



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL
JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER n. 0248/2018-PF-UFRGS-SPQ NUP: 23078.516693/2017-14 INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS ASSUNTOS: PROMOÇÃO / ASCENSÃO

EMENTA:

- I - Administrativo. Pessoal. Promoção e progressão de docentes. Aproveitamento de tempo em instituição federal de ensino superior diversa para fins de promoção e progressão em nova IFES. Impossibilidade.
- II - Progressão de docente por interstícios retroativos acumulados ou *per saltum*. Impossibilidade. Uniformização de entendimento pelo Parecer 0042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União e adotado pelo Ofício nº 53/2018-MP.
- III - Efeitos financeiros da progressão/promoção. Tratando-se de avaliação de desempenho processada após 1º/08/2016, os efeitos financeiros e início de novo interstício se dão a partir do ato de aprovação da avaliação de desempenho pela comissão de avaliação. Inteligência do Parecer 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, acolhido pelo Parecer 0042/2017/DECOR/CGU/AGU e pelo Ofício-Circular nº 53/2018-MP.
- IV - Ausência de competência funcional da CPPD para fixar interpretação de legislação sobrematéria de pessoal, ainda que sobre progressão e/ou promoção funcionais. Necessidade de observância, pelos seus membros, dos deveres impostos aos servidores públicos federais pelo artigo 116 da Lei nº 8.112/90.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFRGS, por meio do Despacho constante do Evento 1026421, em que indaga esta Procuradoria Federal junto à UFRGS (PF/UFRGS) acerca dos contornos jurídicos que permeiam o assunto tratado nos presentes autos, assim como sobre o conteúdo de normas constantes da Decisão Normativa nº 331/2017 do Conselho Universitário da UFRGS, a qual trata sobre progressões e promoções no âmbito da Carreira do Magistério Superior, fazendo-o nos seguintes termos:

Trata o presente processo de concessão de Progressão por Mérito em decorrência de avaliação de desempenho (conforme documento SEI nº 0847864). Destacamos que, no seu requerimento inicial, documento SEI nº 0696928, a autora apresentou recurso referente à decisão adotada no processo SEI nº 23078.502560/2017-52, que teve por objeto sua promoção acelerada em decorrência de titulação e que a este expediente foi relacionado nesta data, que tinha por objetivo o reconhecimento de tempo em outro cargo público ocupado para fins de desenvolvimento na carreira no cargo atualmente ocupado nesta Universidade, que teve como data de efetivo exercício a de 24 de fevereiro de 2014, portanto a data marco para seus avanços na respectiva carreira.

A seguir, demonstramos o desenvolvimento na carreira da servidora a partir da sua data de ingresso no cargo atual, que se deu na Classe A, denominação Adjunto A, nível 1.

*1- Progressão por funcional por mérito: da classe A de Professor Adjunto A, nível 01, para a classe A de Professor Adjunto A, nível 02, referente ao interstício de **24/02/2014 a 11/05/2016***

(documento SEI 1026846).

2- Promoção funcional em decorrência de titulação: da classe A de Professor Adjunto A, nível 02, para a classe C de Professor Adjunto, nível 01, com vigência financeira a partir da data de publicação da portaria, que ocorreu em 21/03/2017 (documento SEI 1026851).

*Conforme pode ser verificado, sua progressão por mérito anteriormente concedida teve como interstício final a data de 11/05/2016, portanto sem respaldo legal o deferimento da Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, exarado por meio do seu despacho SEI nº 1021755, que assim conclui: **A docente cumpriu com todos os requisitos para a progressão no interstício de 23.03.2013 a 22.07.2015.** Ressaltamos, ainda, o fato de que, na referida concessão, a CPPD desconsidera o posicionamento atual da servidora e define sua progressão para a Classe C, nível 4, ou seja, avanço de três níveis em um único momento.*

Com base no exposto, e tendo em vista da manifestação do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil, por meio do Ofício-Circular nº 53/2018, que trata da uniformização de entendimentos referentes à concessão de progressão funcional aos docentes das instituições federais de ensino (anexo ao presente expediente, assim como demais documentos que tratam do mesmo tema), sugerimos o encaminhamento deste expediente à Procuradoria-Geral, para análise e manifestação, observado princípio da legalidade na Administração Pública e as respectivas competências para fins de legislação em matéria de assuntos de pessoal, inclusive das disposições finais e transitórias incluídas na decisão do CONSUN nº 331/2017, que vem sendo utilizada pela CPPD para fundamentar seus pareceres.

2. Os presentes autos versam sobre requerimento da docente [REDACTED], do Departamento de Matemática Pura e Aplicada, direcionado à Câmara Permanente de Pessoal Docente (CPPD) da UFRGS, nos seguintes termos:

Eu, [REDACTED], docente do Departamento de Matemática Pura e Aplicada, venho solicitar a retificação da Portaria nº 2463 de 21/03/2017 que trata da promoção funcional acelerada concedida na classe C de Professor Adjunto, nível 01 por obtenção de título de Doutor. Solicito, de acordo com a Lei 12772 de 28 de dezembro 2012 (ver o art. 13 Parágrafo único), que a aceleração para o nível inicial da classe C com denominação de Professor Adjunto tenha vigência a partir do dia 24 de fevereiro de 2014, visto que ingressei na Universidade Federal do Rio Grande do Sul no dia 24 de fevereiro de 2014 via processo de vacância, como servidora da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) no nível 3 da Classe C - professor Adjunto, conforme Portaria Nº1730/2013 em anexo.

Colocando-me ao seu inteiro dispor para quaisquer esclarecimentos, subscrevo-me.

3. Vinculados aos presentes autos, por sua vez, estão os de número 23078.502560/2017-52, que tratam sobre pedido originário da referida docente para que obtivesse promoção acelerada em razão de titulação, a qual foi deferida pela UFRGS nos termos da Portaria nº 2.463, de 21 de março de 2017, da Magnífica Reitora em exercício.

4. O requerimento veiculado nestes autos é, portanto, de revisão dos termos da portaria que deferiu a promoção acelerada à docente. Vê-se, ainda, que consta do processo novo requerimento de progressão, o qual já foi, inclusive, objeto de avaliação por parte de Comissão nomeada no âmbito do Departamento a que a docente pertence.

5. O processo administrativo trazido à análise desta Procuradoria conta com os seguintes elementos até o presente momento:

- Requerimento de revisão formulado pela servidora [REDACTED] (0696928);
- Portaria nº 2.463, de 21 de março de 2017 (0696930);
- Portaria nº 1.730/2013, da Reitora da FURG (0696931);
- Portaria nº 741/2011, do Reitor da FURG (0696932);
- Portaria nº 367/2014, da Reitora da FURG, declarando vago o cargo anteriormente ocupado pela docente na FURG, em função da posse na UFRGS (0696933);
- Termo de posse na FURG (0696935);

- Termo de posse na UFRGS (0696937);
- Ficha funcional da servidora (0697404);
- Parecer da CPPD, favorável à revisão da portaria, mas estipulando parâmetros diversos dos solicitados pela docente (0697892);
- Novo requerimento da docente, dessa feita solicitando a progressão para o nível 4 da classe C da Carreira do Magistério Superior (0847864);
- Despacho do chefe do Departamento de Matemática Pura e Aplicada, no qual nomeia os membros da Comissão Especial para a avaliação do novo pedido de progressão da Docente (0915731);
- Planilha de progressão funcional (0966807);
- Parecer da Comissão de Avaliação, favorável à progressão (0966810);
- Ata do Conselho do Instituto de Matemática e Estatística, da qual consta a aprovação da progressão da docente (1021394);
- Parecer da CPPD, aprovando a avaliação de desempenho da docente, da qual consta que a progressão teria "vigência e efeitos a partir de 23.07.2015, conforme Decreto nº 20.910/1932, respeitado o quinquênio, Constituição Federal, art. 5º, XXXVI reiterados pelo Art. 19 da Lei Nº 13.325 de 29 de julho de 2016 e artigo 3º parágrafo 4º da Decisão 331/2017 do CONSUN" (1021755);
- Despacho encaminhando a consulta (1026421);
- Manifestação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do MEC sobre pedido de aceleração de promoção oriundo da UFRGS (1026832);
- Nota Técnica nº 2556/2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do MPDG (1026837);
- Ofício-Circular nº 53/2018 da SGP/MPDG (1026842);
- Portaria de progressão por mérito da docente [REDACTED] (1026846);
- Portaria de promoção acelerada da docente (1026851);
- Portaria de nomeação da servidora (1026854);
- Ofício comunicando a entrada em exercício da servidora (1026856);
- NOTA Nº 841/2017-PF-UFRGS-RCM, desta PF/UFRGS, acerca do tema do aproveitamento de tempo em IFES anterior para fins de progressão e promoção.

6. É o relatório, no essencial. Passo à análise.

2. PRELIMINARMENTE

7. Impende ressaltar que é tarefa desta Procuradoria Federal, de acordo com o disposto no art. 29 da Portaria nº 172/2016 da Procuradoria-Geral Federal, prestar consultoria e assessoramento jurídicos à Administração Pública Federal, no que se inclui orientar os seus órgãos e autoridades em questões que possam estar sujeitas à disciplina jurídica. Ainda conforme o art. 11, V, da Lei Complementar n. 73/1993, c/c art. 10 da Lei n. 10.480/2002, compete a este órgão assistir a entidade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos praticados.

8. Destaca-se que esta Procuradoria, órgão incumbido do *jus dicere* no âmbito administrativo e no limite de suas atribuições funcionais, possui competência apenas para se manifestar sobre os aspectos jurídicos, limitando-se a opinar sob a ótica de normas e princípios correlatos à ciência em foco e, portanto, abstendo-se de avaliar critérios administrativos ou pertencentes a outras áreas do conhecimento.

9. Nesse sentido, a presente consulta destina-se ao esclarecimento de dúvidas jurídicas e não analisa casos específicos de eventuais interessados e abrangerá exclusivamente as questões que se apresentam nos autos, de modo que a verificação quanto ao preenchimento dos requisitos para concessão da progressão ou promoção em cada caso é de exclusiva responsabilidade da Administração no exercício regular de suas funções.

3. FUNDAMENTAÇÃO

10. Em razão dos contornos fáticos e jurídicos que se observam nos presentes autos, será necessário tratar, com a finalidade de responder à consulta formulada, basicamente, de quatro temas, a saber: da possibilidade ou não de aproveitamento de tempo em outra IFES anterior para fins de progressão ou promoção; da possibilidade ou não de

progressão por interstícios acumulados; da data de início dos efeitos financeiros das progressões e promoções; e dos limites da competência funcional da CPPD para a análise do tema das progressões e promoções. Dividirei, portanto, análise nos referidos tópicos.

3.1 DA IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DE TEMPO EM IFES ANTERIOR PARA FINS DE PROGRESSÃO E PROMOÇÃO

11. Quanto ao primeiro tópico de análise, cumpre ressaltar que esta Procuradoria Federal junto à UFRGS já se manifestou, em algumas oportunidades, acerca da matéria.

12. Nesse particular, a própria PROGESP traz aos autos cópia da NOTA Nº 841/2017-PF-UFRGS-RCM, a qual reafirma o entendimento desta PF/UFRGS já exarado por ocasião do PARECER Nº 702/2014-PF-UFRGSRM, ambos da lavra do Procurador Federal Renato de Castro Moreira.

13. Neste momento, no entanto, observa-se a presença de um fato novo. O Conselho Universitário da UFRGS aprovou, em 22 de dezembro de 2017, novo regramento para as progressões e promoções funcionais por desempenho acadêmico de docentes do Magistério Superior.

14. Trata-se da Decisão Normativa de nº 331/2017, a qual, no que interessa ao presente tópico da consulta, trouxe a seguinte previsão:

"Art. 3º - A avaliação de desempenho acadêmico dar-se-á por requerimento do docente ao Departamento, via processo, indicando o interstício a ser avaliado a partir da última progressão ou promoção, acompanhado do Relatório de Atividades Docentes e do Relatório baseado no instrumento de Avaliação Docente pelo Discente desse período.

§1º - Quando justificado, o Relatório baseado no instrumento de Avaliação Docente pelo Discente não precisa ser apresentado.

§2º - É facultada a apresentação de Memorial Descritivo, devidamente documentado, de atividades e informações não constantes no Relatório de Atividades Docentes.

§3º - Para os docentes que solicitarem redução da pontuação mínima, nas situações previstas no Artigo 9, inciso I, será obrigatória a apresentação de memorial descritivo, documentado, das informações não contempladas no Relatório de Atividades Docentes.

§4º - Nos casos de docentes ingressantes por concurso já ocupantes de cargo do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, o interstício será contado a partir do início do exercício na classe e no nível da carreira do Magistério Público Federal ocupado pelo docente na instituição de origem."

15. Especialmente no destacado parágrafo 4º (quarto), a referida decisão, ainda que o faça com uma redação truncada e de difícil compreensão, encerra uma pretensa permissão de aproveitamento de tempo de labor em IFES anterior para fins de progressão e/ou promoção na UFRGS. Veja-se que a impropriedade da redação é tamanha, que sequer menciona que o pretense aproveitamento se daria apenas em relação aos cargos anteriores no magistério superior, o que poderia induzir à absurda interpretação de que esse aproveitamento seria possível mesmo se o cargo anterior fosse do magistério do ensino básico, técnico e tecnológico.

16. Frise-se, por oportuno, que a referida regra foi invocada, nestes autos, tanto pela docente (no seu requerimento de progressão - Evento 0847864), quanto pela CPPD (Evento 1021755).

17. De qualquer modo, **a regra jurídica que pretendeu o referido § 4º encerrar é contrária ao nosso ordenamento jurídico**, pelas razões que passo a expor.

18. Conforme já sobejamente explorado nas manifestações anteriores desta PF/UFRGS, o órgão central do SIPEC já se manifestou no sentido da impossibilidade do referido aproveitamento, por meio, especificamente, da **Nota Técnica**

nº 144/2013/CGNOR/DENOP/SEGE/MP, mencionando quais seriam as únicas situações de vantagem que um servidor poderia aproveitar no novo vínculo no caso de vacância por posse em cargo inacumulável.

A esse respeito, por sinal, a referida nota faz menção ao **Parecer Vinculante nº GM-013**, aprovado pelo Presidente da República, considerando que este Parecer elenca, **de forma expressa**, aquilo que o servidor poderia aproveitar no caso de vacância por posse em outro cargo inacumulável. **Dessa forma, a contrario sensu, afirma que o direito à progressão não estaria nesse rol, por ausência de previsão legal.**

19. As situações que se comunicariam, nos termos do referido parecer vinculante, seriam as seguintes:

“18. Ora, se persistem: a) a condição de servidor quando este é exonerado de um cargo porque empossado em outro inacumulável, ambos de uma mesma pessoa jurídica; b) suas responsabilidades; c) a relação jurídica; e d) o amparo do tempo de serviço prestado, ex vi legis, não se reputaria coerente com o senso da razoabilidade o Estado entender suprimidos, interpretativamente, os direitos personalíssimos incorporados ao patrimônio jurídico do servidor (décimos, anuênios, etc.). Note-se que eles seriam tidos como eliminados não obstante a Administração haver inscrito o servidor no concurso público, aferido seus conhecimentos e condições de saúde, físicas e mentais, e efetuado a nova investidura, provocando prejuízos a quem submeteu-se aos desgastes próprios de qualquer processo seletivo público e galgou novo cargo, continuando a prestar serviços ao Estado, em regra, mais complexos e de maior responsabilidade.”

20. Dessa forma, entendeu a então SEGE/MP que a conclusão da Nota Técnica nº 144/2013 não fere o Parecer nº GM-013, **pois não se trata, ali, de direitos personalíssimos já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor.**

21. Demais disso, é importante referir que a Procuradoria-Geral Federal, no PARECER Nº 07/2013 /DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal e, portanto, vinculante a esta PF/UFRGS, entendeu no mesmo sentido da Nota Técnica nº 144/2013, consoante se vê do trecho abaixo:

“67. Sobre a forma de provimento no cargo público, além da exigência de concurso público específico, é comum em todas as legislações acima analisadas a previsão de que o provimento se dará no nível inicial da carreira. Dessa feita, entendo que não mais subsiste, sobretudo com foco no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 e na sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, previsão similar àquela prevista no art. 9º da Portaria MEC nº 475/1987, que possibilita à IFE o posicionamento do docente, recém ingressado no cargo público, ao nível que pertencia na Instituição anterior.

[...]

Para os cargos das diferentes carreiras de Magistério, houve, de fato, legislação que permitiu o aproveitamento de tempo de atividade em outro 'órgão público' (situação que abrangeria tempo de atividade em outra IFE), sendo que o referido aproveitamento era sempre previsto em quantitativo diverso do tempo de atividade no nível respectivo (v.g. art. 16 do Anexo ao Decreto nº 94.664/1987 e art. 13 da Lei nº 11.344/2006).

No entanto, legislações mais recentes deixaram de prever a possibilidade de aproveitamento de tempo de atividade em outro 'órgão público' para a progressão funcional nas diferentes carreiras de Magistério (v.g. arts. 120 e 138 da Lei nº 11.784/2008, art. 2º do Decreto nº 7.806/2012 e arts. 12 e 14 da Lei nº 12.772/2012).”

22. O referido entendimento tem tido acolhida, inclusive, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, como se pode ver nas seguintes decisões:

“[...] mantenho e adoto como razão de decidir a sentença da Juíza Federal Ingrid Schroder Sliwka, que julgou improcedente o pedido nos seguintes termos:

‘*Pretende a autora o reconhecimento o direito ao seu enquadramento na Classe C, nível 1 (Adjunto), ou, sucessivamente, o direito à promoção acelerada para a Classe C, Nível 1, a contar de seu ingresso na UFRGS, nos termos do art. 13, § único, da Lei nº 12.772/2012. Relata a autora ocupar cargo de professor do Magistério Superior desde março de 2012, quando ingressou na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) no regime de dedicação exclusiva. Em dezembro de 2012, passou à classe de Professor Adjunto, em razão da titulação de doutorado, permanecendo na referida instituição até 20/02/2014 quando solicitou vacância em razão de aprovação em concurso público realizado pela ora ré (docs. PORT 11 e 12 do evento 1).*

Em fevereiro de 2014, por conta de aprovação em concurso público, tomou posse na UFRGS também como professor do Magistério Superior, sob a vigência da Lei nº.

12.772/2012.

[...]

Firmo entendimento que, ao tomar posse e entrar em exercício no cargo de Professor de Magistério Superior na UFRGS, por motivo de aprovação em concurso público, e ter pedido a vacância em cargo de Professor que exercia anteriormente na UFFS, o servidor se desvincula do cargo anterior, passando a ter nova situação funcional de início de carreira. Em outras palavras, ao tomar posse em outro cargo junto à UFRGS, não acumulável com o seu na UFFS, o autor renunciou ao anterior, ainda que com idêntica denominação e atribuições do anteriormente ocupado, devendo sujeitar-se as exigências decorrentes da nova assunção.

A regular progressão funcional obtida no primeiro cargo não é transferível automaticamente para o segundo cargo que o servidor optou por exercer, porquanto deve ser observada a fase inicial da carreira e os requisitos legais para a progressão funcional.

A vacância não permite a eliminação do modo e tempo mínimo de ingresso e progressão para o novo cargo em que o servidor ingressa.’

[...]

O que foi trazido nas razões de recurso não me parece suficiente para alterar o que foi decidido, mantendo o resultado do processo e não vendo motivo para reforma da sentença quanto a esse aspecto.”

(TRF-4. 4ª Turma. APELAÇÃO CÍVEL Nº 5074200-90.2014.4.04.7100/RS. RELATOR: Desembargador Federal Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle. Data: 19/04/2017).

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO.

VACÂNCIA. LEI Nº 12.772/2012. ENQUADRAMENTO INICIAL. PROMOÇÃO ACELERADA. UNICIDADE DAS CARREIRAS DE MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL.

O pedido de vacância por posse em cargo inacumulável acarreta consequências para o servidor - principalmente a não interrupção do vínculo com o serviço público - e o órgão ou entidade a que pertence o cargo em relação ao qual foi pedida a vacância -, tendo em vista a possibilidade de recondução em caso de inabilitação em estágio probatório no novo cargo.

A manutenção do vínculo com o serviço público, contudo, não assegura o direito à posição na carreira que possuía na instituição de ensino originária, da qual se desvinculou. Após a aprovação em concurso público, a assunção de novo cargo em entidade distinta, ainda que dentro da carreira de Magistério Superior, inaugura um novo vínculo com a instituição de ensino, e o seu ingresso no quadro de pessoal dar-se-á em classe e padrão iniciais do cargo.

O art. 13, parágrafo único, da Lei n.º 12.772/2012, confere ao docente o direito à promoção acelerada por titulação, desde que ocupante do cargo em 1º de março de 2013. Não há qualquer incompatibilidade legal ou lógica entre a pretensão à obtenção de promoção por titulação e o fato de ele estar cumprindo estágio probatório, conquanto atenda aos requisitos previstos na lei para a obtenção da aceleração da promoção, quais sejam, portar título de doutor e ocupar cargo da carreira de magistério superior em 01/03/2013.” (TRF4. Apelação Cível n. 5076081-05.2014.4.04.7100/RS. Rel. Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 01/02/2017).

23. Portanto, se não há previsão legal para o referido aproveitamento, não poderia a Decisão Normativa nº 331/2017, como norma regulamentadora, inovar no ordenamento jurídico e autorizá-lo, incorrendo o referido § 4º do artigo 3º, portanto, em nítida ilegalidade.

3.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE PROGRESSÃO POR INTERSTÍCIOS ACUMULADOS

24. Quanto ao presente tópico, cumpre ressaltar, *ab ovo*, o que consta do Despacho do Evento 1026421, no qual a PROGESP encaminha a consulta a esta Procuradoria:

Conforme pode ser verificado, sua progressão por mérito anteriormente concedida teve como interstício final a data de 11/05/2016, portanto sem respaldo legal o deferimento da Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD, exarado por meio do seu despacho SEI nº 1021755, que assim conclui: A docente cumpriu com todos os requisitos para a progressão no interstício de 23.03.2013 a 22.07.2015. Ressaltamos, ainda, o fato de que, na referida concessão, a CPPD desconsidera o posicionamento atual da servidora e define sua progressão para a Classe C, nível 4, ou seja, avanço de três níveis em um único momento.

25. Vê-se, portanto, que a PROGESP narra que a CPPD, no seu parecer, teria definido a progressão da docente para a Classe C, nível quatro, com o avanço de três níveis em um único momento.

26. Além disso, ao final do despacho de encaminhamento, a PROGESP solicita manifestação desta PF/UFRGS acerca das disposições finais e transitórias da Decisão Normativa nº 331/2017 do CONSUN, as quais trazem regramento acerca dos marcos temporais dos efeitos das progressões e promoções dos docentes da UFRGS.

27. Em vista disso, é importante fazer um breve apanhado histórico da legislação acerca da matéria, a fim de que possamos concluir expondo o entendimento que restou consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

28. Aqui, importante relembrar as disposições contidas no Decreto 94.664/87, que assim disciplinou a matéria:

“Art. 16. A progressão nas carreiras do Magistério poderá ocorrer, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, **nos termos das normas regulamentares a serem expedidas pelo Ministro de Estado da Educação:**

I - de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma classe; II - de uma para outra classe, exceto para a de Professor Titular.

1º **A progressão de que trata o item I será feita após o cumprimento, pelo docente, do interstício de dois anos no nível respectivo, mediante avaliação de desempenho, ou interstício de quatro anos de atividade em órgão público.**

2º A progressão prevista no item II far-se-á sem interstício, por titulação ou mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que não obtiver a titulação necessária mas que esteja, no mínimo, há dois anos no nível 4 da respectiva classe ou com interstício de quatro anos de atividade em órgão público.”

29. Prosseguindo com a evolução legislativa, é possível verificar que sobreveio a Lei nº 12.772/12, a qual, nos termos do Art. 49, entrou em vigor na data de sua publicação e, conforme repisado no Parecer n.º 0042/2017 /DECOR/CGU/AGU, passou a reger todas as situações não consolidadas, aplicando-se, dessa forma, inclusive aos períodos avaliativos ainda não finalizados quando da sua entrada em vigor.

30. Posteriormente, a Lei 12.772/2012 foi alterada pela Lei 12.863, de 25/09/2013, a qual modificou a redação de vários artigos do Plano de Carreira e Cargos do Magistério Federal, estando abaixo transcritos os mais significativos:

“Art. 1º Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:

I – Carreira de Magistério Superior, composta pelos cargos, de nível superior, de provimento efetivo de Professor do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987;

II – Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Magistério Superior;

§ 1º A Carreira de Magistério Superior é estruturada em classes A, B, C, D e E e respectivos níveis de vencimento na forma do Anexo I.

§ 2º As classes da Carreira de Magistério Superior receberão as seguintes denominações de acordo com a titulação do ocupante do cargo:

I - Classe A, com as denominações de:

a) Professor Adjunto A, se portador do título de doutor;

b) Professor Assistente A, se portador do título de mestre ou;

c) Professor Auxiliar, se graduado ou portador de título de especialista. II - Classe B, com a denominação de Professor Assistente;

III - Classe C, com a denominação de Professor Adjunto; IV

- Classe D, com a denominação de Professor Associado; e

V - Classe E, com a denominação de Professor Titular.

[...]

Art. 12. O desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, **progressão é a passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe**, e promoção, a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente, na forma desta Lei.

§ 2º **A progressão na Carreira de Magistério Superior ocorrerá com base nos critérios gerais estabelecidos nesta Lei e observará, cumulativamente:**

I - **o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível;**

II - **aprovação em avaliação de desempenho.**

§ 3º A promoção ocorrerá observados o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses no último nível de cada Classe antecedente àquela para a qual se dará a promoção e, ainda, as seguintes condições:

I - para a Classe B, com denominação de Professor Assistente, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

II - para a Classe C, com denominação de Professor Adjunto, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

III - para a Classe D, com denominação de Professor Associado: a) possuir o título de doutor; e

b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e

IV - para a Classe E, com denominação de Professor Titular:

a) possuir o título de doutor;

b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e

c) lograr aprovação de memorial que deverá considerar as atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão acadêmica e produção profissional relevante, ou defesa de tese acadêmica inédita.

§ 4º As diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção serão estabelecidas em ato do Ministério da Educação e do Ministério da Defesa, conforme a subordinação ou vinculação das respectivas IFE e deverão contemplar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, cabendo aos conselhos competentes no âmbito de cada Instituição Federal de Ensino regulamentar os procedimentos do referido processo.

§ 5º O processo de avaliação para acesso à Classe E, com denominação de Titular, será realizado por comissão especial composta por, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) de profissionais externos à IEF, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação.

§ 6º Os cursos de mestrado e doutorado, para os fins previstos neste artigo, serão considerados somente se credenciados pelo Conselho Nacional de Educação e, quando realizados no exterior, revalidados por instituição nacional competente.

Art. 13. Os docentes aprovados no estágio probatório do respectivo cargo que atenderem os seguintes requisitos de titulação farão jus a processo de aceleração da promoção:

I - para o nível inicial da Classe B, com denominação de Professor Assistente, pela apresentação de titulação de mestre; e

II - para o nível inicial da Classe C, com denominação de Professor Adjunto, pela apresentação de titulação de doutor.

Parágrafo único. Aos servidores ocupantes de cargos da Carreira de Magistério Superior em 1º de março de 2013 ou na data de publicação desta Lei, se posterior, é permitida a aceleração da promoção de que trata este artigo ainda que se encontrem em estágio probatório no cargo.”

31. Em cumprimento ao mandamento contido no § 4º do art. 12 da Lei nº 12.772/12, o Ministério de Estado da Educação editou a Portaria nº 554, de 20/6/13, publicada no DOU de 21/6/13, que estabelece as diretrizes gerais para o **processo de avaliação de desempenho** para fins de progressão e de promoção dos servidores pertencentes ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal das instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata o Capítulo III da Lei nº 12.772/12, *verbis*:

Art. 4o **A progressão funcional de um para outro nível, dentro da mesma classe, far-se-á exclusivamente mediante avaliação de desempenho, respeitado o interstício legalmente previsto.**

Art. 5o A avaliação de desempenho para a progressão de que trata o artigo 4o obedecerá ao disposto nos artigos 12 e 14 da Lei no 12.772, de 2012, e aos critérios regulamentares deste ato normativo, **bem como às normas procedimentais estabelecidas pelo Conselho Superior competente da Instituição Federal de Ensino**, incidindo sobre as atividades relacionadas a ensino, pesquisa, extensão e gestão, avaliados, também, a assiduidade, responsabilidade e qualidade do trabalho.

Art. 6o A avaliação para a progressão funcional na Classe A, com as denominações de Professor Adjunto A, Professor Assistente A, e Professor Auxiliar, Classe B, com a denominação de Professor Assistente, Classe C, com a denominação de Professor Adjunto e, Classe D, com a denominação de Professor Associado, levará em consideração, entre outros, os seguintes elementos:

(...)

Art. 8o **A avaliação de desempenho acadêmico para promoção à classe D, denominada Professor Associado, da Carreira do Magistério Superior, será realizada por comissão examinadora constituída especialmente para este fim, no âmbito de cada Instituição Federal de Ensino.**

Parágrafo único. **Caberá ao Conselho Superior da IFE definir as atribuições e forma de funcionamento das comissões, bem como os demais procedimentos específicos para avaliação do desempenho acadêmico.**

Art. 9o A avaliação para acesso à classe D, denominada Professor Associado, da Carreira do Magistério Superior, e para progressão de um nível para outro dentro desta Classe, levará em consideração o desempenho acadêmico nas seguintes atividades:

(...)

Art. 11. O processo de avaliação de desempenho acadêmico será acompanhado pela Comissão Permanente de Pessoal Docente, constituída conforme o art. 26 da Lei no 12.772, de 2012.

32. Ato contínuo, o Ministério de Estado da Educação, considerando o mandamento que emerge do art. 12 do normativo em apreço, editou a Portaria nº 982, de 3/10/13, publicada no DOU de 7/10/13, por intermédio da qual estabelece as **diretrizes gerais para fins de promoção à Classe E**, com denominação de Professor Titular da Carreira de Magistério Superior e para acesso à Classe de Titular da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação.

33. Cabe, por fim, mencionar a Lei nº 13.325, de 2016, que, dentre outras alterações, incluiu os Art. 13-A e 15-A à Lei 12.772/2012 e fixou no Art. 19 o início dos efeitos financeiros das alterações que implementou:

Lei 12.772/2012

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) (...)

Art. 15-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o caput do art. 14 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)

Lei 13.325/2016

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, não produzindo efeitos financeiros anteriores a 1o de agosto de 2016 ou, se posterior, à data de entrada em vigor desta Lei.

34. De tudo o que se expôs até aqui, é possível observar que a legislação de regência foi alterada profundamente em diversos pontos, mas sempre previu a necessidade de cumprimento de dois requisitos principais: a) interstício em cada nível, cujo prazo foi fixado pelo Decreto 94.664/87 em dois anos e pela Lei 12.772/12, que o revogou, em 24 meses; b) a aprovação em avaliação de desempenho individual.

35. Relevante registrar que a Lei 12.772/2012 se utilizou de expressões que enfatizam a necessidade de cumprimento dos requisitos de forma cumulativa, determinando a aprovação na avaliação de desempenho e exigindo o "efetivo exercício em **cada nível**", observado o interstício de 24 (vinte e quatro) meses.

DA UNIFORMIZAÇÃO DO TEMA PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

36. Toda essa sucessão legislativa e a necessidade de normas infralegais para a regulamentação das progressões/promoções levaram a diversas formas de aplicação da legislação e a inúmeras discussões jurídicas sobre o tema, as quais foram centralizadas nos processos tombados no sistema SAPIENS da AGU sob os NUPs 00407.005562/2013-08 e 00832.000019/2016-39, dos quais se extraem manifestações de diversos órgãos jurídicos da AGU, que buscam encaminhar a uniformização do entendimento sobre vários pontos que tocam a matéria, dentre eles a possibilidade ou não de progressão por interstícios acumulados retroativos, efeitos financeiros das progressões e outros.

37. Quanto à questão da progressão por interstícios acumulados retroativos, a controvérsia restou pacificada pelo advento do Parecer nº 042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, sendo categórico pela impossibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Superior, pelo acúmulo de interstícios. Isso porque ambos os requisitos - a saber, o cumprimento do efetivo interstício de 24 meses em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho -, devem ser observados de forma cumulativa, não sendo, portanto, possível, que a avaliação seja realizada *a posteriori*.

38. Eis as conclusões do citado Parecer:

Ante o exposto, pode-se extrair as seguintes conclusões:

Afigura-se mais adequado ao escopo do que previa o Decreto nº 94.664, de 1987, e, agora, a Lei nº 12.772, de 2012, o entendimento apresentado pela extinta Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, atual Secretaria de Gestão de Pessoas e

Relações de Trabalho no Serviço Público - SEGRT/MP e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR/MP, **no sentido da impossibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Superior, pelo acúmulo de interstícios, porque exigida a observância cumulativa do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho;**

A respeito do termo final de vigência da regra contida no art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, com o advento da Lei nº 12.772, de 2012, que passou a dispor sobre a progressão e promoção na Carreira de Magistério Superior, afigura-se correto o entendimento sustentado pela Procuradoria-Geral Federal e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR/MP no sentido de que a derrogação do Decreto nº 94.664/1987 pela Lei nº 12.772, de 2012, ocorreu a partir da publicação desta, ocorrida em 31 de dezembro de 2012, tendo em vista o que disciplinam os arts. 49 e 50 da Lei nº 12.772, de 2012, e § 1º do Art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942;

39. Impende registrar que, nos termos do Art. 4º, inciso X, da Lei Complementar 73/93, cabe ao Advogado-Geral da União *"fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal"*.
40. Logo, não é possível invocar atos normativos internos ou interpretações jurídicas emitidas anteriormente, em face de um parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União. Não existe margem para que sejam levantadas razões de segurança jurídica como meio de resistência ao entendimento firmado após a uniformização do tema. A razão está exatamente na conduta contrária, o ordenamento jurídico brasileiro orienta no sentido de que se busque a uniformização das questões controversas, indicando os atores responsáveis e os meios para se atingir esse objetivo. A segurança jurídica é, pois, obtida no exato momento em que se alcança a pacificação das questões de alta indagação, quando as interpretações dissonantes, que certamente contribuíram para a conclusão final, não mais podem mais prevalecer.
41. Necessário frisar que o Parecer 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, citado em diversas passagens do Parecer 042/2017/DECOR/CGU/AGU, firmava entendimento diverso. Diga-se: o Parecer 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, que tentava uniformizar entendimentos jurídicos firmados pela PF/UFAL, PF/UFPE e PF/UFAM, concluiu pela possibilidade de concessão da progressão por interstícios acumulados retroativos exatamente pela inexistência de previsão expressa na legislação sobre os efeitos do atraso na entrega das avaliações de desempenho. Nada obstante, os argumentos ali trazidos foram expressamente rechaçados e superados pelo Parecer nº 042/2017/DECOR/CGU/AGU, em vista de divergência com entendimento contrário firmado pela antiga Secretaria de Recursos Humanos do Ministério de Planejamento, atual Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP/MPDG.
42. Merece destaque o fato de que as conclusões contidas no Parecer 042/2017/DECOR/CGU/AGU foram acatadas pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que, como órgão central do SIPEC, uniformizou o entendimento por meio da Nota Técnica nº 2.556/2018 e do Ofício Circular n.º 053/2018-MP de forma **vinculante a toda a Administração Pública Federal**. O mesmo ofício indicou, aí sim como meio de preservação das situações jurídicas consolidadas sob a égide de outras interpretações, *a possibilidade de dispensa de reposição ao erário quanto a eventuais pagamentos realizados a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional, conforme Súmula TCU nº 249.*
43. Importa transcrever os posicionamentos adotados pela SGP/MPDG através do mencionado ofício:

2. Esta Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP adota os posicionamentos do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria Geral da União

DECOR/CGU/AGU, constantes da NOTA n° 00104/2017/DECOR/CGU/AGU, 18 de agosto de 2017, e do Parecer n° 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, de 24 de maio de 2017, cujas conclusões são as seguintes:

- a) **a partir de 1° de agosto de 2016, a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória, vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira;**
- b) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1° de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir desta data;
- c) a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições federais de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1° de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos, nos termos da Nota Técnica n° 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11/02/2014 e do Parecer n° 217/89, da SEPLAN.
- d) **a reposição ao erário em virtude dos pagamentos realizados a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional, pode ser dispensada, conforme Súmula TCU n° 249;**
- e) **o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela, conforme entendimento do DEPCONSU constante do Parecer n° 00001/2015/DEPCONSU /PGF/AGU, de 25/02/2015;**
- f) somente serão aceitas para fins de comprovação da titulação, a apresentação de diplomadecolclusão de cursos de mestrado e doutorado, de acordo com o Ofício Circular n°4/2017 /GAB/SAA/SAA-MEC;
- g) não é cabível a retroatividade dos efeitos financeiros a partir de conclusão do curso;
- h) a avaliação de desempenho é item indissociável para fins de comprovação das exigências legais para a progressão funcional;
- i) **não há possibilidade de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez, tendo em vista a determinação normativa que exige o cumprimento cumulativo dos seguintes critérios:**
 - I - interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; eII aprovação em avaliação de desempenho.
- j) - a vigência do art. 16 do Decreto n° 94.664, de 1987, encerrou-se a partir de 31 de dezembro de 2012, data de publicação da Lei n° 12.772, que passou a regulamentar inteiramente a matéria.

44. Como é possível observar, o Ofício-Circular n.º 053/2018-MP acatou o entendimento do DEPCONSU constante do Parecer n° 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 25/02/2015, em que ficou assentado **que o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela.** Por seu turno, no item "a" definiu que: a partir de 1° de agosto de 2016, **as portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória,** vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os demais requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira.

45. Exige-se, pois, do docente que **atue em/vivencie cada nível da carreira pelo período de 24 meses,** sendo que apenas após a aprovação em avaliação de desempenho favorável constitui-se o direito à progressão. Sem o ato de aprovação não há que se falar em aquisição do direito à progressão e não pode ser iniciado, como consequência, o cômputo do interstício temporal no nível seguinte. Por esta razão, concluiu-se **que a análise favorável pela comissão possui natureza constitutiva,** enquanto a portaria de concessão da progressão/promoção tem natureza meramente declaratória, visto que o direito já foi constituído após a análise e aprovação pela comissão avaliadora.

3.3 DA DATA DO INÍCIO DOS EFEITOS FINANCEIROS DAS PROGRESSÕES E PROMOÇÕES E DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DA DECISÃO Nº 331/2017 DO CONSUN

46. Quanto ao tema da data de início dos efeitos financeiros das progressões e das promoções, cumpre ressaltar que esta PF/UFRGS, antes da entrada em vigor da Lei nº 13.325/2016, que alterou a Lei nº 12.772/2012, já havia se manifestado sobre o assunto, por meio dos Pareceres 735 e 736/2014-PF-UFRGS-SPQ.
47. Tais manifestações, basicamente, concluíam no sentido de que os efeitos financeiros das progressões deveriam se dar a partir da data em que concluída a avaliação de desempenho acadêmico, dado o caráter constitutivo da avaliação.
48. Posteriormente, no intuito de aderir integralmente ao entendimento firmado pela Procuradoria-Geral Federal no Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, especialmente com o Despacho de Aprovação do Diretor do Departamento de Consultoria da PGF, aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal, esta PF/UFRGS emitiu o Parecer nº 816/2014-PF-UFRGS-SPQ, o qual concluiu no sentido de que os efeitos financeiros deveriam ser fixados a partir da data do ato que efetiva a progressão, ou seja, a portaria que a defere.
49. Emergiu, então, no ordenamento jurídico a Lei n. 13.325/2016, que entrou em vigor em **1º de agosto de 2016**, e que incluiu, quanto ao tema, os artigos 13-A e 15-A no corpo da Lei n.º 12.772/2012, estabelecendo que **os efeitos financeiros da progressão e da promoção ocorrem a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira**, conforme se verifica *in verbis*:

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) (...)

Art. 15-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o caput do art. 14

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).

50. Cumpre salientar que o art. 19 da Lei 13.325/2016 assenta que as alterações introduzidas por ela **não produzem efeitos financeiros anteriores a 1º de agosto de 2016**.
51. Portanto, a partir de 1º de agosto de 2016, a Lei n. 13.325/2016 determinou expressamente que os efeitos financeiros decorrentes das progressões e promoções funcionais docentes se dão a partir do cumprimento de todos os requisitos legais, porém limitados à referida data, numa dinâmica em que as portarias de concessão passaram a possuir **natureza jurídica declaratória**.
52. Visando a esclarecer a controvérsia jurídica acerca dos referidos institutos aplicáveis aos servidores docentes das instituições federais de ensino, a Assessoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência, por meio da sua Coordenação-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa, expediu o PARECER n. 00240/2016 /ASJUR-MTFC/CGU/AGU, no qual ficou assentado o seguinte:

18. Em face do exposto, quanto a natureza da portaria de concessão de progressão funcional e promoção funcional, no que se refere a carreira de docentes das instituições de ensino federais, conclui-se o seguinte:

- a partir de 1º de agosto de 2016, a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas **têm natureza meramente declaratória**, vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira;

- os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir de 1º de agosto de 2016; - **a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior a 1º de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos**, nos termos da Nota Técnica nº 33/2014 – CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN, que por serem normas expedidas pelo órgão central do SIPEC, vinculam todos os órgãos setoriais, entre eles, a unidade de recursos humanos da IFRN. (grifos do autor)

53. No mesmo sentido, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal da Advocacia Geral da União expediu a NOTA n. 00077/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, reafirmando os termos do PARECER n. 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, e assentando que “o direito à progressão é efetivamente constituído somente após a expedição do ato formal da comissão avaliadora, consectário de sua análise favorável, e, somente a partir de então devem decorrer seus efeitos financeiros. Por conseguinte, em não se tratando de ato meramente declaratório, resta impossibilitado emprestar retroatividade aos respectivos efeitos financeiros da progressão”.
54. Vê-se, portanto, que o entendimento que já vinha sendo defendido desde 2014 foi mantido ao longo da evolução da discussão em prol da uniformização, relativo aos casos anteriores a 1º/08/2016, haja vista que as alterações introduzidas pela Lei n. 13.325/2016 não alcançaram os casos pretéritos à sua vigência.
55. Neste sentido, por meio do PARECER n. 00257/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento **reafirmou** o entendimento acerca do efeito constitutivo das Portarias de concessão de progressão e promoção funcional expedidas antes de 1º/08/2016, sem previsão de gerar quaisquer efeitos financeiros retroativos, ante a ausência de previsão legal nesse sentido.
56. Na mesma esteira, por meio da NOTA n. 00025/2017/DECOR/CGU/AGU e da NOTA n. 00687/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da CGU/AGU e a Coordenação-Geral Jurídica de Recursos Humanos, da CONJUR-MP (Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), encerraram a discussão acerca da natureza jurídica das portarias de concessão e promoção funcional docente, ressaltando, inclusive, que tal matéria já estaria pacificada pela própria PGF.
57. Isso posto, tem-se que o art. 12, § 4º, da Lei n. 12.772/2012, conferiu aos Conselhos das IFES a prerrogativa de regulamentar os procedimentos do processo de avaliação de desempenho, não conferindo competência para legislar acerca de efeitos financeiros, de forma que, em relação a tais questões, as normas regulamentadoras internas, ao tempo de suas emissões, deveriam ter observado e aplicado a orientação vinculante e, após o advento da Lei 13.325/2016, recepcionado as suas inovações.
58. Vale esclarecer que nas questões que extrapolam os limites de competência regulamentar dos Conselhos Universitários das IFES, compete aos referidos colegiados agir conforme as orientações dos órgãos consultivos de superposição, como é o caso da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SGP/MPDG, órgão central do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal), encarregada de editar, em nível infralegal, em matéria de pessoal, as orientações normativas a serem seguidas pelos demais órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional, consoante o artigo 17, parágrafo único, da Lei nº 7.923/89 e do artigo 24 do Decreto nº 9.035/2017.
59. Dessa forma, **naquilo em que a Decisão Normativa nº 331/2017 do Conselho Universitário da UFRGS, especialmente nas suas disposições finais e transitórias (sobretudo nos artigos 18 a 20), dispuser de modo diverso ou conflitante com as orientações normativas emanadas do Órgão Central do SIPEC, como se vê na Nota Técnica nº 2.556/2018 e no Ofício Circular nº 53/2018, não terá validade jurídica**, pois ausente a compatibilidade vertical com a legislação ordinária.

60. Por fim, como forma de aclarar os parâmetros para a análise do tema no âmbito da UFRGS, exponho abaixo e corroboro as orientações normativas veiculadas pelo Ofício-Circular nº 53/2018 da SGP/MPDG, que são as seguintes, *verbis*:

- a) **a partir de 1º de agosto de 2016, a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória, vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira;**
- b) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir desta data;
- c) a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições federais de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1º de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos, nos termos da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEF/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN.

3.4 DA AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA FUNCIONAL DA CÂMARA PERMANENTE DE PESSOAL DOCENTE PARA INTERPRETAR A LEGISLAÇÃO RELATIVA AO TEMA DAS PROGRESSÕES E DAS PROMOÇÕES

61. A título de orientação sobre a adequação dos procedimentos adotados, e considerando o teor das manifestações emanadas da CPPD da UFRGS nos presentes autos, especialmente nos Eventos 0697892 e 1021755, importa destacar que dita Comissão **não** tem competência funcional para fixar interpretações acerca da legislação em matéria de pessoal, ainda que sobre progressão e/ou promoção funcionais e, portanto, **tampouco para fixar marcos temporais atinentes aos efeitos financeiros e/ou funcionais das referidas movimentações na carreira docente.**

62. Com efeito, consoante disposto no § 2º do art. 26 da Lei nº 12.772/2012, à CPPD cabe prestar assessoramento ao colegiado competente ou ao dirigente máximo da instituição federal de ensino. Portanto, referida Comissão é um órgão colegiado consultivo, opinativo, propositivo de políticas em matéria de pessoal docente, e não decisório.

63. A competência funcional para decidir sobre o deferimento ou indeferimento do requerimento administrativo de progressão e/ou promoção funcionais, no caso da UFRGS, é do dirigente máximo da Instituição Federal de Ensino (o Magnífico Reitor), com a edição da respectiva portaria. A CPPD firma entendimento acerca da avaliação de desempenho acadêmico, levando em consideração a avaliação realizada pela Comissão de Avaliação designada no âmbito do respectivo departamento, a qual será encaminhada à CPPD após a aprovação do Conselho da Unidade correspondente.

64. Evidentemente, em regra, a autoridade decisora acompanhará a avaliação feita pela CPPD. No entanto, é juridicamente possível - e legalmente permitido - que a referida autoridade não acolha a opinião da CPPD e decida em sentido oposto, desde que motive e fundamente expressamente sua decisão, nos termos previstos no art. 50 da Lei nº 9.784/99. Nesse ponto, o dirigente máximo será assessorado, diretamente, pelo órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil da União (no caso da UFRGS, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas), **devendo, obrigatoriamente, seguir as orientações normativas emanadas do Órgão Central do SIPEC.** Eventualmente, remanescendo dúvida jurídica, poderá consultar este órgão de consultoria jurídica, a fim de que aclare ou supra alguma lacuna na interpretação da legislação de pessoal.

65. Desta forma, no processo legalmente instituído, **à CPPD toca realizar, em definitivo, a avaliação de desempenho acadêmico do docente** requerente, nos termos do art. 26, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.772/2012, como forma de subsidiar a decisão do dirigente máximo. Logo, quando a CPPD indica a data de progressão e/ou promoção, em flagrante contrariedade à legislação em vigor, atua sem observar os limites normativos de suas atribuições.

66. Aqui, é importante ressaltar que todos os servidores públicos federais e, com maior razão, aqueles ocupantes de funções de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, têm compulsoriamente de observar os deveres

impostos pelo artigo 116 da Lei nº 8.112/90. Em especial, é importante frisar os deveres de lealdade às instituições a que servem (inciso II), de observarem as normas legais e regulamentares (III) e, por fim, de cumprirem as ordens superiores, exceto quanto manifestamente ilegais (IV). **Cumpra ressaltar que, em relação a este último dever, as orientações normativas emanadas do Órgão Central do SIPEC são ordens superiores, a serem observadas, de forma vinculante, no âmbito de toda a Administração Pública Federal**, ressalvada a competência uniformizadora da Advocacia-Geral da União. Por sua vez, o descumprimento dos deveres acima mencionados pode e deve - culminar com a promoção da devida responsabilização sob o ponto de vista disciplinar, nos termos do artigo 143 da Lei nº 8.112/90.

67. Para finalizar este tópico, **recomenda-se à UFRGS** que verifique eventual defasagem normativa das suas regulamentações internas sobre progressão e promoção funcionais dos servidores integrantes da Carreira do Magistério Superior, a partir das disposições existentes na Lei nº 12.772/2012 e nas Portarias MEC nºs 554/2013 e 982/2012 e das orientações normativas emanadas do Órgão Central do SIPEC (sobretudo da Nota Técnica nº 2.556/2018 e do Ofício-Circular nº 53/2018), assim como no que tange ao rito, fases, etapas do processamento dos requerimentos formulados.

4. CONCLUSÃO

68. Estes são os entendimentos desta Procuradoria Federal junto à UFRGS (cuja competência está plasmada no art. 131 da Constituição Federal, art. 11, IV, "b" da Lei Complementar n. 73/93 e Lei nº 10.480/2002), que derivam da fundamentação contida no corpo do presente parecer, encarecendo aos setores interessados que, havendo quaisquer outras dúvidas, retornem os autos a esta Unidade Consultiva para esclarecimentos.

69. Ressalta-se, por fim, que, nos termos do art. 17, parágrafo único, da Lei nº 7.923/89, as orientações gerais firmada pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal SIPEC têm caráter normativo. Por isso, caso permaneçam dúvidas acerca da aplicação da legislação, devem as autoridades da UFRGS direcionar consulta àquele órgão.

70. À PROGESP.

Porto Alegre, 21 de junho de 2018.

Saulo Pinheiro de Queiroz, Procurador-
Geral.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23078516693201714 e da chave de acesso 0f9a1780

Documento assinado eletronicamente por SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 143974067 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO PINHEIRO DE QUEIROZ. Data e Hora: 21-06-2018 16:40. Número de Série: 1764748. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
