Processo Administrativo nº 23080.059213/2014-12

PARECER N° 1021/2014/PF-UFSC/PGF/AGU

Requerente: Diretora do Departamento de Desenvolvimento de Pessoas

ASSUNTO: CONSULTA SOBRE PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS DOCENTES. QUESTIONAMENTOS SOBRE O CONTIDO NA NOTA TÉCNICA 115/2013 DO MEC. EFEITOS FINANCEIROS E DATA PARA PROGRESSÃO.

EMENTA: CONTAGEM DO NOVO INTERSTÍCIO E EFEITOS FINANCEIROS DEVEM SER APLICADOS A PARTIR DA DATA DE EDIÇÃO DA PORTARIA DE CONCESSÃO. COMPETÊNCIA PELO ÓRGÃO DO SIPEC. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO SOMENTE SE HOUVER A MANIFESTAÇÃO DA CGU.

Ao DDP/SEGESP:

Ilustre Diretora,

01. Trata-se de processo eletrônico encaminhado à Procuradoria Federal pela Diretora de Desenvolvimento de Pessoas – DDP, da SEGESP, a respeito de questões relacionadas à progressão funcional dos servidores docentes, nos seguintes termos:

> Trata-se de consulta à Procuradoria Federal junto à UFSC, a fim de obter orientações sobre a Nota Técnica 115/2013-COLEP/CGGP/SAA/SE/MEC, referente ao parecer do MEC, processo 068832/2013-56 (Anexo 1), sobre o efeito financeiro e interstício da progressão na carreira do magistério superior.
>
> 1. Em 15 de setembro de 2014, recebemos as seguintes respostas:
>
> a) Os efeitos financeiros só ocorrem a partir da data de portaria de concessão. (Item 9 do citado processo).
>
> b) O interstício é considerado a partir da data da última progressão para cômputo do novo período, sendo que novo pedido poderá ser solicitado após o cumprimento de dois anos do nível em que se encontra o servidor.

[1] Campus Universitário UFSC – Prédio REITORIA II, Edifício Santa Clara, 5º andar, sala 502, Av. Desembargador Vitor Lima, nº 222, Trindade – CEP: 88040-400 – Florianópolis – SC - Tel: (48) 3721-9371, E-mail: pfsc.ufsc@agu.gov.br

2. Considerando o exposto no item b, no caso de um professor que teve seu interstício para a Classe de Associado Nível 2 finalizado em 30 de janeiro de 2010, porém formaliza o pedido em agosto de 2014, sendo a portaria de concessão da progressão publicada em 10 setembro de 2014, pergunta-se:

a) O novo interstício de 24 meses (Progressão a Classe de Associado Nível 3) passa a ser contado a partir da data de publicação da Portaria?

Ou

b) Apenas o efeito financeiro vigorará a partir da data da portaria, no entanto o interstício para a nova classe passa a ser contato a partir de 30 de janeiro de 2010?

3. Caso a segunda interpretação esteja correta, a portaria deverá fixar a data de início do novo interstício, conforme a Nota Técnica 115/2013?

02. A partir do contido na Lei 12.772/2012, em seu artigo 12, a respeito das progressões em atraso, a Magnífica Reitora da UFSC encaminhou pedido de esclarecimentos (Ofício nº 1088/2013/GR) à Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas/SAA/MEC, especificando, no meu entendimento, de forma bastante clara em que momento o processo de progressão poderia ser realizado nos casos em que haveria mais de um interstício (48 meses ou mais), mas todos eles dependentes de avaliação de desempenho.

03. A resposta veio exarada nos seguintes termos:

"com base na Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP prevalece a regra de que os efeitos ocorrerão a partir da data da portaria de concessão".

"E de acordo com a Nota Técnica nº 115/2013-COLEP/SAA/SE/MEC, de 04 de fevereiro de 2013, considera-se a data da última progressão para cômputo do novo interstício, sendo exigido o cumprimento do interstício de dois anos no nível em que se encontrar o servidor".

04. Preliminarmente, justifica-se a análise da presente demanda nesta data tendo em vista o aumento da demanda de consultoria e assessoramento jurídico nesta unidade de Procuradoria Federal.

05. Cabe assinalar, de início, que a presente manifestação toma por

base exclusivamente os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

06. Consoante preceitua o artigo 131 da Constituição Federal de 1988, assim como prevê o artigo 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e artigo 10 da Lei nº 10.480/2002, incumbe a este Órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da instituição que assessora, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, ainda que sobre estes possa eventualmente realizar sugestões de atuação.

É o breve relatório. Passa-se à análise.

I - DA COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO CENTRAL DO SIPEC PARA FIXAR A INTERPRETAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DA CONSTITUIÇÃO, DAS LEIS E DOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS RELATIVOS AO PESSOAL CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL.

07. Pelo visto, a dúvida, como efetivada, continuou a existir, passando o DDP/SEGESP a consultar a PF/UFSC para dar a devida interpretação.

08. Entretanto, como se trata de assunto relativo ao pessoal civil do Poder Executivo, primeiramente, deve ser destacado o disposto no art. 17, par. único, da Lei nº 7.923/89, no sentido de que a orientação geral firmada pelo Órgão Central do SIPEC tem caráter normativo, respeitada a competência da, à época, Consultoria-Geral da República e Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan):

> "Art. 17. Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.
>
> Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do SIPEC tem caráter normativo, respeitada a competência da

Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da SEPLAN."

09. O Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, publicado no DOU de 23/01/2012, que aprova a estrutura regimental e o quadro dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em seu art. 23, inciso III, diz que compete à Secretaria de Gestão Pública (SEGEP/MPOG) exercer a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas.

"Art. 23. À Secretaria de Gestão Pública compete:

(...)

III - exercer a competência normativa em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas;"

10. Nesse diapasão, o Parecer GQ-46, da Advocacia-Geral da União, publicado no DOU de 21/12/1994, abordando a questão do desempenho do relevante mister no que alude ao *jus dicere*, quanto à legislação de pessoal conclui nos seguintes termos:

"COMPETÊNCIA RESIDUAL DAS CONSULTORIAS JURÍDICAS DOS MINISTÉRIOS, DA SECRETARIA-GERAL, DEMAIS SECRETARIAS DE ESTADO DA PRESIDÊNCIA E DO ESTADO-MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS. CLARIFICAÇÃO DOS DIZERES CONTIDOS NO PARECER Nº 02-AGU/LS, DE 5.8.93. COMPETÊNCIA PRIVATIVA LEGALMENTE COMETIDA À SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (SAF) PARA TRATAR DE ASSUNTOS RELATIVOS AO PESSOAL CIVIL DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO.

NO ÂMBITO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM QUE SE POSICIONAM, O JUS DICERE DEFERIDO ÀS CONSULTORIAS JURÍDICAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 73/93 (ART. 11) POSSUI CAMPO RESIDUAL DE ATUAÇÃO, TENDO AUTONOMIA PARA INTERPRETAR O ORDENAMENTO JURÍDICO POSITIVO NO QUE DIZ RESPEITO ÀS MATÉRIAS ESPECÍFICAS DE CADA SECRETARIA DE ESTADO. **NÃO LHES COMPETE, POR CONSEGUINTE, ANALISAR E OFERECER CONCLUSÕES SOBRE LEIS E NORMAS RELATIVAS AO PESSOAL CIVIL DO PODER EXECUTIVO, PORQUE DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE PESSOAL CIVIL (SIPEC), OU SEJA, DA SECRETARIA DA**

ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, ISTO EM PROVEITO DA COERÊNCIA E DA UNIFORMIZAÇÃO DOS MECANISMOS JURÍDICOS DE CONTROLE INTERNO DA LEGALIDADE DAS AÇÕES DA UNIÃO."

11. Sendo que, conforme Nota da CGU/AGU abaixo, hoje, o órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec) é a Secretaria de Recursos Humanos do MPOG e somente em havendo divergências de entendimentos que a CGU/AGU se manifestará:

"NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 045/2009-SFT

COMPETÊNCIA. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. MATÉRIAS REFERENTES A PESSOAL CIVIL. ENTENDIMENTOS CONFLITANTES. REVISÃO DO PARECER AGU GQ-46.DESNECESSIDADE. 1. Não é necessária a revisão do Parecer AGU GQ-46 haja vista que o seu entendimento está em consonância com as normas vigentes. 2. Em havendo divergência de entendimento, entre os órgãos jurídicos e as orientações normativas do Sipec, será necessário que se faça o encaminhamento da questão controvertida à Consultoria-Geral da União. 3. O Parecer em questão trata da competência da AGU para fixar a interpretação jurídica de matérias referentes ao pessoal civil da Administração Federal quando for suscitada controvérsia por órgão jurídico em face de posicionamento do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (Sipec), que é a Secretaria de Recursos Humanos do MPOG. 4. Trata-se de mais um processo concluído referente ao Grupo de Trabalho instalado na AGU destinado a avaliar os pareceres vinculantes e sua eventual necessidade de revisão.'

II – PARECER DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF JÁ ANALISOU ESTE ASSUNTO.

12. No caso em tela, a consulta diz respeito à progressão por interstício, após avaliação de desempenho (antiga progressão horizontal por desempenho acadêmico), que é executada após cumprimento de interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício no nível anterior da mesma classe e aprovação em avaliação de desempenho, conforme artigo 12, § 2º, da Lei nº 12.772/2012, *in verbis*:

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; e

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*; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

II - para a Classe C, com denominação de Professor Adjunto, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; *(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

III - para a Classe D, com denominação de Professor Associado: *(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

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: *(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

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 IFE, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação. *(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

§ 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. (grifou-se)

13. Assim, a Portaria MEC nº 554/2013, 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 capitulo III da Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2013", em atenção ao § 4º do artigo 12 da Lei nº 12.772/2012, dispõe acerca das diretrizes gerais para o processo de avaliação de

desempenho para fins de progressão e promoção nas carreiras do magistério federal.

14. Cabe esclarecer que a hipótese dos autos não versa sobre progressão ou promoção por titulação, cujo requisito é a obtenção da respectiva titulação que garante o desenvolvimento na carreira, não se mostrando, por conseguinte, aplicável o entendimento contido na Nota Técnica nº 033/2014-CGNOR/DENOP/SEGEP/MP e, ainda, no Ofício-Circular nº 002/2014-CGGP/SAA/SE/MEC.

15. Em verdade, o caso enquadra-se naqueles que exigem a aplicação do Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e do respectivo despacho de aprovação parcial, o Despacho do Diretor do Departamento de Consultoria/PGF nº 19/2014, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 12/03/2014, pois se refere ao desenvolvimento na carreira por interstícios acumulados quando a parte interessada requer, conjuntamente, a progressão por períodos sucessivos acumulados.

16. Sobre o tema, a título de esclarecimento da consulta, reporto-me à ementa e às conclusões do Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, pedindo vênia para transcrevê-los:

> Ementa:
>
> I. Encaminhamento de consulta pela PF/UFAL. Admissibilidade. Art. 1º, inc. III, da Portaria PGF nº 424/2013.
>
> II. Carreira de Magistério Superior Federal. Progressão (anteriormente tratada como progressão horizontal). Obrigatoriedade de cumprimento de interstício e de aprovação em avaliação de desempenho na legislação anterior e na atualmente vigente. Art. 12 da Lei nº 12.772/2012 c/c os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Portaria MEC nº 554/2013. Impossibilidade de progressão de diversos níveis de uma só vez dentro da mesma classe (progressão *per saltum*).
>
> III. Possibilidade de progressão de docentes por interstícios retroativos acumulados. Condicionado ao cumprimento de todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão já poderia ter sido realizada. 1º) Cumprimento do interstício de 2 (dois) anos ou de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível. 2º) Aprovação em avaliação de desempenho ainda que efetuado em momento posterior. Efeitos financeiros. Aplicação das regras de prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto nº 20.910/1932. Situação distinta da denominada progressão *per saltum*.
>
> IV. Remessa de cópia deste Parecer à PF/UFAL, à PF/UFPE, à PF/UFAM. Para ciência e adoção das providências cabíveis. Remessa de cópia deste Parecer às demais Procuradorias Federais junto às Universidades Federais. Para ciência. Juntada de cópia da Portaria MEC nº 554/2013 e da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP. Remessa dos autos à CGU/AGU. Para análise e uniformização. Sugestão de posterior remessa

ao Exmo. Sr. AGU. Órgãos de execução da PGF. Adoção do posicionamento do órgão central do SIPEC/MPOG até eventual orientação diversa do AGU. Art. 3º, § 2º, da Portaria PGF nº 424/2013.

(...)

33. Ante o exposto, tendo em vista a fundamentação apresentada no presente Parecer, opina-se no seguinte sentido:

a) Que o instituto da progressão (anteriormente tratada como progressão horizontal) na carreira de Magistério Superior Federal exige, obrigatoriamente, o cumprimento do interstício de 24 (vinte quatro) meses de efetivo exercício em cada nível, além da aprovação em avaliação de desempenho com fundamento no art. 12 da Lei nº 12.772/2012 c/c os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Portaria MEC nº 554/2013;

b) Que resta evidente a impossibilidade de um docente progredir diversos níveis, de uma só vez (progressão *per saltum*), dentro da mesma classe;

c) Que existe a possibilidade de que docentes possam fazer jus à progressão por interstícios retroativos já acumulados, mas desde que tenham cumprido todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão já poderia ter sido realizada: 1º) o cumprimento do interstício de 2 (dois) anos ou de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; 2º) a aprovação em avaliação de desempenho, ainda que efetuado em momento posterior;

d) Que em relação aos efeitos financeiros retroativos da progressão de docentes por interstícios retroativos acumulados, devem ser observadas por todas as IFES, por sua pertinência, as regras de prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto nº 20.910/1932;

e) Que a progressão por interstícios retroativos acumulados corresponde à situação distinta da denominada progressão *per saltum*, porque o efetivo cumprimento dos interstícios e a efetiva aprovação em avaliações de desempenho, ainda que comprovadas em momento posterior, descaracterizam o *per saltum* da progressão;

f) Pela remessa de cópia deste Parecer à PF/UFAL, à PF/UFPE, à PF/UFAM, para ciência e adoção das providências cabíveis, e às demais Procuradorias Federais junto às Universidades Federais, para ciência;

g) Pela juntada, aos autos, de cópia da Portaria MEC nº 554/2013 e da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP;

h) Pela remessa dos autos à Consultoria-Geral da União/AGU, para fins de análise e de uniformização, em especial quanto ao contido nos §§ 23 a 28, com a sugestão de posterior remessa ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União.

i) Peça aplicação do disposto no § 2º do art. 3º da Portaria PGF nº 424/2013, no sentido de que os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal continuem a adotar o posicionamento do órgão central do SIPEC/MPOG , enquanto não sobrevier orientação diversa do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União.

17. Esse Parecer recebeu despacho de aprovação, exceto em relação ao entendimento firmado a respeito dos efeitos financeiros, tendo o Despacho do Diretor do

Departamento de Consultoria/PGF nº 19/2014, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 12/03/2014, sinalado a inviabilidade de retroação dos efeitos nas referidas progressões, uma vez que devem gerar efeitos a partir do ato de concessão.

18. Nesse ponto, cabe sinalar o entendimento contido na Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP[2], com a seguinte conclusão:

> "9. Diante do acima exposto, propomos a restituição do processo ao Departamento de Administração de Pessoal da Universidade Federal de Alagoas, esclarecendo que não há como fixar temporalidade de prazo com a finalidade de requerer a progressão funcional, nem tão pouco a solicitação de mais de um nível acumulativo. Assim, em que pese o acúmulo de tempo de exercício que possui a interessada no Nível III, este somente será contado para o Nível IV de Professor Adjunto após permanecer por 2 (dois) anos neste, quando poderá requerer a progressão funcional para a Classe e Nível I de Professor Adjunto."

III - CONCLUSÃO

19. Destarte, estabelecidas essas premissas, passando-se à resposta à consulta encaminhada, temos a orientar que:

19.1. Enquanto o Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União – AGU, junto à Consultoria Geral da União-CGU, não resolver a controvérsia entre o entendimento do Departamento da Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU) e a posição do órgão central do SIPEC (Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP), atualmente exercido pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, consoante exposto no Parecer supracitado, não é indicável a realização de progressões de interstícios retroativos acumulados. Contudo, acaso sejam procedidas avaliações de períodos anteriores, não deve, por ora, ser realizada a efetivação da segunda progressão cumulativa requerida, que deverá aguardar a uniformização dos entendimentos no âmbito da Administração Pública Federal.

[2] A nota refere a legislação vigente anteriormente ao advento da Lei nº 12.772/2012.

19.2. Nos termos do Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, "não há como fixar temporalidade de prazo com a finalidade de requerer a progressão funcional", pois não há prazo máximo previsto na legislação. Todavia, em advindo manifestação favorável do AGU/CGU, penso que a Universidade Federal poderia estabelecer em norma interna, no exercício de sua autonomia administrativa, um prazo máximo para a apresentação de pedidos de progressão de períodos, sugerindo que fosse de 5 (cinco) anos, em atenção ao disposto no artigo 110, inciso I, *in fine*, da Lei nº 8.112/1990 e no Decreto nº 20.910/1932, em virtude dos efeitos patrimoniais decorrentes;

19.3. No caso de ser possível a progressão de períodos acumulados, a incidência de efeitos financeiros seriam prospectivos, nos termos do Despacho do Diretor do Departamento de Consultoria/PGF nº 19/2014, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 12/03/2014, exceto se houver manifestação em sentido contrário do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União ou da Consultoria Geral da União-CGU.

20. Destarte, devem ser observados esses parâmetros na avaliação do atendimento aos requisitos mínimos exigidos para a obtenção de progressão, o que deverá ser analisado e atestado pela Banca Examinadora em cada caso.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Florianópolis, em 13 de novembro de 2014.

César Dirceu Obregão Azambuja
Procurador-Chefe
PF/UFSC