

Assunto: Decreto Federal nº 9.991/2019. Ações de Desenvolvimento. Afastamentos. Remuneração.

I. CONSULTA

O APUBH formula a presente consulta sobre os efeitos do Decreto Federal nº 9.991/2019 no pagamento da remuneração dos docentes da UFMG que se afastarem de suas atividades, por mais de 30 dias, para gozo de licenças para capacitação, treinamento, pós-graduação e estudo no exterior.

II. DO DIREITO

Em 29.8.2019, foi publicado o Decreto Federal nº 9.991, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei Federal nº 8.112 de 1990.

Referida norma regulamentar institui o novo Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), em substituição ao Plano Anual de Capacitação (PAC), antes regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.707/2006, que disciplinava a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal (PDDP).

A partir de então, com intuito de centralizar as decisões sobre desenvolvimento de pessoal no órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, cada órgão e entidade integrante do SIPEC deve realizar o levantamento das necessidades de desenvolvimento de seus servidores para o próximo ano e elaborar o seu PDP para análise do citado órgão central (art.10).

A centralização decisória sobre as ações de desenvolvimento de pessoas também é revelada na autorização das despesas, na medida em que a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a manifestação técnica do órgão central do SIPEC sobre o PDP (art. 16).

Tais práticas de centralização podem se traduzir em indevida intervenção na autonomia administrativa e financeira conferida pelo art. 207 da CRFB/88 às universidades brasileiras.

O Decreto Federal nº 9.991/2019 também regulamenta dispositivos da Lei Federal nº 8.112/1990, que tratam das licenças e afastamento de servidores federais, apresentando uma série de restrições antes inexistentes.

Neste ponto, importante destacar o disposto no art. 18 do referido Decreto que disciplina os afastamentos para participação das chamadas “ações de desenvolvimento”:

Art. 18. Considera-se afastamento para participação em ações de desenvolvimento a:

- I - **licença para capacitação**, nos termos do disposto no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- II - **participação em programa de treinamento regularmente instituído**, conforme o disposto no inciso IV do *caput* do art. 102 da Lei nº 8.112, de 1990;
- III - **participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País**, conforme o disposto no art. 96-A da Lei nº 8.112, de 1990; e
- IV - **realização de estudo no exterior**, conforme o disposto no art. 95 da Lei nº 8.112, de 1990.

Observa-se que atividades intrínsecas ao magistério federal, como a capacitação, os estágios pós-doutorais e até a participação em programas de pós-graduação dentro do próprio país são regulamentadas pelo Decreto. Assim, levando em consideração a importância dessas atividades para o desenvolvimento da atividade docente, é que se faz necessária a análise mais atenta sobre os impactos dessa normativa para os docentes.

Importante analisar o disposto nos §§1º e 2º do art. 18 do citado Decreto:

Art. 18. (...)

§ 1º **Nos afastamentos por período superior a trinta dias consecutivos**, o servidor:

I - **requererá, conforme o caso, a exoneração ou a dispensa do cargo em comissão ou função de confiança eventualmente ocupado, a contar da data de início do afastamento; e**

II - **não fará jus às gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo.**

§ 2º **O disposto no inciso II do § 1º não se aplica às parcelas legalmente vinculadas ao desempenho individual do cargo efetivo ou ao desempenho institucional.**

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de desenvolvimento promovida ou apoiada pelo órgão ou pela entidade.

O citado dispositivo determina que o servidor que se afastar por períodos superiores a 30 (trinta) dias corridos deve se submeter a duas condições que são distintas entre si.

A primeira se aplica apenas a **servidores que ocupam cargos em comissão ou funções de confiança** - o afastamento por mais de 30 dias implicará na descontinuidade de exercício de cargo comissionado ou de função confiança, devendo o servidor requerer a sua exoneração ou dispensa do cargo ou função, a partir do afastamento. Esta disposição parece não coadunar, se aplicada de forma generalizada, com o disposto no art. 102¹ da Lei Federal nº 8.112/1990, que

¹ Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de: (...) II - exercício de cargo em comissão ou equivalente, em órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal; III - exercício de cargo ou função de governo

considera como **de efetivo exercício** o exercício de cargo em comissão ou função, bem assim os afastamentos decorrentes das licenças para capacitação, treinamento, pós-graduação e estudo no exterior. Ademais, existem capacitações ou treinamentos voltados justamente para servidores que estão no exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, o que, em certos casos, justificaria a manutenção do cargo de confiança ou função no período do afastamento.

A segunda condição, por outro lado, vale para **todos os servidores**. O período de afastamento por mais de 30 (trinta) dias implicará na suspensão das gratificações e dos adicionais concedidos, à exceção de duas hipóteses: a) os que fazem parte da estrutura remuneratória básica do cargo efetivo e b) os que são concedidos por base em avaliação de desempenho individual e institucional.

Pois bem, a Lei Federal nº 12.772/12 define a estrutura remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal da seguinte forma:

Art. 16. A estrutura remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal possui a seguinte composição:

I - Vencimento Básico, conforme valores e vigências estabelecidos no Anexo III, para cada Carreira, cargo, classe e nível; e

II - Retribuição por Titulação - RT, conforme disposto no art. 17.

Art. 17. Fica instituída a RT, devida ao docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a Carreira, cargo, classe, nível e titulação comprovada, nos valores e vigência estabelecidos no [Anexo IV](#).

Art. 18. No caso dos ocupantes de cargos da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, para fins de percepção da RT, será considerada a equivalência da titulação exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências - RSC.

A estrutura remuneratória básica dos cargos de Professor do Magistério Superior (MS) e Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) compreende, portanto, o Vencimento Básico (VB) e a Retribuição por Titulação (RT).

Isso significa que, nos termos do §1º, II, do art. 18 do Decreto Federal nº 9.991/2019, estão assegurados aos docentes afastados por mais de 30 (trinta) dias o pagamento do VB e da RT – restando, porém, vulnerabilizadas outras vantagens eventualmente percebidas.

administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República; IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme dispuser o regulamento; (...)VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento; VIII - licença: (...) e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento;

Por conta disso, não é possível ainda afirmar com clareza qual a interpretação que será dada pelos órgãos e instituições em relação ao pagamento de verbas indenizatórias como o auxílio-alimentação. Isso porque o Decreto utiliza a expressão “estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo”, mas as normas que regulamentam essas parcelas indenizatórias são, em regra, gerais, aplicáveis a todo o funcionalismo federal. Contudo, referidas parcelas, também em regra, são pagas considerando os dias considerados como efetivo exercício, e, como o art. 102 da Lei Federal nº 8.112/90 considera os afastamentos para capacitação, treinamento, pós-graduação e estudo no exterior enquanto tal, seria ilegal a suspensão do pagamento de vantagens vinculadas ao efetivo exercício. Ademais, no caso específico do auxílio alimentação, a própria Administração Pública, ao interpretar o art. 22, § 7º,² da Lei Federal nº 8.460/1992, considera ser ele devido ao servidor que “encontrar-se em efetivo exercício ou em afastamentos e/ou licenças equiparadas, previstos no artigo 102 da Lei 8.112/90”, ressalvando apenas “a hipótese de afastamento a serviço com percepção de diárias”.³

Por fim, algumas verbas, como os adicionais de insalubridade e periculosidade, serão suspensas, justamente porque o art. 18, §1º, II, do Decreto determina o não pagamento das gratificações e adicionais pertinentes ao local de trabalho e à atividade do servidor durante o afastamento. Como a própria Lei Federal nº 8.112/90 dispõe, em seu art. 68, o seguinte:

Art. 68. Os servidores que trabalhem com habitualidade em locais insalubres, perigosos ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas, ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo efetivo.
(...)
§ 2º O direito ao adicional de insalubridade ou periculosidade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

Ocorre que, ao vedar o pagamento de vantagens vinculadas “à atividade” e não apenas “ao local de trabalho” o Decreto não delimita de forma precisa que tipo de verba será afetada com referida disposição.

Outro ponto que também merece ser analisado refere-se à possibilidade dos afastamentos serem interrompidos, a qualquer tempo, por ato de interesse da administração (art. 20). Essa

² Art. 22. O Poder Executivo disporá sobre a concessão mensal do auxílio-alimentação por dia trabalhado, aos servidores públicos federais civis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. (...) § 7º Para os efeitos deste artigo, considera-se como dia trabalhado a participação do servidor em programa de treinamento regularmente instituído, conferências, congressos, treinamentos, ou outros eventos similares, sem deslocamento da sede.

³ Nesse sentido: <https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/manual-de-procedimentos/manual-auxilios-e-beneficios/auxilio-alimentacao>

⁴ Nesse sentido: <https://www.congresso.gov.br/plm/gestao-de-pessoas/Manual-de-Procedimentos/Manual-auxilios-e-beneficios/auxilio-alimentacao> nº 8.112, de 1990, poderá afastar-se de suas funções, assegurados todos os direitos e

interrupção é de duvidosa legalidade, já que não prevista na Lei Federal nº 8.112/90.

O art. 22 do Decreto também inova ao prever que os afastamentos para participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* devem ser precedidos de processo seletivo, exigência também inexistente na Lei Federal nº 8.112/1990. Sobre esta licença, o art. 30⁴, da Lei Federal nº 12.772/2012, que disciplina a carreira do magistério federal, traz regulamentação específica, o que impediria a aplicação de eventuais procedimentos e limitações impostos pelo Decreto nº 9.991/19 aos docentes.

Em relação à licença para capacitação, a grande novidade é que o Decreto incluiu a possibilidade de sua concessão para prestação de atividade voluntária na forma do Decreto nº 9.906/2019 (art. 25, b). Também, estabeleceu carga horária mínima, exigindo que a carga horária total da ação de desenvolvimento ou do conjunto de ações seja superior a 30 horas semanais (art. 26) e quantitativo máximo de servidores que poderão usufruir da licença para capacitação simultaneamente, não podendo ultrapassar 2% dos servidores em exercício no órgão ou entidade (art. 27).

É importante ressaltar que, em se tratando de um Decreto novo, não é possível de fato mensurar qual será sua aplicação efetiva. Algumas universidades federais, inclusive, já comunicaram a suspensão do deferimento de afastamentos para adaptação aos termos da nova normativa.

Por óbvio, o Decreto, enquanto norma meramente regulamentar, está sujeito a análise de violação da legalidade. Existe, em primeiro lugar, a questão da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, X, CRFB/88), razão pela qual o não pagamento de algumas vantagens na hipótese de afastamento para participação em ações de desenvolvimento pode ser questionado por violação da citada regra constitucional.

Outro ponto importante, como visto, é a questão do efetivo exercício. É que o art. 102 da Lei Federal nº 8.112/90 afirma o seguinte:

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:
(...)

⁴ 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; 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.

- IV - participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação stricto sensu no País, conforme dispuser o regulamento; (...)
- VII - missão ou estudo no exterior, quando autorizado o afastamento, conforme dispuser o regulamento;
- VIII - licença: (...)
- e) para capacitação, conforme dispuser o regulamento;

Nesse sentido, se o dia que o servidor está afastado para capacitação, treinamento, pós-graduação e estudo no exterior é considerado para todos os efeitos como efetivo exercício – ou seja, uma ficção jurídica em que, embora longe do seu posto, o servidor permanece trabalhando – não é possível admitir a suspensão de determinadas parcelas remuneratórias, ressalvadas as hipóteses que a própria lei assim determinar, sob pena de deturpar o próprio sentido da norma legal.

Para finalizar, em relação aos docentes vinculados ao Plano de Cargos e Salários do Magistério Federal, o art. 30, da Lei Federal nº 12.772/2012 disciplina, de forma específica, as seguintes licenças:

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.

Assim sendo, para os docentes dos Institutos Federais de Ensino (IFEs), as regras específicas do Decreto nº 9.991/2019 que violem as diretrizes do citado art. 30 da lei de carreira não poderão ser aplicadas.

III. CONCLUSÕES

Por todo o exposto, conclui-se que o Decreto Federal nº 9.991/2019 promoveu as seguintes alterações que afetam a remuneração dos docentes no período de afastamentos para capacitação, treinamento, pós-graduação e estudo no exterior:

- a) obrigatoriedade de pedido de exoneração ou dispensa de cargo em comissão ou função de confiança a partir da data do afastamento;
- b) não pagamento de gratificações e adicionais vinculados à atividade ou ao local de trabalho e que não façam parte da estrutura remuneratória básica do seu cargo efetivo, a exemplo dos adicionais de insalubridade e periculosidade;
- c) garantia do pagamento das vantagens que fazem parte da estrutura remuneratória básica do cargo efetivo, incluindo, no caso da carreira do magistério federal, o Vencimento Básico (VB) e a Retribuição por Titulação (RT);
- d) quanto ao pagamento do auxílio alimentação, o Decreto não é claro, no entanto, considerando o art. 102 da Lei Federal nº 8.112/1990 e o art. 22, §7º, da Lei Federal nº 8.460/1992, entende-se ser indevida eventual suspensão do auxílio alimentação durante os afastamentos;
- e) garantia do pagamento de parcelas legalmente vinculadas ao desempenho individual do cargo efetivo ou ao desempenho institucional;

Ademais, considerando o disposto na legislação federal que regulamenta a matéria (Lei nº 8.112/1990 – estatuto dos servidores federais, e Lei nº 12.772/2012 – carreira do magistério federal), a depender das práticas administrativas que vierem a ser adotadas, estas poderão ser questionadas inclusive judicialmente, caso a aplicação do Decreto extrapole as definições legais.

Essas são as breves considerações, realizadas em análise preliminar.

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2019.

SARAH CAMPOS

OAB/MG: 128.257

Advogada. Mestre em Direito Administrativo pela UFMG.
Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa.