



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/DF  
CONSULTIVO

**PARECER n. 00378/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU**

**NUP: 23106.109509/2019-52**

**INTERESSADOS: FFUB FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

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.

I

1. Trata-se de consulta remetida a esta Procuradoria Federal pela Magnífica Reitora da Universidade de Brasília (4338748). Seu objeto é orientação jurídica acerca da abrangência do recente Decreto nº 9.991/2019, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento”, em relação aos docentes e técnicos administrativos da UnB. Questiona, especificamente, no caso de aplicação do decreto aos servidores da UnB, se os processos iniciados antes de 06/09/2019, data em que o decreto entra em vigor, poderão prosseguir sua tramitação.

2. Consta também dos autos Nota Técnica de escritório de advocacia consultado pelo sindicato dos docentes.

3. É o relatório. Segue parecer jurídico.

II

4. Docentes (Cargos de Magistério Federal) e Técnico-Administrativos possuem planos de carreiras dispostos em leis federais distintas. Por essa razão, a análise jurídica sobre a abrangência do Decreto nº 9.991/2019 será abordada de forma distinta para cada uma dessas carreiras.

5.

a) *A não aplicabilidade do Decreto nº 9.991/2019 aos Cargos de Magistério Superior.*

6. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9394/1996), regulamentando o art. 207 da Constituição Federal, estabelece, como garantia da autonomia didático-científica das universidades, a competência para decidir, observados os recursos orçamentários disponíveis, sobre "planos de carreira docente". É o que dispõe seu art. 53, §1º, inciso VI. Senão vejamos:

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: [\(Redação dada pela Lei nº 13.490, de 2017\)](#)

(...)

**VI - planos de carreira docente.**

7. Já os incisos I e II do §1º do art. 54 do mesmo diploma legal preveem que as universidades públicas, no exercício de sua autonomia, poderão propor plano de cargos e salários para seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, bem como elaborar regulamento de seu pessoal, observadas normas gerais.

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. ([Regulamento](#)). ([Regulamento](#)).

§ 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;**

8. É nesse contexto que deve ser lida a Lei nº 12.772/2012, que, dentre outros aspectos, dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Embora esteja abarcada no regime jurídico da Lei nº 8.112/1990 (art. 1º, §6º da Lei nº 12.772/2012), a mencionada lei especial estabelece que, em cada Instituição Federal de Ensino, compete à Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, eleita pelos pares para assessorar o colegiado competente ou o dirigente máximo na tarefa de formulação e acompanhamento da política de pessoal docente. É o que dispõe o art. 26 da 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. ([Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013](#)).

§ 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.

§ 2º Demais atribuições e forma de funcionamento da CPPD serão objeto de regulamentação pelo colegiado superior ou dirigente máximo das instituições de ensino, conforme o caso.

9. Ainda sobre a política de pessoal, sem prejuízo dos demais afastamentos previstos pela Lei nº 8.112/1990, a Lei nº 12.772/2012 traz hipóteses específicas de afastamento das funções dos docentes, confirmando a peculiaridade do regime jurídico dos docentes das universidades federais, nesse aspecto, em relação ao regime jurídico único. Senão vejamos o art. 30 da norma mencionada:

Art. 30. O ocupante de cargos do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, sem prejuízo dos afastamentos previstos na [Lei nº 8.112, de 1990](#), poderá afastar-se de suas funções, assegurados todos os direitos e vantagens a que fizer jus, para:

I - participar de programa de pós-graduação stricto sensu ou de pós-doutorado, independentemente do tempo ocupado no cargo ou na instituição; ([Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013](#)).

II - prestar colaboração a outra instituição federal de ensino ou de pesquisa, por período de até 4 (quatro) anos, com ônus para a instituição de origem; e

III - prestar colaboração técnica ao Ministério da Educação, por período não superior a 1 (um) ano e com ônus para a instituição de origem, visando ao apoio ao desenvolvimento de programas e projetos de relevância.

§ 1º Os afastamentos de que tratam os incisos II e III do caput somente serão concedidos a servidores aprovados no estágio probatório do respectivo cargo e se autorizado pelo dirigente

máximo da IFE, devendo estar vinculados a projeto ou convênio com prazos e finalidades objetivamente definidos.

§ 2º Aos servidores de que trata o caput poderá ser concedido o afastamento para realização de programas de mestrado ou doutorado independentemente do tempo de ocupação do cargo.

§ 3º Ato do dirigente máximo ou Conselho Superior da IFE definirá, observada a legislação vigente, os programas de capacitação e os critérios para participação em programas de pós-graduação, com ou sem afastamento do servidor de suas funções.

10. 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.

11. Nessa linha de raciocínio, embora pelo art. 84, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Federal, seja competência do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal; a legislação federal atribuiu competência aos órgãos colegiados das próprias universidades de formulação e decisão acerca da política de pessoal docente. Assim, o aludido decreto, quando regula dispositivos da Lei nº 8.112/1990 e delega competências normativas ao órgão central do SIPEC, o faz sem qualquer referência às universidades federais, que, como mencionado, possuem disciplina própria sobre a matéria. Entender de modo diverso significaria que tal decreto estaria extrapolando seu poder regulamentar.

12. Com efeito, verifica-se que, por essas razões, que o Decreto nº 9.991/2019 não é aplicável aos cargos do magistério federal, que compõem as universidades, sob pena de violação direta aos arts. 53, §1º, inciso VI, e 54, §1º, incisos I e II, da LDB, bem como ao art. 26, §1º, da Lei nº 12.772/2012. Além disso, leitura que considere o mencionado decreto como aplicável aos docentes das universidades federais, também violaria, reflexamente, o art. 207, *caput*, da Constituição Federal.

*b) Não aplicabilidade do Decreto nº 9.991/2019 aos Cargos Técnico-Administrativos em Educação das IFEs. Princípio da Especialidade.*

13. O raciocínio jurídico acima desenvolvido, por outro lado, não é aplicável aos cargos técnicos-administrativos das universidades. Diferentemente dos docentes, não há previsão legal de competência específica dos órgãos colegiados das universidades para formular e decidir, observada a legislação pertinente, a política de pessoal dos cargos técnicos-administrativos. No entanto, a Lei nº 11.091/2005, que "dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação", prevê especificamente a competência de cada Instituição Federal de Ensino para, observadas diretrizes nacionais estabelecida em regulamento, formular plano de desenvolvimento dos integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. É o que dispõe o art. 24 do mencionado diploma legal.

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.

§ 2º **O plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira será elaborado com base em diretrizes nacionais estabelecidas em regulamento**, no prazo de 100 (cem) dias, a contar da publicação desta Lei.

§ 3º A partir da publicação do regulamento de que trata o § 2º deste artigo, as Instituições Federais de Ensino disporão dos seguintes prazos:

I - 90 (noventa) dias para a formulação do plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira;

II - 180 (cento e oitenta) dias para formulação do programa de capacitação e aperfeiçoamento; e

III – 360 (trezentos e sessenta) dias para o início da execução do programa de avaliação de desempenho e o dimensionamento das necessidades institucionais com a definição dos modelos de alocação de vagas.

§ 4º Na contagem do interstício necessário à Progressão por Mérito Profissional, será aproveitado o tempo computado entre a data em que tiver ocorrido a última progressão processada segundo os critérios vigentes até a data da publicação desta Lei e aplicáveis ao Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos e a data em que tiver sido feita a implantação do programa de avaliação de desempenho, previsto neste artigo, em cada Instituição Federal de Ensino.

14. Nesse sentido, coube ao Decreto nº 5.825/2005 regulamentou o citado §2º da Lei nº 11.091/2005 e estabeleceu as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Tal decreto permanece em vigor, haja vista tratar-se de norma especial e não ter sido expressamente revogado.

15. Com efeito, o Decreto nº 9.991/2019 também não é aplicável para os Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

*c) A eficácia do Decreto nº 9.991/2019*

16. Conforme argumentado acima, o Decreto nº 9.991/2019 não é aplicável Cargos de Magistério Superior. Entretanto, é aplicável a quaisquer outros servidores em exercício na UnB, oriundos de outros órgãos.

17. Em que pese o artigo 36 do Decreto nº 9.991/2019 dispor que essa norma entrará em vigor em 6 de setembro de 2019, parcela de suas disposições possuem eficácia limitada. Ou seja, necessitam de normas complementares para, de fato, produzirem efeitos. É o que se extrai dos art. 5º e 12:

Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão sua proposta de PDP, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ao órgão central do SIPEC, nos termos do disposto no art. 12.

(...)

Art. 12. O titular do órgão central do SIPEC editará normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto, que incluirão:

I - os prazos para encaminhamento do PDP e do relatório anual de execução do PDP;

II - os prazos para o encaminhamento da manifestação técnica sobre o PDP aos órgãos e às entidades;

III - os prazos para conclusão do Plano Consolidado de Ações de Desenvolvimento e do relatório consolidado de execução dos PDP;

IV - o detalhamento das condições para a realização das despesas com desenvolvimento de pessoas, nos termos do disposto nos art. 16, art. 17 e art. 30;

V - o procedimento para a avaliação e a aprovação do pedido de afastamento do servidor, com as informações e os documentos necessários à instrução do pedido;

VI - a forma e o conteúdo da divulgação das informações de que trata o parágrafo único do art. 16;

VII - as condições e os prazos para a comprovação da efetiva participação do servidor na ação que gerou seu afastamento; e

VIII - o detalhamento das condições e dos critérios para reembolso das despesas comprovadamente efetuadas para custeio de inscrição e mensalidade de ação de desenvolvimento formal, presencial ou à distância, prevista no PDP.

18. Com efeito, no que se refere às matérias constantes dos incisos do art. 12, que trata justamente dos procedimentos, o decreto apenas produzirá efeitos quando da edição de normas pelo órgão central do SIPEC. No que tange aos demais dispositivos, a eficácia do Decreto se inicia em 06/09/2019. Na ausência de disposição normativa em sentido contrário, os processos em curso podem tramitar normalmente até regulamentação no órgão central do SIPEC.

19. De qualquer forma, recomenda-se que eventuais questões concretas derivadas de aplicabilidade do decreto sejam objeto de consultas específicas.

III

20. Ante todo o exposto, conclui-se, s.m.j., que:

a) O Decreto nº 9.991/2019 não é aplicável aos cargos do magistério federal, que compõem as universidades, por força dos 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.

b) O Decreto nº 9.991/2019 também não é aplicável aos Cargos Técnico-Administrativos em Educação das IFEs, haja vista o disposto no art. 24 da Lei nº 11.091/2005 e no Decreto nº 5.825/2005.

c) As matérias constantes dos incisos do art. 12 do Decreto nº 9.991/2019 apenas produzirão efeitos quando da edição de normas pelo órgão central do SIPEC. No que tange aos demais dispositivos, a eficácia do Decreto se inicia em 06/09/2019. Na ausência de disposição normativa em sentido contrário, os processos em curso podem tramitar normalmente até regulamentação no órgão central do SIPEC. Eventuais questões referentes à aplicabilidade do decreto devem ser formuladas especificamente.

À consideração superior.

Brasília, 13 de setembro de 2019.

VITOR PINTO CHAVES  
Procurador Federal  
Coordenador de Assuntos Prioritários e Estratégicos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23106109509201952 e da chave de acesso 5dea8f59

---

Documento assinado eletronicamente por VITOR PINTO CHAVES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 315658341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VITOR PINTO CHAVES. Data e Hora: 17-09-2019 14:28. Número de Série: 13601804. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---