão efeitos quando da edição das normas previstas pelo órgão central do SIPEC. argumentos da PF/FUB:

Como se observa, a legislação ordinária estabeleceu desenho institucional específico para a política de pessoal docente. A razão para tanto está bem disposta no citado §1º do art. 53 da LDB: trata-se de uma garantia da autonomia didático-científica. Nesse contexto, por força legal e também pela lógica jurídica, a política de pessoal docente das universidades federais, que institucionalmente têm a obrigação de obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (art. 207 da Constituição Federal), difere-se de um modelo geral de "desenvolvimento de pessoas" dos demais órgãos e

entidades da administração pública federal. Isso porque, nas universidades, a formação continuada do docente encontra-se dentro de finalidade institucional precípua. O afastamento de docente para, por exemplo, participar de programa de pós-graduação stricto sensu ou de pós-doutorado representa exercício da atividade de pesquisa, que é uma das finalidades institucionais das universidades. Nos demais órgãos ou entidades da administração pública federal, via de regra, a formação complementar, apesar de importante, é um meio e não um fim institucional.

5. No que tange ao entendimento da PF-UFCSPA pela aplicação do Decreto n.º 9.991/2019, que embasou o pedido de solução da divergência, tem-se os seguintes argumentos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGISLAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. INCIDÊNCIA DAS REGRAS INAUGURADAS PELO DECRETO Nº 9.991/19 E A HARMONIA COM DEMAIS REGRAS ESTABELECIDAS EM LEIS GERAIS E ESPECIAIS APlicáveis AOS DOCENTES E TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO. INCIDÊNCIA MANTIDA EM DECORRÊNCIA DA PRESUNÇÃO DE VALIDADE E VIGÊNCIA DA NORMA. EXEGESE DO ÓRGÃO CENTRAL DO SIPEC.

- I. Competência exclusiva do órgão central do SIPEC para fixar a interpretação da constituição, das leis e dos demais atos normativos relativo ao pessoal civil da Administração Federal
- II. É ínsito à esfera de disponibilidade das Instituições Federais de Ensino - IFEs dispor sobre capacitação & desenvolvimento, respeito aos limites da organização da Administração nacional e adequado exercício do direito não devem causar prejuízo
- III. Atuação da Procuradoria Federal em caráter supletivo permite apontar no sentido de dar imediato cumprimento às regras estabelecidas pelo Decreto n.º 9.991/19, merecendo uniformização o trato da matéria

6. Posteriormente, a PF/UnB voltou a se manifestar sobre o tema, por intermédio do Parecer n.º 00440/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU (NUP 23106.109509/2019-52 - seq. 7), com o fito de complementar a fundamentação que resulta na inaplicabilidade do decreto n.º 9.991/2019, conforme a ementa abaixo:

EMENTA: DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS. UNIVERSIDADES FEDERAIS. CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ART. 207 DA CF E 53, §1º, VI, DA LDB. INTERPRETAÇÃO LITERAL, HISTÓRICA TELEOLÓGICA E SISTEMÁTICA.

- I) Enquanto órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, compete à Procuradoria Federal junto à UnB - consoante NOTA Nº 29/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovada pelo Procurador-Geral Federal - exercer as atividades de consultoria e de assessoramento às autoridades assessoradas nas questões que envolvam matéria de pessoal civil, inclusive firmando interpretação das normas legais nos atos editados pelo mencionado Órgão Central.
- II) Os órgãos da UnB, em caso de divergência entre o posicionamento jurídico desta Procuradoria e orientação normativa expedida pelo órgão central do SIPEC, devem seguir a última até eventual orientação jurídica em sentido diverso do Advogado-Geral da União.
- III) No caso em discussão nos autos (aplicabilidade ou não do Decreto nº 9.991/2019 às universidades públicas federais), não há notícias de orientação normativa do órgão central do SIPEC, inexistindo, por ora, divergência.
- IV) Interpretação que entende pela aplicabilidade do Decreto nº 9.991/2019 relega às apenas universidades o papel de implementação, o que viola o "espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais", garantido pelo art. 207, *caput*, da Constituição e 53, §1º, inciso VI, da LDB, na medida em que enxerga possível a delegação da competência normativa e decisória das universidades em relação à sua atividade-fim ao órgão central do SIPEC.
- V) Na ausência de norma interna que discipline a matéria, deve o dirigente máximo, no exercício da competência constante do art. 18, inciso XIII, do Estatuto e Regimento Geral da UnB, decidir *ad referendum* do colegiado competente.
- VI) Ausente norma regulamentadora específica, o dirigente máximo poderá se valer, a partir de interpretação integrativa, das regras do próprio Decreto nº 9.991/2019, no que couber, para as decisões concretas *ad referendum*.

7. É o que havia para relatar. Passa-se doravante à análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

8. O Parecer n.º 00378/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n.º 00516/2019/GPG/PFFUB/PGF/AGU, aponta dispositivos no Decreto n.º 9.991/2019, ao seu ver, conflitantes com as leis especiais n.º 12.772/2012 e n.º 11.091/2005, dando margem a uma possível antinomia de normas, com solução residente no bom emprego do princípio da especialidade.

9. Para uma melhor estruturação de entendimento, transcrevem-se os apontados dispositivos supostamente desafiados pelo regulamento federal:

Lei n.º 12.772/2012

Art. 26. Será instituída uma Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, eleita pelos seus pares, em cada IFE, que possua, em seus quadros, pessoal integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.

§ 1º À CPPD caberá prestar assessoramento ao colegiado competente ou dirigente máximo na

instituição de ensino, para formulação e acompanhamento da execução da política de pessoal docente, no que diz respeito a:

- I - dimensionamento da alocação de vagas docentes nas unidades acadêmicas;
 - II - contratação e admissão de professores efetivos e substitutos;
 - III - alteração do regime de trabalho docente;
 - IV - avaliação do desempenho para fins de progressão e promoção funcional;
 - V - solicitação de afastamento de docentes para aperfeiçoamento, especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado; e**
 - VI - liberação de professores para programas de cooperação com outras instituições, universitárias ou não.
- (...)
- (sem grifos no original)

Lei nº 9.394/1996 - LDB

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

(...)

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

- I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
- II - ampliação e diminuição de vagas;
- III - elaboração da programação dos cursos;
- IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
- V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

(...)

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

- I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;**
- II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;**
- III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;
- IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;
- V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
- VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
- VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

(...)

(sem grifos no original)

Lei 11.091/2005

Art. 24. O plano de desenvolvimento institucional de cada Instituição Federal de Ensino contemplará plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira, observados os princípios e diretrizes do art. 3º desta Lei.

§ 1º O plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira deverá conter:

- I - dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a diversidade da instituição;
- II - Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e**
- III - Programa de Avaliação de Desempenho.

(sem grifos no original)

10. No âmbito das Instituições Federais de Ensino existe um subsistema normativo voltado à regulamentação das regras a serem aplicadas na atividade finalística, bem como na atividade meio, por conseguinte, regulando também o sistema de pessoal das universidades e institutos. Esse universo específico de regras é composto por normas que devem ser integradas e, portanto, dialogar entre si.

11. Em meio a tantas normas constitucionais, legais e infralegais, pinça-se, por pertinente, a **Lei n.º 8.112/1990** (dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), a **Lei n.º 12.772/2012** (dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal e outras providências) e a **Lei n.º 11.091/95** (dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação). Neste cenário, a presente manifestação analisará se o **Decreto nº 9.991/2019** é aplicável ao Ordenamento Jurídico das IFES.

12. O fato é que esse subsistema se propõe a reger a realidade dinâmica e o interesse das instituições de ensino, assim como a necessidade e a demanda de seus servidores. Nesta linha, de um lado, as instituições objetivam ofertar ensino, pesquisa e extensão de qualidade e, do outro, os seus servidores, principalmente, os docentes,

necessitam de recorrente qualificação em busca da excelência no exercício do seu ofício. O mencionado subsistema permite, então, a possibilidade que esse processo de qualificação do servidor ocorra dentro da legalidade e no interesse daquelas instituições, sendo delimitado pelos escassos recursos públicos, pela estrutura administrativa e pela burocracia.

13. No caso concreto, tem-se a lei geral (Lei nº 8.112/1990), dispondo, dentre outros aspectos, sobre as licenças e afastamentos para qualificação e capacitação, umbilicalmente ligada a política de desenvolvimento de pessoas, outrora regulamentada pelo Decreto nº 5.707/2006 e ainda as leis especiais (Lei nº 12.772/2012 e Lei nº 11.091/2005), as quais, respectivamente, dispõem sobre a estruturação de Planos de Carreiras e Cargos de Magistério Federal e sobre o Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

14. De plano, extrai-se que as leis especiais, citadas expressamente acima, apontam, como regime jurídico dos cargos de magistério federal^[1] e técnico administrativos em educação^[2], aquele instituído pela Lei nº 8.112/1990. Ademais, é fácil perceber que, não obstante a aplicação da lei geral, a legislação específica traz algumas nuances circunstanciais voltadas às atividades típicas dos servidores das IFES, em complementação àquela.

15. O que foi dito acima pode ser constatado, a título ilustrativo, no artigo 30, I, da Lei nº 12.772/12, que prevê a possibilidade de se participar de programa de pós-graduação *stricto sensu* ou de pós-doutorado, **independentemente do tempo ocupado no cargo ou na instituição**. Tal regra abrange a exigência do artigo 96-A, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.112/1990 que, no trato comum, exige do servidor público federal períodos mínimos de ocupação de cargo efetivo.

16. No exemplo acima, aplicando-se a diretriz hermenêutica do diálogo das fontes, constata-se que o docente se afastará para Participação em Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País pelo disposto na Lei nº 8.112/1990, tendo a lei especial, por meio do artigo 30 da lei nº 12.772/2012, apenas trazido uma adequação mais próxima a sua realidade. Afinal, não há sentido algum um docente que possui por ofício uma necessidade recorrente de evolução intelectual aguardar um prazo de três ou quatro anos para se qualificar e melhor realizar seu mister.

17. É no contexto de regulamentação legal que se deve fazer a leitura do Decreto nº.º 9.991/2019, o qual trouxe na sua integralidade uma série de procedimentos e regras operacionais para fiel e correta aplicação da lei com observância ao interesse público. Trata-se de clarividente exercício do poder discricionário pela Administração Pública.

18. **Cotejando-se as regras previstas, quanto ao desenvolvimento de pessoas da administração pública federal, incluindo as licenças e afastamentos para este fim, na legislação geral (Lei nº.º 8.112/1990, regulamentada pelo Decreto nº.º 9.991/2019) e nas legislações especiais (12.772/2012 e 11.091/2005), não se constata conflito, muito ao contrário, observa-se que tais normas se complementam.**

19. Da análise do Decreto nº.º 9.991/2019, como dito alhures, percebe-se que o mesmo, em quase sua integralidade, trata de questões procedimentais e de organização de rotinas, não trazendo em si qualquer antinomia, inexistindo, portanto, obstáculos à sua aplicabilidade. Destarte, o que se verifica é que as citadas leis especiais, no que tange ao tema capacitação, trazem regras específicas, permanecendo com a Lei nº 8.112/1990 as diretrizes gerais.

20. O Decreto nº 9.991/2019 dispõe sobre a política nacional de desenvolvimento de pessoas -PNDP e o objetivo é promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias com o fito de buscar a excelência no exercício da função e do cargo público.

21. Assim, em eventual tese de inaplicabilidade do Decreto nº.º 9.991/2019, vez que o mesmo não trata apenas de afastamentos, versando, dentre outros, sobre a licença para capacitação e a possibilidade de concessão de reembolsos - temas, ressalte-se, não abordados na legislação especial -, a situação reclamaria, sem sombra de dúvida, a aplicação da lei geral e, logicamente, seu regulamento. Portanto, a **não incidência do decreto às instituições federais de ensino tornaria tais entidades carentes de regulamentação para algumas matérias**.

22. Ademais, o novo regulamento, editado em substituição ao anterior regramento (Decreto nº 5.707/2006^[3]) também traz previsões de alguns instrumentos gerenciais, tais como: o plano desenvolvimento de pessoas; o relatório anual de execução; o plano de consolidação de ações de desenvolvimento; o relatório consolidado de execução; os modelos, as metodologias, as ferramentas informatizadas e as trilhas de desenvolvimento, conforme as diretrizes estabelecidas no órgão central do SIPEC. Destarte, depreende-se como seria prejudicial às IFES não dispor em seu **subsistema normativo de um regulamento que viabiliza além do gozo de licenças e afastamentos, previstos na Lei nº.º 8.112/1990, ferramentas de gestão para o bom funcionamento das universidades e institutos federais**.

23. É nítido que o decreto possui um conteúdo completamente operacional, a função desta norma infralegal foi regulamentar aquilo já previsto em lei. De outro modo, há um dado interessante no decreto para auxiliar na elucidação do presente caso - solução de divergência sobre a sua aplicabilidade às IFES - é o fato de, em nenhum dos seus dispositivos, haver referências a possíveis exceções de seu campo de atuação. Ao contrário, segundo o artigo 1º do Decreto nº.º 9.991/2019, a **disposição sobre a política nacional de desenvolvimento de pessoas aplica-se a toda administração pública federal**:

Decreto nº.º 9.991/2019Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. (grifo nosso)

24. A doutrina administrativista aloca o conteúdo desse decreto no âmbito do pleno exercício do poder discricionário. A norma que aqui se considera, em nenhum ponto, extrapolou o diploma legal, menos ainda, se contrapôs às normas gerais ou especiais que regem os servidores públicos federais, especificamente, os servidores das instituições federais de ensino - docentes e técnicos administrativos em educação.

25. Mister se faz um breve giro pelo conteúdo do decreto com o intuito de se certificar com clareza solar que este normativo questionado não somente deve ser aplicado às IFES, como também é indispensável a tais instituições. O artigo 3º prevê a necessidade de elaboração de um documento anual com plano de desenvolvimento de pessoas e prevê também a finalidade das ações de desenvolvimentos que o plano deve conter. Não se admite outra interpretação, a não ser a que referenda que essa previsão reside no campo da mera regulamentação.

26. O Rol de objetivos do decreto (art. 3º) é no sentido de buscar que a administração pública federal se insira cada vez mais no ambiente da gestão eficiente, da busca pelos melhores resultados, da otimização de recursos e da possibilidade aos servidores de acesso a uma formação multidisciplinar, que atenda às várias demandas provenientes do cenário interno e externo.

27. No artigo 4º do Decreto nº 9.991/2019 tem-se algumas exigências que o PDP deve conter para atender a publicidade, a eficiência e o encalço do interesse público. Neste dispositivo, mais uma vez, extrai-se o objetivo da norma que almeja implantar de forma racional e eficiente a sistemática de desenvolvimento de pessoal na Administração Pública federal para todas as categorias de servidores, sem qualquer exceção, em análise de conveniência e de oportunidade por parte do Chefe do Poder Executivo Federal.

28. Detido ainda ao giro no regulamento, desta vez, tecendo uma análise sobre os afastamentos ajustados pelo normativo (art. 18), tem-se: licença para capacitação (art. 87 da lei n.º 8.112/1990); participação em programas de treinamento regularmente instituído (art. 102 da lei n.º 8.112/1990); participação em programa de pós-graduação *Stricto Sensu* no país (art. 96-A da lei n.º 8.112/1990) e a realização de estudos no exterior (art. 95 da lei n.º 8.112/1990). Todos esses são os objetos que serão regulamentados pelo Decreto nº 9.991/2019 e com regular previsão na Lei n.º 8.112/90, a qual aplica-se na integralidade aos servidores das IFES, tendo em vista o seu caráter de norma geral.

29. Sobre a aplicação do institutos acima referidos no âmbito das IFES, não se pode olvidar que a prática administrativa de tais entidades sempre lançou mão das licenças e afastamentos da Lei n.º 8.112/1990, inclusive, com regulamentação pelo Decreto n.º 5.707/06, ora revogado pelo Decreto n.º 9.991/19. Em rápida consulta ao sistema Sapiens (Gerenciador Eletrônico de Documentos), utilizado pela Procuradoria-Geral Federal, localizou-se um grande número de manifestações⁴⁴ oriundas de Procuradorias Federais junto às instituições federais de ensino, fundamentando concessões ou vedações de afastamentos da Lei n.º 8.112/1990, com a necessária regulamentação do Decreto n.º 5.707/06.

30. Não há como se aceder a outro raciocínio, portanto, senão àquele de que o Decreto n.º 9.991/2019 substituiu o Decreto n.º 5.707/06 para igualmente, de forma atualizada e até mesmo ampliada, regulamentar dispositivos da Lei n.º 8.112/1990 que sempre foi aplicada, com seu respectivo regulamento, aos servidores das IFES. Abaixo, elenca-se um rol de dispositivos meramente procedimentais, em substituição ao revogado decreto, que visam dar mera aplicabilidade a lei geral:

- a) objetivos institucionais do PDP (art. 3º);
- b) regular instrução dos procedimentos (art. 12 e art. 23);
- c) regras sobre a utilização das Escolas de Governo do Poder Executivo federal visando otimizar recursos públicos (art. 13);
- d) regulamentação sobre a estrutura remuneratória dos Servidores em gozo de licença e afastamentos (art. 18, §1º, II);
- e) requisitos em que afastamentos poderão ser concedidos (art. 19);
- f) prazos de afastamento (art. 21 e art. 25, §3º);
- g) impessoalidade na escolha do servidor (art. 22);
- h) critérios para o gozo da licença para capacitação (art. 25);
- i) quantidade máximas de servidores afastados em determinados períodos (art. 27, parágrafo único).

31. Assim, em razão do exposto, confirma-se que o Decreto n.º 9.991/2019 prevê meras regras circunstanciais e ferramentas gerenciais que não colidem com as leis especiais aplicadas às IFES. E tendo em vista que a sua eventual inaplicabilidade tornaria essas entidades carentes de normatização para concessão de alguns institutos previstos na Lei n.º 8.112/1990, resta examinar os demais argumentos remanescentes constantes dos Pareceres n.º 00378/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU e n.º 00440/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU, que ensejaram a divergência no âmbito de alguns órgãos de execução da PGF.

32. No que diz respeito à Lei n.º 11.091/2005, a qual regulamenta a carreira dos técnicos administrativos em educação, o artigo 24 prevê que o plano de desenvolvimento institucional de cada instituição federal de ensino deverá conter programa de capacitação e aperfeiçoamento. **O Decreto n.º 9.991/2019 também não contrariou tal dispositivo.** A *mens legis* permanece intacta. O artigo § 2º do art. 24 da mencionada lei prevê que a formulação do plano de desenvolvimento deve observar as diretrizes nacionais estabelecidas em regulamento. O programa de capacitação e aperfeiçoamento está previsto em lei especial, mas necessariamente será construído com base nas licenças e afastamentos da normatização geral, não há como optar por outro caminho. A lei especial não prevê institutos que proporcionam capacitação, menos ainda regulamenta aqueles da Lei n.º 8.112/90. E, por óbvio, o plano de desenvolvimento elaborado pelas IFES não pode dispor de licenças e afastamentos não regulamentados por legislação federal.

33. Os pareceres supra mencionados, oriundos da PF/UNB, não lograram êxito em apontar a contrariedade que o artigo 24 da lei especial n.º 11.091/2005 possa ter sofrido com a vigência do Decreto n.º 9.991/2019. Os técnicos administrativos em educação continuarão tendo seu plano de capacitação e aperfeiçoamento elaborados com base em regulamento federal, mas, como dito, os institutos serão da lei geral com seu respectivo e atual regulamento. Conduzir de outro modo ensejaria um imediato esvaziamento do processo de capacitação e aperfeiçoamento desses servidores.

34. O plano de desenvolvimento institucional dos servidores técnicos administrativos em educação ainda está a cargo das Universidades e Institutos Federais. No entanto, devem apenas observância aos novos parâmetros trazidos pelo decreto regulamentador da Lei n.º 8112/1990. Não há conflito de normas, não há contrariedades. Essa convivência de normas sempre foi pacífica na vigência do antigo decreto que continha, inclusive, a mesma nomenclatura: **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal** (art. 1º do Decreto n.º 5.707/2006). **O plano de desenvolvimento institucional, previsto em lei especial, e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, prevista no Decreto n.º 9.991/2019, são institutos próximos, mas com conteúdos diversos e não excludentes.**

35. Em rápida análise ao Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022 da Universidade de Brasília, por exemplo, extrai-se que o conteúdo do Decreto n.º 9.991/2019 reside em local diverso das matérias trazidas no documento elaborado pela IFES, conforme se transcreve pertinente trecho abaixo:

Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022

Plano de Desenvolvimento Institucional referente ao ciclo 2018-2022 apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como documento que identifica a Universidade de Brasília **no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver. Elaborado de acordo com o Estatuto e Regimento Geral da UnB, o Projeto Político Pedagógico Institucional da Universidade, as disposições do Decreto 5.773/2006 e demais normativos que dispõem acerca da composição e das finalidades do PDI.**

1 APRESENTAÇÃO

(...)

O novo PDI é o documento que orienta as ações da Universidade de Brasília para os próximos cinco anos, com vigência de 2018 a 2022, e apresenta os anseios e os desafios decorrentes do atual contexto nacional e internacional em que a Universidade está inserida. Nesse sentido, a construção do documento teve como pressupostos o Estatuto e o Regimento Geral da UnB e o Projeto Político Pedagógico Institucional (PPPI), principais referenciais estratégicos da Universidade, além de amparo em normativos legais. Caracteriza-se, também, por ter uma natureza colaborativa e participativa e conta com ampla divulgação aos públicos internos e externos à Instituição.

O PDI consiste em um documento de caráter obrigatório, conforme determinado às Instituições de Ensino Superior (IES) do país, sejam públicas ou privadas pelo Decreto n.º 5.773, de 09 de maio de 2006. **O documento revela a UnB no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver. Primando pela factibilidade das ações propostas, pela clareza e pela objetividade do texto, este documento foi elaborado em linguagem simples e acessível a toda a sociedade.**

Ressalta-se que o PDI foi elaborado de forma simultânea ao Planejamento Institucional 2018-2022, que também contempla o período de cinco anos de vigência. **Dessa forma, o PDI é mais amplo e por isso engloba o Planejamento Institucional, pois este estabelece as ações que serão desenvolvidas para alcançar os macro-objetivos da Universidade.**

(...) (grifo nosso)

36. A transcrição acima corrobora e comprova que o **plano de desenvolvimento institucional (Lei n.º 11.091/2006) e a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (Decreto n.º 9.991/2019) são normativos necessários, distintos e não conflitantes.**

37. No que tange ao artigo 26 da lei n.º 12.772/2012, o qual prevê expressamente que caberá a comissão permanente de pessoal docente (CPPD) prestar assessoramento ao colegiado competente e ao dirigente máximo da instituição nas solicitações de afastamento de docentes para aperfeiçoamento, especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado, novamente, a competência permanece ilesa. O decreto não usurpou tal atribuição. Assim, a comissão poderá continuar a assessorar, conforme sempre fez.

38. A Comissão é um órgão vinculado à Reitoria das IFES que, em regra, possui atribuições de apreciar alteração de regime de trabalho, progressão funcional por titulação e avaliação de desempenho dos docentes, além dos afastamentos para aperfeiçoamento, realizando estudos e análises para a formulação e o acompanhamento da execução da política de pessoal docente. Novamente, a título de exemplo, colacionam-se as competências da comissão previstas no regimento interno da CPPD da Universidade Federal de Pernambuco:

Art. 3º - A CPPD tem como atribuições:

I - Assuntos concernente a:

1. Alteração do regime de trabalho dos docentes;
2. Progressão horizontal e vertical na carreira de Magistério Superior, por avaliação de desempenho e titulação; 3. Dispensa, exoneração, transferências e remoção de docentes, após aprovação pelo Pleno do respectivo Departamento;
4. Afastamentos para realização de cursos de Pós-Graduação no País ou no exterior, ouvidas às câmaras de pesquisa e pós-graduação do CCEPE.
5. Afastamento para participação em programas de capacitação e treinamento, no País e no exterior;
- II - Desenvolver estudos e análises que permitam favorecer subsídios para fixação, aperfeiçoamento e modificação da política do pessoal docente e de seus instrumentos por intermédio de:
 1. estabelecimento de critérios de caráter geral necessários à elaboração das normas específicas sobre a realização dos concursos públicos, para admissão de professores;
 2. fixação dos aspectos formais da avaliação final do estágio probatório dos professores concursados;
 3. implementação do processo de acompanhamento e avaliação das atividades do magistério superior;
 4. acompanhamento da carga didática semanal (PROACAD)
- III - Prestar assessoramento ao Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão, na fixação de política de pessoal docente de nível superior.
- IV - Colaborar com os órgãos próprios da Universidade no planejamento dos programas de qualificação acadêmica dos professores.
- V - Colaborar com o Departamento de Pessoal nos assuntos de competência deste, concernentes ao Magistério Superior.
- VI - Assessorar o Reitor nos assuntos concernentes à execução da política de pessoal docente de nível superior.

39. Em acurada análise do Decreto nº 9.991/2019 não se vislumbrou nenhum conflito de normas com relação as atribuições da CPPD. Novamente, é imperioso afirmar que **são normativos necessários, distintos e não conflitantes**. A formulação e acompanhamento da política de pessoal docente que será criada por Órgãos Superiores das IFES permanecerá assessorada pela CPPD. O ponto de conflito entre o disposto na lei especial e nas regras sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP não foi demonstrado nos pareceres oriundos da PF/UNB e menos ainda identificado por este estudo. Tampouco foi demonstrado de que forma a adoção do Decreto nº 9.991/2019 - no âmbito das IFES - impediria a política de pessoal docente prevista em lei especial e de competência das IFES.

40. Do mesmo modo, na lei de diretrizes e bases da educação (LDB), em seu artigo 53, § 1º, VI, o legislador dispôs que para garantir a autonomia didático-científica das Universidades, caberá aos colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos disponíveis, sobre planos de carreira docente. **O Decreto nº 9.991/2019 da administração pública federal não confronta o mencionado dispositivo**. A competência prevista aos colegiados de ensino e pesquisa das instituições de ensino federais permanece intacta. O que o decreto regulamentador trouxe foram parâmetros objetivos para guiar a atuação desses colegiados.

41. A competência de atos administrativos e autonomia didático-científica das universidades não foi restrinuida pelo Decreto nº 9.991/2019; conforme já exaustivamente demonstrado, o decreto apenas operacionalizou alguns institutos. O ato normativo simplesmente regulamentou a lei. **A fundamental autonomia didático-científica das universidades permanece intocável**.

42. Nesse diapasão, as regras de afastamentos e licenças reguladas pelo Decreto nº 9.991/2019 também não atingiram a inteligência do artigo 54 da LDB. A autonomia didática-científica a ser exercida pelas universidades públicas e institutos federais continuará sendo da competência das mencionadas entidades. As atribuições de propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo e a competência de propor plano de cargos e salários - logicamente, com observância de normas gerais pertinentes e dentro dos limites de recursos financeiros disponíveis - permanecerão com as instituições federais de ensino. Assim, a elaboração de regulamento do seu pessoal continuará sendo matéria atinente às IFES, não lhes retirando o decreto regulamentador essa competência - apenas cria novos parâmetros, inclusive, alguns de ordem objetiva, para que toda a competência legal seja exercida. Não é outro o entendimento perfilado pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ART. 17 DA LEI Nº 7.923, DE12.12.89, CAPUT DO ART. 36 DA LEI Nº 9.082, DE 25.07.95, ART.1º, PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º E ART. 6º DO DECRETO Nº2.028, DE 11.10.96. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES. PRELIMINAR: ILEGITIMIDADE ATIVA DE FEDERAÇÃO SINDICAL E DE SINDICATO NACIONAL PARA PROPOR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO.

(...)

3. O princípio da autonomia das universidades (CF, art. 207) não é irrestrito, mesmo porque não cuida de soberania ou independência, de forma que as universidades devem ser submetidas a diversas outras normas gerais previstas na Constituição, como as que regem o orçamento (art. 165, § 5º, I), a despesa com pessoal (art. 169), a submissão dos seus servidores ao regime jurídico único (art. 39), bem como às que tratam do controle e da fiscalização. Pedido cautelar indeferido quanto aos arts.1º e 6º do Decreto nº 2.028/96. (ADI 1599 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÉA, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/1998, DJ 18-05-2001 PP-00435 EMENTVOL-02031-03 PP-00448)

(com grifos e recortes)

43. Deste modo, pelas razões expostas nesta manifestação, outra não poderia ser a conclusão de que o

Decreto n.º 9.991/2019 traz ferramentas gerenciais voltadas à administração pública federal como um todo e ainda regulamenta algumas licenças e afastamentos previstos na lei n.º 8.112/90, que é, por sua vez, integralmente pertencente ao subsistema normativo das IFES. Entende-se, portanto, que o referido decreto aplica-se às instituições públicas federais de ensino integralmente.

CONCLUSÃO

44. Do exposto conclui-se que:

1. No âmbito das Instituições Federais de Ensino existe um subsistema normativo voltado à regulamentação das regras a serem aplicadas na atividade finalística, bem como na atividade meio, por conseguinte, regulando também o sistema de pessoal das universidades e institutos;
2. O regime jurídico dos cargos de magistério federal e técnico administrativos em educação é aquele instituído pela Lei geral nº 8.112/1990, complementado pelas Leis especiais nº 12.772/2012 e nº 11.091/2005;
3. O Decreto n.º 9.991/2019 trata de questões procedimentais e de organização de rotinas no que tange à política nacional de desenvolvimento de pessoas da administração pública federal, regulamentando expressamente algumas licenças e afastamentos da Lei n.º 8.112/1990, trazendo ainda ferramentas de gestão a serem utilizadas por toda a administração pública federal;
4. O conteúdo do Decreto nº 9.991/2019 não contraria nenhum dispositivo da legislação especial aplicada às IFES, sendo, portanto, plenamente aplicável a tais entidades.

À consideração superior.

Brasília, 18 de outubro de 2019.

(assinado eletronicamente)
TARCÍSIO BESSA DE M. FILHO
Procurador Federal
RELATOR

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

(assinado eletronicamente)
CARLOS HENRIQUE B. NITÃO LOUREIRO
Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
JEZIHEL PENA LIMA
Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
JULIANA GOMES C. DE MATOS BRAZ
Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
LECTÍCIA MARÍLIA C. DE ALCÂNTARA
Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
NÁDIA GOMES SARMENTO
Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
PAULO ANTÔNIO DE M. ALBUQUERQUE
Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
ROBERTO VILAS-BOAS MONTE
Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
KARINA BRANDÃO REZENDE OLIVEIRA
Procuradora Federal

1. De acordo com o PARECER 00004/2019/CPIFES/PGF/AGU.
2. Sugere-se que seja dada ciência a todos os Procuradores Federais.

(assinado eletronicamente)
INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO
DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

1. Aprovo o PARECER 00004/2019/CPIFES/PGF/AGU.

2. Divulgue-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)
LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007720201941 e da chave de acesso 599699e7

[1] LEI Nº 12.772/2012 - Art. 1º Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:

(...)

§ 5º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal é o instituído pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), observadas as disposições desta Lei.

[2] Lei nº 11.091/2005 - Art. 1º Fica estruturado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, composto pelos cargos efetivos de técnico-administrativos e de técnico-marítimos de que trata a [Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987](#), e pelos cargos referidos no § 5º do art. 15 desta Lei.

(...)

§ 2º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreira é o instituído pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), observadas as disposições desta Lei.

[3] NUP: 23147.002954/2017-44; NUP: 23076.020090/2017-23; NUP: 23051.005730/2017-53; NUP: 23394.000942/2018-44; NUP: 23075.109363/2015-26; NUP: 23398.000338/2017-05; NUP: 23102.003712/2017-94

Notas

1. [▲] [\[1\] LEI Nº 12.772/2012](#) - Art. 1º Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:
2. [▲] [\[2\] Lei nº 11.091/2005](#) - Art. 1º Fica estruturado o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, composto pelos cargos efetivos de técnico-administrativos e de técnico-marítimos de que trata a [Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987](#), e pelos cargos referidos no § 5º do art. 15 desta Lei. (...) § 2º O regime jurídico dos cargos do Plano de Carreira é o instituído pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), observadas as disposições desta Lei.
3. [▲] 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.
4. [▲] NUP: 23147.002954/2017-44; NUP: 23076.020090/2017-23; NUP: 23051.005730/2017-53; NUP: 23394.000942/2018-44; NUP: 23075.109363/2015-26; NUP: 23398.000338/2017-05; NUP: 23102.003712/2017-94

Documento assinado eletronicamente por LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 24-10-2019 16:54. Número de Série: 1735559. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por NADIA GOMES SARMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NADIA GOMES SARMENTO. Data e Hora: 24-10-2019 15:43. Número de Série: 13268874. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por PAULO ANTONIO DE MENEZES ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ANTONIO DE MENEZES ALBUQUERQUE. Data e Hora: 24-10-2019 15:37. Número de Série: 13950558. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 24-10-2019 12:02. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por JEZIHEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIHEL PENA LIMA. Data e Hora: 24-10-2019 15:03. Número de Série: 3731832497100608555733272307540393189. Emissor: AC Certisign RFB G5.

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 24-10-2019 13:16. Número de Série: 13359167. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO. Data e Hora: 24-10-2019 14:50. Número de Série: 20359844990281561822. Emissor: AC DIGITALSIGN RFB.

Documento assinado eletronicamente por JULIANA GOMES CAMPELO DE MATOS BRAZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GOMES CAMPELO DE MATOS BRAZ. Data e Hora: 24-10-2019 14:52. Número de Série: 5410194330064590841. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 24-10-2019 15:12. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

Documento assinado eletronicamente por KARINA BRANDAO REZENDE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BRANDAO REZENDE OLIVEIRA. Data e Hora: 24-10-2019 13:57. Número de Série: 3541855536258133308. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ROBERTO VILAS BOAS MONTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 332547146 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO VILAS BOAS MONTE. Data e Hora: 25-10-2019 11:21. Número de Série: 13952016. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
