

NOTA EXPLICATIVA

Fortaleza-CE, 04 maio de 2020.

1

INTERESSADO: ADUFC-SINDICATO

ASSUNTO: PLC 39/2020, APROVADO PELO SENADO EM 02 DE MAIO DE 2020 E A SUA APLICAÇÃO AOS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS.

O PLC 39/2020, aprovado pelo Plenário do Senado em 02 de maio de 2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e elenca outras providências.

Entre as iniciativas que serão tomadas, estão: suspensões dos pagamentos das dívidas contratadas, reestruturações das operações de crédito internas e externas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito, a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre outras.

Contudo, observando-se, em específico, os futuros efeitos do referido Projeto, caso aprovado sem alterações, aos docentes federais filiados ao Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará (ADUFC-Sindicato), destacamos o artigo 7º e o artigo 8º do PLC 39/2020. Vejamos:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21. É nulo de pleno direito:

I – o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV – a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I – devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II – aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.” (...)

Embora o artigo 7º do PLC 39/2020 se proponha a alterar o artigo 21 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a inovação se dá, de fato, na vedação imposta pelo inciso IV do referido artigo 21, uma vez que será nulo de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção, pelo Chefe do Poder Executivo federal (entre outras autoridades de outros Poderes) de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público (como modificações nas Leis nº 12.772/2012 e nº 8.112/90) ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando: i) resultar em aumento da despesa com

peçoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo ou; ii) resultar em aumento da despesa com peçoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Supracitada alteração não trará impactos imediatos para a categoria em estudo e assemelha-se ao que já estava insculpido na Lei nº 9.504/1997, em art. 73, VIII.

Adiante, o artigo 8º do PLC 39/2020 estabelece, embora com uma redação criticável e por vezes conflitante, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficarão proibidos de diversas iniciativas, as quais afetarão diretamente a vida dos servidores professores das Universidades Federais até 31 de dezembro de 2021.

Para uma melhor compreensão, passemos ao exame sistematizado dos principais pontos do artigo 8º agrupados por temas, seguido de uma breve explanação:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII – criar despesa obrigatória, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo IPCA, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

Primeiramente, cabe elucidar que o pagamento da remuneração dos docentes das Universidades Federais é uma despesa obrigatória. Da literalidade da norma, observa-se na prática a instauração de uma política de congelamento dos ganhos dos servidores públicos, uma vez que é proibido a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório.

As exceções previstas são quando alguma das situação referidas acima decorra de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública, como no caso do servidor público passar a fazer *jus* ao pagamento de adicional de insalubridade antes da vigência da norma.

II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

(...)

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares;

V – realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

Por conseguinte, a criação de cargos, empregos ou funções que impliquem aumento de despesas, assim como a alteração na estrutura de carreira também ficam vedadas. A realização de concursos públicos, exceto para as hipóteses de reposições de vacâncias previstas no inciso IV do referido artigo, além da admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as hipóteses estabelecidas no inciso IV do artigo 8º do PLC 39/2020, também são medidas inadmitidas mediante a entrada em vigor do PLC 39/2020.

Em suma, institui-se que não haverá possibilidade de aumento do atual quadro de agentes públicos ainda que este incremento seja necessário para atender à população, ressalvadas situações pontualmente previstas, como as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgão de formação de militares.

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a

despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

Este, sem sombra de dúvidas, é o ponto mais questionável do PLC, pois, de acordo com os incisos I, VI e IX do artigo 8º do PLC 39/2020, mediante a imposição do congelamento dos salários dos servidores públicos conjuntamente com a não contabilização do período de pandemia para fins remuneratórios, fica vedada a concessão de progressões e promoções aos docentes federais até 31 de dezembro de 2021.

Salienta-se que, conforme aduz o parágrafo 6º¹ do artigo 8º, a medida aprovada exclui do congelamento dos ganhos os servidores públicos civis e militares desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19 dos Estados, Distrito Federal e Municípios, das áreas da Saúde e Segurança Pública, além das Forças Armadas. Percebe-se, assim, que os docentes das Universidades Federais não são abrangidos na referida exceção.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I – em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II – não implementada a prévia compensação, a lei ou ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

¹ § 6º O disposto nos incisos I e IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da Covid-19:

I – dos Estados, Distrito Federal e Municípios, das áreas de saúde e segurança pública; e

II – das Forças Armadas.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Os parágrafos do Art. 8, do PLC nº 39/2020 elencam exceções às regras anteriormente expostas. Entretanto, nenhuma delas beneficia diretamente os profissionais da educação das instituições superiores de ensino federal.

Em síntese, a vedação ao crescimento da folha de pagamento da União, dos Estados e dos Municípios está entre as medidas adicionais do Programa de Enfretamento ao Coronavírus estabelecidas pelo PLC 39/2020, atingindo a remuneração e o crescimento na carreira dos docentes da Universidades Federais. As suas disposições entrarão em vigor no dia da publicação da norma aprovada, nos termos do art. 10, do PLC nº 39/2020.

Caso aprovada com a redação atual, a norma ora vergastada certamente será objeto de diversas ações questionamento, diretamente ou de forma incidental, a sua constitucionalidade, pois viola preceitos constitucionais, como os previstos nos artigos 5º, XXXVI² e 37, X³, da Carta Magna.

Ainda assim, de forma hipotética, com o fito de sanar as principais dúvidas da categoria representada pela ADUFC-Sindicato, a partir da mencionada ameaça instaurada pelo referido Projeto de Lei, questiona-se: qual seria a data a ser considerada para o indeferimento dos pedidos de progressão/promoção com base no PLC, caso este seja aprovado e sancionado com a atual redação?

Para melhor compreender a situação, de início, cumpre explicitar, de acordo com o artigo 12 da Lei Federal nº. 12.772 de 28 de dezembro de 2012, que o desenvolvimento na carreira de Magistério Superior ocorre mediante progressão funcional e promoção. Conforme se sabe, a progressão é a passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior, dentro da mesma classe, ao passo que a promoção é a passagem do servidor de uma classe para outra superior.

Cumpre de logo destacar que, conforme o entendimento adotado pelo TRF da 4ª Região, os efeitos financeiros e funcionais das progressões e promoções devem retroagir à data de aquisição do direito. Veja-se: *“a limitação dos efeitos financeiros e temporais da progressão funcional da autora fundamenta-se nas normas expedidas pelo MEC e no entendimento da*

² " XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;"

³ Art. 37. (...)

" X - a remuneração dos servidores públicos (...) assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;"

Procuradoria Federal junto à UFSC, porquanto a Lei n. 12.772/2012 não prevê tal limitação ao direito dos docentes. Os efeitos financeiros e funcionais devem retroagir à data da aquisição do direito. Como se observa, a progressão funcional deferida à autora refere-se ao interstício entre 24/5/2011 e 24/5/2013, mas a UFSC restringiu indevidamente os efeitos financeiros e temporais, como se vê na Portaria n. 745/2015/DDP. É sabido que os regulamentos em geral não podem ser editados com o fim de criar, ampliar ou restringir direitos previstos na lei regulamentada, bem como ir de encontro à lei, visto que em nosso sistema constitucional vige o princípio da legalidade. ”

Segue a ementa do precedente Resp n.º 1.685.244 – SC, veja-se:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.685.244 - SC (2017/0172393-3)
RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA RECORRENTE :
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
RECORRIDO : CARLA MERKLE WESTPHALL ADVOGADOS :
MARCIO LOCKS FILHO - SC011208 RAFAEL DOS SANTOS E
OUTRO (S) - SC021951 DECISÃO Trata-se de recurso especial
manejado com fundamento no art. 105, III, a, da CF, contra acórdão
proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim
ementado (fl. 544): ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO.
PROGRESSÃO FUNCIONAL. PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS
E FUNCIONAIS. RETROAÇÃO. **O direito nasce na data em que
implementados os requisitos para a progressão e promoção,
ainda que o requerimento administrativo seja posterior.** Nessa
perspectiva, a progressão e a promoção funcionais, bem como os
respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que
cumpridos os pressupostos para tanto. 5º, parágrafo único, da Lei nº
11.344/06 e 12, § 2º da Lei nº 12.772/12. (...) **Os efeitos financeiros e
funcionais devem retroagir à data da aquisição do direito. (...) É
sabido que os regulamentos em geral não podem ser editados
com o fim de criar, ampliar ou restringir direitos previstos na lei
regulamentada, bem como ir de encontro à lei, visto que em
nosso sistema constitucional vige o princípio da legalidade. (...)
Em conclusão, a autora faz jus a retroagir os efeitos financeiros e
temporais da sua progressão funcional para a data na qual
implementou os requisitos para lhe ser deferido o direito,** ou seja,
a 24/5/2013. (...) A respeito do tema: AgRg no REsp 1.326.913/MG,
Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 4/2/2013; EDcl
no AREsp 36.318/PA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques,
Segunda Turma, DJe 9/3/2012. Ante o exposto, não conheço do
recurso especial. Publique-se. Brasília, 09 de agosto de 2017.
MINISTRO SÉRGIO KUKINA Relator (STJ - REsp: 1685244 SC
2017/0172393-3, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de
Publicação: DJ 22/08/2017) (destacou-se)

Resumindo: os efeitos financeiros da promoção e progressão funcional deve retroagir à data que o servidor completou os requisitos para tal. Assim, uma vez reconhecido o cumprimento dos pressupostos legais, deve a Administração obrigatoriamente concedê-lo, vez que seu ato terá natureza meramente declaratória.

Isso porque, com o advento da Lei nº. 13.325 de 2016, foi incluído o art. 13-A na Lei nº. 12.772/2012 com a seguinte redação, veja-se:

Art. 13-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o caput do art. 12 ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira. (Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016)

Ademais, o próprio inciso I, do art. 8º, do PLC nº 39/2020 excepciona a vedação à concessão de adequação de remuneração aos servidores (como nos casos de progressões e promoções) à determinação legal anterior à calamidade pública. No caso, o Plano de Cargos do Magistério é anterior e os(as) professores(as) que implementaram os requisitos legais até a data da publicação da Lei que instituirá a proibição não podem ser atingidos por esta.

Assim, entende-se que o direito adquirido dos(as) professores(as) que já implementaram os requisitos para progressão/promoção antes da entrada em vigor dos efeitos do PLC 39/2020 não pode ser prejudicado, uma vez que, conforme entendimento legal e jurisprudencial, estes já teriam constituído seu direito à data da implementação dos requisitos para tal, sendo indiferente a data no qual estes requeiram administrativamente o efeito financeiro proveniente das suas promoção/progressão funcional.

Por exemplo, caso o(a) docente público federal complete o interstício temporal na presente data, 04 de maio de 2020, poderá pleitear a concessão da promoção ou progressão a que faz *jus*, devendo esta ser deferida.

Contudo, caso o(a) docente público federal complete o interstício temporal para a concessão de sua progressão/promoção funcional somente um dia depois da entrada em vigor do PLC 39/2020 então aprovado como Lei Complementar, tal período aquisitivo só poderia ser complementado no dia posterior ao encerramento da vigência dos efeitos do referido Projeto, ou seja, 01 de janeiro de 2022, somente podendo requerer a sua progressão/promoção após decorrido supracitado lapso temporal.

Dessa maneira, a partir da entrada em vigor do referido congelamento dos salários dos servidores, os pedidos de progressão/promoção com base no PLC 39/2020, caso este seja aprovado e sancionado, seriam indeferidos. Frisa-se, novamente que, consoante artigo 10º do PLC 39/2020, a referida Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Prezando pelo melhor interesse dos(as) servidores(as), orienta-se que os(as) professores(as) que já implementaram os requisitos para a concessão de progressões/promoções funcionais protocolam de imediato o requerimento administrativo perante sua Universidade.

Como já dito, tais orientações se baseiam no entendimento legal e jurisprudencial de que a concessão administrativa das progressões e promoções através de Portaria é meramente declaratória, tendo sido o direito constituído e adquirido na oportunidade em que os requisitos para tal foram implementados.

Em caso de dúvidas, estas podem ser encaminhadas para o e-mail da Assessoria Jurídica da ADUFC, a saber, contato@camaraeuchoa.com.br, anexando os documentos pertinentes de cada docente para que o caso possa ser analisado por nossa equipe técnica.