

NOTA TÉCNICA

Ref.: Análise da Instrução Normativa nº. 201, de 11 de setembro de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, prevista no Decreto nº. 9.991/19. Aspectos de legalidade. Extrapolação do poder regulamentar.

I – DO OBJETO

O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES-SN solicitou a análise, por esta Assessoria Jurídica Nacional, do teor da Instrução Normativa nº. 201, de 11 de setembro de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, prevista no Decreto nº. 9.991/19, para discussão dos seus aspectos de legalidade.

O objetivo, assim, é o de analisar as disposições da norma administrativa e o seu ajuste aos termos do Decreto regulamentado e, principalmente, da Lei nº. 8.112/90, tendo em vista o caráter hierárquico inferior de uma instrução normativa no âmbito do ordenamento jurídico nacional.

II – INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 201, DE 11 DE SETEMBRO DE 2019. POSSIBILIDADE DE OFENSA À AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ASPECTOS QUESTIONÁVEIS DE LEGALIDADE.

A Instrução Normativa nº. 201, de 11 de setembro de 2019, foi editada com a finalidade de dispor sobre critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, no sentido de regulamentar com maior especificidade as disposições do Decreto nº. 9.991/19.

Do teor da norma administrativa analisada se nota, efetivamente, um maior detalhamento acerca de procedimentos de implementação do novo instrumento criado pelo Decreto nº. 9.991/19, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, instituído para a Administração Pública Federal. Há, nesse sentido, o estabelecimento de conceitos e procedimentos mínimos a serem observados na implementação da política pública, com estabelecimento de responsabilidades às unidades de gestão de pessoas dos órgãos e entidades da administração e ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal.

Para além disso, a Instrução Normativa também dispõe acerca dos afastamentos aplicáveis aos servidores da Administração Federal, estabelecendo requisitos e procedimentos para os pedidos de afastamento e estabelecendo, ao final, os prazos aplicáveis à nova Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.

Certo é, contudo, que para além de promover a efetiva regulamentação do Decreto nº. 9.991/19, a norma administrativa ora analisada acabou por extrapolar os seus limites regulamentares, violando não só a norma que buscava regulamentar, mas também, o que é mais preocupante, a própria Lei nº. 8.112/90 e a Constituição Federal.

Observe-se, nesse sentido, o art. 6º, § 2º, em conjunto com o art. 8º, da Instrução Normativa n. 201, de 11 de setembro de 2019:

Art. 6º O órgão central do SIPEC exercerá papel orientador das diretrizes estabelecidas, analisará o PDP de cada órgão e entidade e emitirá manifestação técnica a respeito do PDP até o dia 30 de novembro de cada ano civil, ou no dia útil subsequente.

[...]

§ 2º As ações de desenvolvimento deverão se adequar às orientações do órgão central.

[...]

Art. 8º O órgão central do SIPEC poderá solicitar informações e alterações sobre o conteúdo do PDP do órgão ou entidade.

Os dispositivos mencionados demonstram uma situação um tanto controversa, notadamente quando se analisa o impacto da política de desenvolvimento pessoal que se busca implementar no âmbito das Universidades Federais. Isso porque, conforme disposto no art. 207, da Constituição Federal, “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, enquanto é expresso nos artigos acima citados um interesse de intervenção de um órgão da Administração Federal diretamente sobre a autonomia universitária.

O que se nota, na prática, é que a Instrução Normativa busca garantir ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal o papel de detentor das diretrizes do Plano de Desenvolvimento de Pessoal, não só do ponto de vista formal, mas também do ponto de vista substancial.

O art. 8º mencionado é expresso no sentido de que o órgão central do SIPEC pode solicitar alterações quanto ao conteúdo do Plano de Desenvolvimento de Pessoas elaborado por uma universidade, caso entenda que há ausência de conexão entre os objetivos da Administração Federal e o da própria Universidade.

Tal prática configura uma indevida e inaceitável tentativa de ingerência da Administração Federal na definição daquilo que é importante para o desenvolvimento de cada órgão, o que se torna mais questionável no âmbito universitário diante da autonomia universitária prevista na Constituição Federal.

Ora, o Decreto nº. 9.991/19 determina que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas deverá figurar como um verdadeiro planejamento estratégico das ações de desenvolvimento previstas para cada ano, com vistas à melhor capacitação dos servidores lotados em cada órgão da Administração Federal. É evidente, diante disso, que a definição do conteúdo deste documento não pode estar sob qualquer influência direta de um órgão central da Administração, que não tem contato direto com as necessidades específicas dos órgãos descentralizados da Administração.

A interferência sugerida na Instrução Normativa é, assim, de modo geral, questionável do ponto de vista da efetividade da política pública, eis que se configura como uma tentativa de patrulhamento central das ações dos órgãos da Administração. No caso das universidades, o que é questionável se mostra efetivamente inconstitucional, eis que não há espaço, no ordenamento jurídico nacional, para o controle de conteúdo da administração de pessoal de qualquer universidade por parte da Administração Federal.

Nesse ponto, cabe observar que a Procuradoria Jurídica da Universidade de Brasília emitiu o Parecer nº. 00378/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU, no qual concluiu pela inaplicabilidade do teor do Decreto às universidades federais, não só em razão do disposto no art. 207, da Constituição Federal, mas também diante dos dispositivos dos arts. 53, § 1º, VI e 54, § 1º, I e II, ambos da Lei nº. 9.394/96, e do disposto no art. 26, § 1º, da Lei nº. 12.772/12. Em síntese, segundo a Procuradoria Jurídica da UnB, o Decreto nº. 9.991/19 – e, em consequência, a Instrução Normativa ora analisada –, caso aplicável às universidades, teria extrapolado o poder regulamentar, diante da autonomia didático-científica e administrativa de que gozam tais instituições.

Outro dispositivo que merece atenção é o art. 21, da Instrução Normativa sob análise, que assim dispõe:

Art. 21. Todos os afastamentos previstos no art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019 deverão ter suas ações previstas no PDP do órgão ou entidade de exercício do servidor.

Nesse caso, há uma extrapolação, por parte da norma administrativa, do próprio teor do Decreto nº. 9.991/19, o qual prevê um texto bastante mais abrangente a fundamentar os afastamentos dos servidores. Observe-se:

Art. 19. Os afastamentos de que trata o art. 18 poderão ser concedidos, **entre outros critérios**, quando a ação de desenvolvimento:

I - estiver prevista no PDP do órgão ou da entidade do servidor;

II - estiver alinhada ao desenvolvimento do servidor nas competências relativas:

- a) ao seu órgão de exercício ou de lotação;
- b) à sua carreira ou cargo efetivo; e
- c) ao seu cargo em comissão ou à sua função de confiança; e

III - o horário ou o local da ação de desenvolvimento inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor.

Parágrafo único. Os pedidos de afastamento formulados pelos servidores poderão ser processados a partir da data de aprovação do PDP do órgão ou da entidade.

A norma do Decreto é bastante clara ao explicitar que os critérios elencados nos seus incisos são apenas exemplificativos, eis que outros critérios podem ser utilizados para fundamentar a concessão dos afastamentos. A Instrução Normativa nº. 201, por sua vez, buscou restringir completamente os critérios para concessões de afastamento, tornando obrigatória a presença da ação de desenvolvimento no Plano de Desenvolvimento de Pessoal – enquanto, reitere-se, o Decreto previa tal situação apenas como uma das possíveis para fundamentar a concessão do afastamento.

O teor do art. 19 do Decreto, diante da sua generalidade, está alinhado com o que determina a legislação, que estabelece que os afastamentos do servidor para capacitação, de modo geral, deverão obedecer ao interesse da Administração. O teor da Instrução Normativa, contudo, é mais restrita do que dispõe tanto o Decreto regulamentador quanto a norma regulamentada, a Lei nº. 8.112/90.

Para o afastamento do servidor, ressalte-se, é necessária apenas a comprovação do interesse da Administração na ação de desenvolvimento a que ele será submetido. Tal interesse não pode estar presente apenas no Plano de Desenvolvimento de Pessoal, eis que, em tal situação, se estaria reduzindo o interesse da Administração a um documento de validade anual, num engessamento injustificado.

O art. 21, da Instrução Normativa nº. 201, de 11 de setembro de 2019, já pode ser compreendido como ilegal, portanto, eis que busca

promover uma indevida restrição do interesse da Administração a apenas um documento, algo que não foi realizado sequer pelo Decreto nº. 9.991/19, que a Instrução Normativa busca regulamentar.

Há, ainda, que se destacar o disposto no art. 25, da Instrução Normativa nº. 201. Tal dispositivo traz regra que, novamente, não encontra correspondência com o Decreto nº. 9.991/19 e nem com a legislação – ou mesmo com as disposições constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Eis o teor da norma:

Art. 25. Nos afastamentos superiores a trinta dias consecutivos, ficará suspenso o pagamento das parcelas referentes às gratificações e adicionais de que trata o inciso II do §1º do art. 18 do Decreto nº 9.991, de 2019 a contar do primeiro dia de afastamento.

O disposto neste artigo tem relação com o que dispõe o art. 18, § 1º, do Decreto nº. 9.991/19, mas vai além. No Decreto, há previsão de que o servidor não fará jus às gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho, mas apenas nos afastamentos por período superior a 30 dias. Não há naquela norma, porém, a especificação de que o direito às gratificações já se suspende desde o primeiro dia de afastamento, o que vem retratado somente agora, no texto da Instrução Normativa.

Tal disposição, assim, além de extrapolar o disposto no Decreto que regulamenta, é frontalmente contrária ao disposto na lei nº. 8.112/90. Isso porque, de um lado, o afastamento para capacitação é, de modo geral, computado como tempo de efetivo exercício, conforme prevê o art. 102, VIII, “e”, da Lei nº. 8.112/90, o que deveria atrair o pagamento, durante todo o período da capacitação, da remuneração pelo cargo em comissão, por exemplo, a teor do disposto no art. 62, da mesma legislação. Há, assim, uma tentativa – já iniciada pelo Decreto – de retirar do servidor comissionado direitos remuneratórios que fazem parte do seu patrimônio jurídico, em total afronta à legislação.

Mas no caso do art. 25, da Instrução Normativa ora analisada, há algo a mais. O que resta ali disposto discrimina os servidores que se

utilizem da licença-capacitação por menos de 30 dias e aqueles que a utilizem por mais de 30 dias. De forma completamente injustificável e anti-isonômica, portanto, a norma interna prevê que o servidor que se afasta por menos de 30 dias mantém o direito à percepção de gratificações e adicionais, mas que aquele que se afasta por mais dias perde não só o que receberia após os 30 dias, mas todos os direitos remuneratórios, a contar da data do afastamento.

Não há razoabilidade e há, de fato, quebra de isonomia quando o servidor que tem 29 dias de licença recebe todas as gratificações e adicionais enquanto outro servidor, que tem 30 dias de licença, perde direito a tais parcelas. Em verdade, a norma poderia, no máximo, definir a perda desses direitos a partir do trigésimo dia, eis que, aí sim, estaria respeitada a isonomia – e que não se estaria punindo aquele servidor que está em capacitação, no interesse da Administração.

A norma em questão se mostra, portanto, ilegal e inconstitucional, ao prever a perda de direitos, para afastamentos superiores a 30 dias, desde o dia do afastamento – enquanto mantêm-se estes direitos para os servidores que tenham afastamentos de até 30 dias.

III - CONCLUSÃO

A análise da Instrução Normativa nº. 201, de 11 de setembro de 2019, demonstra que houve, para além da mera regulamentação do disposto no Decreto nº. 9.991/19, uma extrapolação do administrador em alguns pontos específicos e relevantes, que podem afrontar a autonomia universitária e que já afrontam os direitos de servidores, de forma específica, ante a criação de restrições não previstas em normas hierarquicamente superiores. Os pontos mencionados são, assim, passíveis de questionamento judicial, por serem capazes de gerar efetivos prejuízos para as universidades e para os seus servidores.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

MAURO MENEZES
& A D V O G A D O S

Alino da Costa Monteiro (in memoriam) • Mauro de Azevedo Menezes • Gustavo Ramos • Monya Tavares
 Marcelise Azevedo • Renata Fleury • João Gabriel Lopes • Erica Coutinho • Denise Arantes • Moacir Martins
 Leandro Madureira • Cíntia Roberta Fernandes • Rodrigo Torelly • Raquel Rieger • Andréa Magnani • Laís Pinto
 Paulo Lemgruber • Rodrigo Castro • Verônica Irazabal • Pedro Mahin • Rafaela Possera • Milena Pinheiro
 Roberto Drawanz • Renata Oliveira • Isadora Caldas • Rubstenia Silva • Hugo Moraes • Danielle Ferreira • Anne Motta
 Ana Carla Farias • Marcelly Badaró • Luana Albuquerque • Amir Khodr • Andreia Mendes • Lucas Capoulade • Juliana Cazé
 Bruna Costa • Silvia Santos • Hugo Fonseca • Danilo Prudente • Raquel de Castilho • Julia Araujo • Raquel Santana
 Karen Couto • Camila Gomes • Tainã Gois • Fernanda Figueredo • Jaqueline Almeida • Andrea Carbone • Tiago Melo
 Dalila Brandão • Everton Figueiredo

Rodrigo Peres Torelly

OAB/DF n. 12.557

Danilo Prudente Lima

OAB/DF 42.790