

Santa Maria, 22 de fevereiro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei visando à criação da Universidade Federal do Sertão. Transformação da Unidade Acadêmica de Serra Talhada – UAST (hoje pertencente à Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE) em universidade autônoma.

À Associação dos Docentes da Universidade Federal Rural de Pernambuco –ADUFERPE

A presente correspondência tem o intuito de prestar esclarecimentos acerca do PL nº 5173/2016, em trâmite na Câmara dos Deputados. A proposta encontra-se, na data de elaboração desta análise, no aguardo do decurso do prazo para manifestação da Comissão de Educação.

Referido projeto visa autorizar o Executivo a criar a Universidade Federal do Sertão no Município de Serra Talhada, Estado de Pernambuco, sob a justificativa de necessidade de desenvolvimento na região e de atendimento da população local.

Para tanto, a proposta legislativa faz constar que a nova universidade será constituída a partir do campus já existente, englobando estrutura física, organizacional e de pessoal da Unidade Acadêmica de Serra Talhada – UAST, atualmente vinculada à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

Passa-se às considerações acerca da matéria.

1. Do vício de iniciativa do projeto de lei – inconstitucionalidade – competência privativa do Presidente da República na criação de órgãos da administração pública

Sobre a iniciativa para criação e extinção de órgãos da administração pública, dispõe o art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

1

wagner.adv.br

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Veja-se que a Constituição Federal sujeitou a criação de órgãos da Administração Pública (direta ou indireta) à publicação de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, demonstrando a inconstitucionalidade de qualquer normativa que tenha como nascedouro proposição de deputados ou senadores.

A situação inclusive restou definida pela Súmula nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados, que assim dispõe:

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 PROJETOS AUTORIZATIVOS

1. Entendimento:

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. - Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

Observa-se que, tanto leis autorizativas (aquelas que simplesmente autorizam determinada providência), quanto leis que dispõem efetivamente sobre criação de instituições de ensino, quando propostas pelo Poder Legislativo, são consideradas inconstitucionais¹.

Isso porque, além do dispositivo constitucional, cabe ao Chefe do Poder Executivo Federal avaliar a conveniência e oportunidade administrativa e financeira na criação de órgãos da administração indireta.

Ora, a criação de uma Universidade exige do Poder Público a constituição de dotação orçamentária própria, consignada em orçamento geral, bem como o gasto financeiro com criação de cargos e investimentos específicos para a implementação da instituição.

¹ Exemplificativamente, as decisões proferidas nas ADIs 2720 e 3180 do STF.

Em um período de dificuldades financeiras, cortes de gastos e redução de pessoal através de medidas públicas, a viabilidade do investimento deve ser avaliada e amplamente estudada pelo Governo Federal.

Assim, por todo o exposto, considera-se viável a discussão sobre a inconstitucionalidade de iniciativa de lei por parte da Câmara dos Deputados no que se refere à criação de instituição de ensino.

2. Da impossibilidade de controle preventivo de constitucionalidade como regra

Necessário salientar, entretanto, que embora se discuta inconstitucionalidade de iniciativa de lei por parte do Poder Legislativo, a regra é a não admissão de controle de constitucionalidade preventivo, o que significa a impossibilidade de levar a questão ao Judiciário antes da aprovação efetiva da lei.

Primeiro porque, ainda que a inconstitucionalidade diga respeito ao início do processamento legislativo, não caberia ao Judiciário analisar precocemente a discussão legislativa, adentrando na atuação política exercida pelos representantes do povo.

Somente poderá se falar em violação à Constituição quando houver sanção de lei, sob pena de violação do princípio de independência dos poderes (art. 2º da CRFB²).

Diferentemente das situações apresentadas no art. 60, §4º da Constituição Federal, o qual trata de rol taxativo que autoriza controle de constitucionalidade prévio quando há afronta a cláusulas pétreas, a regra é a necessidade do termo final do processo legislativo e a publicação de lei para que seja analisada sua colisão com a Carta Constitucional.

Assim, a efetividade de análise e fiscalização por parte do STF depende de confronto direto de diploma legal com Constituição Federal, a qual somente poderá ser apreciada quando houver publicação de legislação infraconstitucional atinente.

O Ministro Néri da Silveira, citado pelo Ministro Gilmar Mendes no MS nº 24.138, assim se manifestou:

(...) O que se pretende, em realidade, é discutir, por antecipação, a questio juris de inconstitucionalidade do Projeto de Lei. Releva notar que a matéria, sujeita ao de debate da

²Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Câmara dos Deputados, - se, nela, aprovada ainda dependerá da deliberação do Senado Federal.

Não tenho, como cabível, em hipótese dessa natureza, impedir que a Câmara dos Deputados discuta a espécie e sobre ela delibere.

(...)

Há, pois, um limite ao controle prévio, sempre excepcional, que importa considerar, inclusive em face do princípio básico da separação e independência dos Poderes da República.

De mais a mais, não se pode presumir que a Câmara ou o Senado deixarão de analisar a constitucionalidade da norma. Há necessidade de se salvaguardar o direito ao devido processo legislativo e a apreciação da inconstitucionalidade da proposição por parte dos parlamentares.

Em segundo lugar, importante salientar que se trata de lei futura, que será ainda votada em ambas as casas legislativas, podendo sofrer alterações por sucessivas emendas ao texto original. Ou, ainda, poderá a proposta ser arquivada por seu desprovimento parlamentar, não cabendo uma tentativa de cingir tal debate em fase tão prematura.

Desse modo, entende-se inviável a adoção de medida judicial que vise ao controle preventivo de constitucionalidade de lei.

3. Do quadro de servidores – docentes lotados no campus de Serra Talhada

Nos termos do art. 37 da Lei nº 8.112/90, a redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo para outro órgão ou entidade do mesmo Poder:

Art. 37. Redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, com prévia apreciação do órgão central do SIPEC, observados os seguintes preceitos:

I - interesse da administração;

II - equivalência de vencimentos;

III - manutenção da essência das atribuições do cargo;

IV - vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades;

V - mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional;

VI - compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade.

§ 1º A redistribuição ocorrerá ex officio para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos

serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade.

§ 2º A redistribuição de cargos efetivos vagos se dará mediante ato conjunto entre o órgão central do SIPEC e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos.

§ 3º Nos casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma dos arts. 30 e 31.

§ 4º O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do SIPEC, e ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento.)

Veja-se que o § 3º determina que “a redistribuição ocorrerá ex officio para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade”.

Nessa perspectiva, há autorização legal para que os docentes que hoje estão vinculados à UFRPE sejam, caso criada a Universidade Federal do Sertão, redistribuídos juntamente com os cargos por eles ocupados.

Não pode haver, contudo, perdas remuneratórias ou funcionais. Assim, férias, promoções, progressões e quaisquer outras vantagens – remuneratórias ou funcionais – serão automaticamente conduzidas à nova instituição, tendo em vista a não interrupção de vínculo.

Ademais, apenas a título de esclarecimento, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que, para fins de remoção (com base no art. 36 da Lei n.º 8.112/90), considera-se os cargos das universidades federais como pertencentes a quadro de pessoal único, vinculado ao Ministério da Educação:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. PROFESSORA UNIVERSITÁRIA. REMOÇÃO POR MOTIVO DE SAÚDE ENTRE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO DIVERSAS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. O cargo de professora de Universidade Federal pode e deve ser interpretado, ainda que unicamente para fins de aplicação do art. 36, § 2º, da Lei nº 8.112/90, como pertencente a um quadro de professores federais, vinculado ao Ministério da Educação" (v.g.: AgRg no AgRg no REsp 206.716/AM, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJ 9/4/2007). 2. Agravo regimental não provido. (STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp 1498985, Relator Ministro

MAURO CAMPBELL MARQUES, j. 24/02/2015, DJe 02/03/2015)

De outra banda, não se pode afirmar, desde já, a absoluta impossibilidade de permanência de vinculação de todo e qualquer servidor à UFRPE. Tal situação dependerá dos termos da norma que venha a ser editada para promover a criação da nova universidade e também do interesse político das instituições.

Para exemplificar a afirmação, pode-se citar a situação de alguns Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Com a criação dos institutos em 2008, através da Lei nº 11.892, houve, em diversos casos, o desmembrando de Escolas Técnicas com previsão expressa de transferência de servidores para a nova instituição de ensino.

No Paraná, ocorreu o desmembramento da Escola Técnica da UFPR para a criação do Instituto Federal do Paraná (IFPR). Entretanto, a articulação dos docentes, com apoio da Reitoria, permitiu que aqueles que manifestaram intenção de permanecer vinculados à UFPR lograssem tal intento³.

Outra hipótese – caso haja permissão normativa e concordância política das instituições – é a possibilidade de os servidores permanecerem vinculados à UFRPE, mas cedidos à Universidade Federal do Sertão, situação que também deve ser avaliada sob o prisma da conveniência e oportunidade da Administração.

Contudo, importante referir que não há direito adquirido à permanência de servidores sob vinculação funcional da UFRPE, uma vez que os docentes prestaram e foram aprovados em concurso para área específica do campus da unidade acadêmica de Serra Talhada.

Assim, se o docente prestou concurso para determinada vaga, sabendo da lotação específica, não há como pretender alteração de lotação unicamente pela criação de nova instituição.

Todavia, o PL apresentado é incipiente. Somente autoriza a criação da Universidade Federal do Sertão, mas sem apresentar detalhamento de como se dará o desmembramento. Dessa forma, a pressão política pode ser aliada na confecção da lei, beneficiando as partes envolvidas.

4. Das conclusões

³ Disponível em <http://apufpr.org.br/proposta-de-desmembramento-de-palotina-e-toledo-e-semelhante-ao-que-ocorreu-com-o-fim-da-escola-tecnica/>. Acesso em 22/02/2018.

O PL nº 5173 visa, assim como tem ocorrido em boa parte do país, a interiorização do ensino público através da criação da Universidade Federal do Sertão, propondo o desmembramento da UFRPE.

O que se observa é a existência de inconstitucionalidade do PL por vício de iniciativa – uma vez que o art. 61, §1, II, “e”, é claro ao referir que compete ao Presidente da República a iniciativa de lei para criação de órgão ou entidade da Administração direta ou indireta.

Ocorre que, como regra, não é permitido realizar controle de constitucionalidade prévio de projeto de lei, na medida que esvaziaria a competência do Poder Legislativo, ferindo o princípio da separação de poderes. Há necessidade de aguardar o término do processamento legislativo, com a publicação e vigência da lei para, então, submeter a matéria à apreciação do Judiciário.

No tocante ao quadro de pessoal, *a priori*, os servidores serão redistribuídos à nova instituição, devendo conservar todas as vantagens remuneratórias e funcionais já adquiridas.

Nesse sentido, a cedência ou permanência de servidores sob a vinculação da UFRPE dependerá dos termos da norma que venha a promover a criação da nova universidade, bem como da conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Sendo o que tínhamos para o momento, despedimo-nos, colocando-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Luciana Rambo
OAB/RS 52.887

Tanise Parmeggiani da Silva
OAB/RS 70.238