

**A revisão do Plano de Retomada Gradual de atividades presenciais na universidade: dever de observância dos direitos fundamentais, da sustentabilidade, dever de preservação das vidas e das pessoas que laboram na Universidade. Para um período de transição planejado e com priorização do trabalho remoto aos trabalhadores em condições de comorbidades.**

Leonardo Lira Lima(\*)

Resumo: O presente texto pretende ser um artigo, vindicando a eficácia dos direitos fundamentais, com projeção sob o ato administrativo decisório denominado Plano de Retomada Gradual de Atividades na Universidade Federal do ABC, e pela autonomia universitária, parametrizada na força normativa da Constituição, observando-se a sustentabilidade e a preservação das vidas dos trabalhadores, força de trabalho permanente da Universidade. Pela necessidade de observar a proteção e a prioridade do trabalho remoto aos grupos de trabalhadores em condições de comorbidades, sobretudo em tempos de eventual retorno escalonado das atividades presenciais.

Em tempos de calamidade e de emergência pública e sanitária ainda não cessadas, no contexto da saúde pública afetado pela força maior, em razão dos devastadores efeitos da pandemia da COVID-19, e, considerando já se passar mais de um ano e meio desde a suspensão temporária das atividades administrativas e acadêmicas presenciais na Universidade, foi pautada no Conselho Universitário (ConsUni) da UFABC – Fundação Universidade Federal do ABC, a iniciativa de se proceder à discussão, no expediente do Conselho, e levado à ordem do dia, a possível “revisão” do denominado Plano de Retomada Gradual de Atividades, um ato decisório do Conselho Universitário da UFABC, aprovado em 2020 e atualmente em vigor.

Sendo esse ato (ato decisório) uma espécie de ato administrativo infralegal, pode, em tese, ser submetido à sindicabilidade judicial, e também ao controle de constitucionalidade, ou seja: o ato administrativo deve estar conformado à moldura normativa constitucional (a força normativa da Constituição Federal é capaz de projetar efeitos sob todas as atividades administrativas públicas) e observar o princípio

---

(\*) Servidor público federal, Assistente em Administração na Universidade Federal do ABC, especialista em Direito do Trabalho - Universidade de São Paulo (2016).

da legalidade (não pode o ato administrativo contrariar as leis), sob pena de, em contrário, vir a ser objeto do controle judicial e extrajudicial.

Feitos esses esclarecimentos conceituais iniciais, e, sem se recair no discurso do direito administrativo do medo, ou na antiquada tendência de fechar os olhos à intensa produção normativa nas universidades (fontes secundárias e fundamentais para o tratamento de situações análogas e localmente vividas pela UFABC, que tem o mesmo regime público das co-irmãs, Instituições Federais de Ensino Superior), e, ressaltando-se a eficácia dos direitos fundamentais na Administração Pública, destaca-se que, para se proceder ao retorno gradual de atividades presenciais nos campi da universidade (finalidade do ato), a Universidade, pessoa jurídica de direito público, fundação pública federal, está vinculada à observância dos direitos fundamentais, ou seja, vinculação obrigatória de observar a integridade física, psíquica, e a saúde das pessoas da comunidade acadêmica.

Acerca da vinculação da atividade administrativa aos direitos fundamentais, considerando o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais podem ser entendidos como direitos constitucionais (possuem previsão na Constituição Federal), mas que inclusive possuem proteção convencional (Convenções e Tratados Internacionais), a lição do professor Ingo Wolfgang Sarlet, em excerto constante da obra *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 13ª edição, ano de 2021, que consta da página 388, relacionando a **constitucionalidade imediata da administração**, que precisa observar os postulados dos direitos fundamentais:

"No que diz com a relação entre órgãos da administração e os direitos fundamentais, na qual vigora o princípio da constitucionalidade imediata da administração, a vinculação aos direitos fundamentais significa que os órgãos administrativos devem executar apenas as leis àqueles conformes, bem como executar estas leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as e interpretando-as em conformidade com os direitos fundamentais. A não observância desses postulados poderá, por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais."<sup>1</sup>

Em sua prática institucional, a Universidade, bem como os serviços públicos por ela prestados, as pessoas usuárias desses serviços, os servidores públicos, as autoridades dirigentes, e todos os atos administrativos estão submetidos aos direitos fundamentais, ao dever da sustentabilidade e da preservação do meio ambiente de trabalho e do meio acadêmico, onde predomina a gestão democrática do ensino e a responsabilidade objetiva da Administração Pública. Nesse sentido, os artigos – art. 5º,

---

<sup>1</sup>Trecho consultado da página 388, da obra *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 13ª edição, ano de 2021, consta da página 388. Referência completa: SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13ª ed.rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.515 páginas.

caput, o artigo 225, o artigo 37 da carta constitucional brasileira e os artigos 206 e 207 , os quais podem e devem ser lidos conjuntamente, vista da interpretação sistemática:

#### **Direito à vida**

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à **vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes[ ]”

#### **Meio ambiente equilibrado e dever de preservação**

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o **dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.**”

#### **Responsabilidade objetiva da Administração Pública (independe de dolo ou culpa do agente público)**

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos **responderão pelos danos** que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

#### **Autonomia universitária**

“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.”

#### **Gestão democrática do ensino público**

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;”

No contexto fático de pandemia global não superada e, considerando vigência da Constituição Federal de 1988, que ressalta a máxima proteção do direito à vida, ocorre que, infelizmente, o Brasil já acumula a cifra de seiscentas mil mortes (600.000 mortes) em razão da pandemia do coronavírus (SARS-CoV-2), com suas letais variações, bem como por crises de outras naturezas, que aqui não serão apreciadas, em razão da limitação textual.

As universidades públicas federais têm enfrentando desafios de todas as espécies, sobretudo devido aos contingenciamentos e cortes orçamentários, cada vez

mais drásticos. Essas perdas de recursos financeiros e orçamentários se traduzem em cortes de bolsas para manutenção estudantil e pesquisas, encerramento de vínculos contratuais de alguns serviços prestados por empresas contratadas, o que, na prática, implica ou pode implicar em demissões de trabalhadores contratados em condições de terceirização, ou com a drástica redução de níveis de serviços. Essa conjuntura de imensas mitigações sobre mitigações orçamentário-financeiras faz com que a universidade de 2021 não seja a mesma de 2019, a do estado pré-pandemia, no qual a universidade funcionava, já sob uma série de limitações fiscais decorrentes da gravosa emenda constitucional do teto de gastos (EC nº 95), mas ainda com predomínio do trabalho presencial.

Pois bem, esse contexto de cortes orçamentários e de pandemia, enfrentado pelas universidades, no qual se insere a UFABC, leva a nomenclatura de “crises”, mas é sempre necessário relacionar as decisões e os agentes que conformam as decisões e escolhas. As escolhas, de natureza política, são coletivas (por exemplo, na Universidade, o ConsUni é o órgão deliberativo e não pessoas individuais), e requerem a necessária técnica e avaliações sobremaneira complexas. As escolhas e decisões institucionais precisam observar o primado da dignidade da pessoa humana e a sustentabilidade necessária para a preservação dos recursos materiais e humanos necessários ao funcionamento salubre dos serviços públicos universitários.

Assim sendo, em breve síntese, e, trazendo o olhar analítico para o contexto presente vivido pela Universidade atualmente, desde março de 2020, o ensino e as atividades laborais (que nunca cessaram, mesmo nos tempos mais agudos da pandemia) na Universidade Federal do ABC têm sido realizados mediante o trabalho remoto, espécie de trabalho externo adaptado aos contextos da impossibilidade de aglomerações presenciais, haja vista que essas, por densificarem os riscos de transmissão, são incrementadoras do risco sanitário e laboral.

Na medida do possível (e em alguns casos, com intenso sacrifício pessoal), o trabalho administrativo e acadêmico tem sido realizado pelos servidores públicos de forma intensiva. É completamente equivocado imaginar que no período de março de 2020 até outubro de 2021 os servidores públicos técnico-administrativos e trabalhadores da universidade estivessem se absterdo de provisionar as entregas laborais de prestação de serviço público à comunidade acadêmica.

Mediante o trabalho remoto, os trabalhadores técnico-administrativos das universidades têm trabalhado intensivamente, dependendo, muitas vezes, do dispêndio de recursos pessoais para realização de trabalhos nas atividades laborais remotas, e sem reembolso dos custos com energia elétrica, telefonia, uso de computadores pessoais, gasto com conexão de internet de velocidade adequada, dentre outros.

Ainda assim, nessa conjuntura extremamente complexa, na qual, na prática, há a redução remuneratória - sim, pois o nome que se atribui à situação de transferir custos para o trabalhador é redução da remuneração do servidor público, por exemplo, quando se suspende o pagamento de auxílio transporte; ainda que em tese tal suspensão do pagamento do benefício, possa estar, em tese, conforme com a legalidade, ocorre que tal premissa desconsidera que o servidor público, durante esse tempo de pandemia, inequivocamente teve que arcar com custos de produção, ainda que involuntariamente. Fosse considerado o rigor e a exegese draconiana da lei, o Código Civil brasileiro deveria ser aplicado para tratar dessa situação de potencial decréscimo remuneratório do servidor, de cujo trabalho e empenhos pessoais originou o milagre da economia dos cofres públicos em razão da pandemia, sobretudo pelos seguintes aspectos:

a) a um, por ser vedado o enriquecimento sem causa da Administração ou de qualquer pessoa em relação a outra;

b) além disso, é a própria lei civil (art.932 do Código Civil) quem estabelece a responsabilidade civil do empregador para reparar civilmente:

#### Responsabilidade do empregador pela reparação Civil:

“Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

Enfim, essa é uma questão que merece um debate próprio, e talvez com dimensão jurídico-vindicativa ou postulatória que não é objeto do presente texto. Realça salientar que, mesmo assumindo custos de produção, para que não houvesse prejuízo de continuidade das atividades laborais, diversos serviços públicos foram prestados remotamente mediante o trabalhos e recursos particulares dos servidores públicos, e, assim sendo, a Universidade não interrompeu atividades de prestação do serviço público de que é incumbida constitucionalmente (serviços públicos permanentes, de caráter educacional, na espécie educação superior), independentemente da voluntariedade de governantes e gestores que passam conforme o término dos mandatos, os quais, diga-se, são de prazo determinado.

Durante o tempo da pandemia (que ainda não acabou, diga-se), a solução de aplicação do trabalho remoto foi uma saída provisória, mas que trouxe resultados positivos para evitar as atividades presenciais geradoras de riscos sanitários e laborais na universidade. Com relação ao trabalho remoto, não tendo sido devidamente regulamentado pela UFABC nesse período, o trabalho remoto na universidade muitas vezes foi confundido equivocadamente com o teletrabalho, o qual foi tratado normativamente, pelo governo federal (Ministério da Economia) via instrução normativa – IN nº 65/2020. Mais recentemente, a Instrução Normativa

SGP/SEDGG/ME Nº 90, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021. Do Ministério da Economia trouxe definição importante para a distinção entre o trabalho remoto e o teletrabalho:

“§ 4º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, entende-se por **trabalho remoto a execução das atividades fora das dependências físicas do órgão ou entidade pelos servidores e empregados públicos impossibilitados de comparecimento presencial ao trabalho, não se confundindo com o teletrabalho** decorrente do programa de gestão a que se refere a Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020.”

Vale ressaltar que a instrução normativa é uma espécie de norma infralegal, ato administrativo, portanto, diploma infralegal e infraconstitucional, o qual não sendo vinculante (leia-se, não obriga as entidades da Administração Indireta, dotadas de autonomia administrativa, nos limites de sua atuação, para dotarem suas normas com efeitos concretos), pode ser útil para fixar ou iniciar a discussão acerca de alguns entendimentos e possibilidades as quais devem ser lidas de forma crítica pelos destinatários da norma, podendo ser aproveitadas naquilo que úteis ao exercício da autonomia universitária constitucionalmente assegurada.

A Instrução Normativa – IN, não é aplicável naquilo que colidir com a autonomia universitária, por isso possuir natureza de orientação, texto visando a orientar a entidade pública quanto ao cumprimento e alcance do entendimento, porém, ressalta-se: a instrução normativa (dos Ministérios) e o ato decisório da universidade não podem contrariar os direitos fundamentais.

Nessas sessões de discussão da matéria no ConsUni – revisão do Plano de Retomada Gradual de Atividades - verifica-se uma preocupação de alguns para fazer a UFABC retomar atividades presenciais, de uma forma mais intensa doravante, quando já se aproxima de dois anos o tempo da suspensão provisória de atividades presenciais. Trata-se da preocupação com o princípio da continuidade dos serviços públicos. Houve também informações de que órgãos externos (MPF) ou ministeriais (MEC) poderiam estar acompanhando ou demandando essa retomada de atividades presenciais.

Essas preocupações gerenciais e da dimensão controladora ou finalística não são ilegítimas, estando, em tese, no escopo das atribuições de cada um desses dirigentes e autoridades ou órgãos públicos, contudo, mesmo com a crescente eficácia da vacinação em curso, ocorre que a preocupação com o retorno seguro deve primar-se pelo seguinte: garantir condições labor-ambientais efetivas durante a aplicação do Plano de Retomada Gradual de Atividades, sob condições de transição planejada, de forma a equilibrar a retomada gradual e escalonada de atividades e a preservação da vida e da saúde dos servidores, terceirizados, discentes, docentes e demais usuários da

comunidade acadêmica da UFABC. **O primado dos direitos fundamentais deve nortear a revisão normativa pretendida.**

**A título de sugestões, são exemplos de medidas labor-ambientais protetivas que podem ser aplicadas pela Universidade:**

a) a garantia de fornecimento de máscaras de proteção facial adequadas, trabalho híbrido (ou a tempo parcial, em regime de escalas, e sem redução remuneratória) – máscara PFF2;

b) o mapeamento ambiental das áreas de trabalho e de estudos, realizado pelos diversos setores, SEST, e, consultada, sempre que possível e necessário, a CISSP – Comissão Interna de Saúde do Servidor Público, com a implementação das medidas necessárias para assegurar as condições sanitárias essenciais para o trabalho presencial que for realizado;

c) **a priorização do trabalho remoto para a proteção dos grupos em condições ou fatores de risco – comorbidades**, que, devem ser ampliados para além dos já existentes no atual Plano de Retomada em vigor; os fundamentos normativos estão na IN SGP/SEDGG/ME Nº 90, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021, do Ministério da Economia, e, na casuística administrativa das universidades, vale trazer o exemplo da Universidade Federal Fluminense (UFF), que, via instrução normativa da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), buscou garantir a proteção desses e de outros trabalhadores. Em específico, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) publicou a Instrução Normativa n.º 11/2021 que regulamenta as rotinas dos servidores e procedimentos internos na UFF para o retorno planejado, gradual e seguro ao trabalho.

Consoante a IN SGP/SEDGG/ME Nº 90, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021, artigo 4º:

“Art. 4º Deverão permanecer em trabalho remoto, mediante autodeclaração, as seguintes situações abaixo:

I - servidores e empregados públicos que apresentem as condições ou fatores de risco descritos abaixo:

a) idade igual ou superior a 60 anos;

b) tabagismo;

c) obesidade;

d) miocardiopatias de diferentes etiologias (insuficiência cardíaca, miocardiopatia isquêmica etc.);

e) hipertensão arterial;

f) doença cerebrovascular;

- g) pneumopatias graves ou descompensadas (asma moderada/grave, DPOC);
- h) imunodepressão e imunossupressão;
- i) doenças renais crônicas em estágio avançado (graus 3, 4 e 5);
- j) diabetes melito, conforme juízo clínico;
- k) doenças cromossômicas com estado de fragilidade imunológica;
- l) neoplasia maligna (exceto câncer não melanótico de pele);
- m) cirrose hepática;
- n) doenças hematológicas (incluindo anemia falciforme e talassemia); e
- o) gestação.

II - servidores e empregados públicos na condição de pais, padrastos ou madrastas que possuam filhos ou responsáveis que tenham a guarda de menores em idade escolar ou inferior, nos locais onde ainda estiverem mantidas a suspensão das aulas presenciais ou dos serviços de creche, e que necessitem da assistência de um dos pais ou guardião, e que não possua cônjuge, companheiro ou outro familiar adulto na residência apto a prestar assistência.”

Conforme destacaram os conselheiros representantes dos técnicos-administrativos no ConsUni, em e-mail recentemente encaminhado aos trabalhadores (de , foi destacado que universidade tem autonomia para definir sua própria política, que não é imediatamente atrelada à Instrução Normativa, mas é importante termos conhecimento das práticas adotadas em outros órgãos. Essa formulação tem respaldo na Constituição Federal, na dimensão legal - a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), artigo 30, e consoante o **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**, servindo para aumentar a segurança jurídica:

“Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”.

Nos termos da Instrução Normativa PROGEPE Nº 011, da UFF (**Instrução Normativa n.º 11/2021**), artigo 8º, consta que:



“Art. 8º. Deverão ser priorizados para a execução do trabalho remoto, mediante autodeclaração, os servidores, empregados públicos e estagiários incursos nas seguintes situações:

- a) com idade igual ou superior a sessenta anos;
- b) portadores de cardiopatias graves ou descompensadas (insuficiência cardíaca, infartados, revascularizados, portadores de arritmias, hipertensão arterial sistêmica descompensada) e miocardiopatias de diferentes etiologias (insuficiência cardíaca, miocardiopatia isquêmica);
- c) portadores de pneumopatias graves ou descompensados (dependentes de oxigênio, asma moderada/grave, DPOC);
- d) portadores de imunodepressão e imunossupressão;
- e) portadores de doenças renais crônicas em estágio avançado (graus 3, 4 e 5);
- f) portadores de doenças cromossômicas com estado de fragilidade imunológica;
- g) portadores de neoplasia maligna (exceto câncer não melanótico de pele); h) portadores de doenças hematológicas (incluindo anemia falciforme e talassemia);
- i) gestantes e lactantes;
- j) com filhos ou que tenham a guarda de menores em idade escolar ou inferior, nos locais onde ainda estiverem mantidas a suspensão das aulas presenciais ou dos serviços de creche, e que necessitem da assistência de um dos pais ou guardião, e que não possua cônjuge, companheiro ou outro familiar adulto na residência apto a prestar assistência;
- k) que coabitem com idosos ou pessoas com deficiência e integrantes do grupo de risco para a COVID-19;
- l) que utilizam transporte público coletivo nos deslocamentos para os locais de trabalho.”

d) o imediato início da discussão formal (mediante grupo de trabalho ou comissão devidamente constituída), com **consulta pública acerca da regulamentação do teletrabalho na universidade**, para todos os trabalhadores que assim desejarem, como forma de incrementar a sustentabilidade e a busca da cultura organizacional por resultados. Acerca dessa hipótese, a UNIFESP é um exemplo de instituição que realizou consulta pública para tratar do tema do teletrabalho – IN nº 65/2020.

e) **A revisão do Plano de Retorno Gradual de Atividades precisa ter um período de transição**, até mesmo para que os usuários da administração, os servidores públicos técnicos administrativo, terceirizados e dos docentes tenham o necessário tempo para se adaptarem às novas diretrizes que advierem da pretendida revisão normativa.

Ocorre que toda “atualização” de ato administrativo é exercício que pode, em tese, implicar revisão de situações jurídicas estabelecidas, e isso requer uma transição, para fins de observância da segurança jurídica (proteção da confiança legítima dos administrados), evitando-se a retroação. Nesse sentido, o alcance do artigo 24 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB):

“Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. “

Ainda, o artigo 23, do mesmo diploma legal, é preciso no sentido de estabelecer que a decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, deverá prever **regime de transição**:

“Art. 23. **A decisão administrativa**, controladora ou judicial **que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado**, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever **regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (Regulamento)

Parágrafo único. (VETADO).”

Em específico, o **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**, regulamentou o disposto nos artigos: art.20 ao artigo 30, da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Em se tratando de ato decisório, vale a consulta ao artigo 2º, que preleciona

o dever de motivação da decisão, que precisa conter os fundamentos de fato e estabelecer congruência entre as normas e os fatos que embasam a decisão:

#### **“DA DECISÃO**

##### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará **a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.**

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. “

Também o teor artigo 6º, § 3º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que serve para conceituar o que seja a **nova interpretação de norma de conteúdo indeterminado**:

##### **Motivação e decisão na nova interpretação de norma de conteúdo indeterminado**

“§ 3º Considera-se nova interpretação ou nova orientação aquela que altera o entendimento anterior consolidado. “

Em se tratando do Plano de Retomada Gradual de Atividades, norma em comento, possui enunciados com conteúdo de forte indeterminação. Isso deriva da situação de que as hipóteses fático-normativas derivadas da COVID-19 têm efeitos, muitas vezes, desconhecidos ou imprevisíveis, donde é inevitável a indeterminação. Por essa razão, a nova interpretação de norma de conteúdo indeterminado deve estar embasada em estudos, e também para que a comunidade tome conhecimento da nova interpretação que advier após a revisão normativa.

Em conclusão, para a eficácia normativa do Plano de Retomada Gradual de Atividades, em trazendo interpretação nova, com efeitos em decisões (atos administrativos decisórios, por exemplo, são inequivocamente Decisões), precisa ser modulada a transição normativa (leia-se, calibrada, ajustada) no tempo, de forma que

as pessoas da comunidade acadêmica possam ser pré-avisadas acerca da entrada em vigor das mudanças de entendimentos, sob risco de que, caso isso não corra, situações em curso sejam impactadas, alteradas e “joguem” as pessoas, os administrados, os servidores públicos e usuários, em situação de suposta inconformidade, meramente porque o órgão máximo deliberativo mude a interpretação normativa e não avise os destinatários. Aqui, vale dizer, a mera publicação no Boletim de Serviço não parece suficiente, precisa haver esforço de comunicação para que toda a comunidade tome conhecimento das mudanças de entendimento e/ou de fases de implementação do Plano de Retomada Gradual.

A comunicação devida à comunidade no tempo e no espaço é pressuposto de validade e de eficácia para a ulterior aplicação normativa, daí a necessidade de que haja um período de transição, devidamente modulado, até mesmo para a validade e aplicação posterior das novas diretrizes que constarem do Plano de Retomada Gradual de Atividades.

Imbuído do diálogo e do debate arrazoado como forma de buscar soluções aos problemas administrativos e acadêmicos, ressalta-se que o presente texto não significa parecer jurídico, seja da Administração ou de texto coletivo da entidade sindical da qual pertencço e participo, mas tão somente o estudo e sugestão do servidor público que o escreve, não significando o posicionamento oficial de quaisquer órgãos ou outras pessoas da universidade, que possuem livre convicção para refletir, aderir, debater ou divergir acerca dos tópicos ora versados no presente texto, construído sob as premissas da liberdade acadêmica, sindical, e de expressão, direitos fundamentais de máxima proteção constitucional e internacional, os quais permitem ao servidor público poder expressar-se acerca das questões da vida coletiva.

Conforme destacado em recente publicação da Comissão de Ética Pública, o exercício de função pública não retira do titular o direito de participação em debates que envolvam a vida coletiva. Nesse sentido, transcreve-se o breve trecho a seguir:

“Liberdade de expressão de agentes públicos

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do Ministério Público Federal ao qual incumbe dialogar e interagir com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, buscando a proteção e a defesa dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos, recomenda, nos termos da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, a divulgação do texto a seguir sobre a liberdade de expressão de agentes públicos: O exercício republicano de autoridade pública, ao revés, deflagra ambiente propício a controle e questionamentos internos e externos que possam alcançar maior transparência e aprimoramentos na gestão pública. Por consequência, o poder hierárquico não permite inferir relação jurídica de especial sujeição

que resulte no aniquilamento ou na restrição direta ou indireta da liberdade de expressão das pessoas investidas no desempenho de atribuições públicas. Nessa ordem de ideias, **o exercício de cargo, emprego ou função no serviço público não retira dos seus titulares o direito de participação em debates que envolvam a vida coletiva,** principalmente naqueles em que seu conhecimento técnico seja relevante para o processo de tomada de decisões ou de informação ao público. Logo, não se conciliam com o ordenamento jurídico brasileiro as posturas e condutas de agentes públicos que, sobretudo quando baseadas em razões de hierarquia, promovam a instauração de processos administrativos pelo só fato da participação de agentes públicos em debates e reuniões públicas, especialmente nos casos de formalização seletiva de procedimentos ou que acarretem efeito inibidor ou amedrontador na livre circulação de ideias no âmbito da Administração Pública." (Excerto constante do Boletim Informativo do Sistema de Gestão Comissão de Ética do Poder Executivo Federal, nº 36 - Julho de 2021, páginas 11 e 12).<sup>2</sup>

"Nota de esclarecimento: A Comissão de Ética Pública externou também o seguinte: "Esclarecemos que o texto consiste em posicionamento do Ministério Público Federal, que não se sobrepõe à autonomia para deliberação de questões de mesma natureza pela Comissão de Ética Pública."

Saudando à comunidade acadêmica da UFABC, aos representantes técnicos-administrativos no ConsUni e ao SintUFABC, subscrevo o presente texto.

#### **REFERÊNCIAS:**

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13ª ed.rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. 515 páginas.

BRASIL. COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. **BOLETIM INFORMATIVO DO SISTEMA DE GESTÃO COMISSÃO DE ÉTICA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**, nº 36 - Julho de 2021, páginas 11 e 12.

BRASIL, República Federativa do. Ministério Público Federal (MPF). PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **RECOMENDAÇÃO Nº 1/2020/PFDC/MPF**.

---

<sup>2</sup> Boletim Informativo do Sistema de Gestão Comissão de Ética do Poder Executivo Federal, nº 36 - Julho de 2021, páginas 11 e 12. Assunto do texto: Liberdade de expressão de agentes públicos.