



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL

AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA, MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

PARECER nº 00072/2021/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.009490/2020-95

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO.

ASSUNTOS: PROGRESSÃO FUNCIONAL.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. MÉRITO PROFISSIONAL. CONCESSÃO [ARTIGOS 12, §§ 1º E 2º; 13-A, TODOS DA LEI 12.772/2012]. NÃO SE APLICA. MUDANÇA DE CLASSE. PROMOÇÃO FUNCIONAL [ARTIGOS 12, § 3º, INCISO II; 13-A, TODOS DA LEI 12.772/2012]. DOCUMENTAÇÃO. ATRASO NA ENTREGA. PRAZO REGULAMENTAR [ARTIGO 3º, § 4º, DA RESOLUÇÃO CONSUNI/UFERSA Nº 010/2014]. REQUERIMENTO EXTEMPORÂNEO. ESCLARECIMENTOS. SUGESTÕES. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta promovida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas relativa ao requerimento de Promoção para o Nível 01 Classe C - Professor Adjunto, feito pelo servidor docente, FABIANO DA COSTA DANTAS. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram encaminhados para avaliação da **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480 / 2002^[1]. Além disso, o TCU, no Acórdão/Plenário nº 3.241/2013, já se manifestou termos:

[...]

Conforme descrito o artigo 2º, inciso II, alínea “b”, c / c artigo 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia Geral da União), e orientação normativa da Advocacia Geral da União, expressa nas Notas DECOR / CGU / AGU Nº 007 / 2007- SFT e 191/2008-MCL, como atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, dentre as quais se inclui a emissão de parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666 / 1993. Assim, tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas pelos adjuntos jurídicos, assessores jurídicos civis e militares bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.

[...]

2. Os autos, encaminhados/recebidos a esta Procuradoria Federal em **02.03.2021**^[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) à fl. capa, consta Requerimento PROGEPE do docente FABIANO DA COSTA DANTAS, de **16 de outubro de 2020**;

(b) à fl. 01, consta Formulário Para Solicitação de Progressão Funcional Docente, de **14 de outubro de 2020**;

(c) à fl. 02, consta Portaria PROGEPE/UFERSA Nº 606/2015, de **03 de dezembro de 2015**, concedendo a progressão funcional par o nível 02 da Classe B - Professor Assistente;

(d) às fls. 03/13, consta Anexo I da Resolução CONSUNI Nº10/2014, com Relatório de Atividades para Ascensão Funcional de docentes na UFERSA;

(e) às fls. 14/16, consta Declaração de Disciplinas Ministradas pelo docente FABIANO DA COSTA DANTAS - da Pró-Reitoria de Graduação, de **13 de outubro de 2020**;

(f) à fl. 17/19, consta Declaração de Orientações do docente FABIANO DA COSTA DANTAS, de **13 de outubro de 2020**;

(g) às fls. 20/33, constam Atas de Apresentações de Trabalho de Conclusão de Curso em Bacharelado em Medicina Veterinária

(h) à fl. 34/37, consta documento com gráfico da evolução da média geral por período do Professor FABIANO DA COSTA DANTAS;

(i) à fl. 38/40, consta Declaração de Orientações do docente FABIANO DA COSTA DANTAS, de **13 de outubro de 2020**;

(j) às fls. 41/58, consta Publicações de trabalho científico do docente;

(k) à fl. 59/68, consta Certificado de apresentação oral de trabalho em congressos;

(l) à fl. 69, consta Portaria UFERSA/PROPPG nº 175/2017, de **14 de maio de 2017**, designando o docente FABIANO DA COSTA DANTAS para a Função Commissionada de Coordenador do Curso de Graduação em Bacharelado em Ciências e Tecnologia (Noturno) do Campus Caraúbas, Código FCC - Nível Único;

(m) à fl. 70, consta Portaria UFERSA/PROPPG nº 0389/2016, de **08 de junho de 2016**, designando o docente FABIANO DA COSTA DANTAS para a Função de Vice-Coordenador do Curso de Graduação em Bacharelado em Ciências e Tecnologia (Noturno) do Campus Caraúbas;

(n) à fl. 71, consta Portaria UFERSA/PROPPG Nº 0012/2014, de **18 de julho de 2014**, designando o docente FABIANO DA COSTA DANTAS para compor o Núcleo Docente Estruturante - NDE do Curso de Graduação em Bacharelado em Ciências e Tecnologia (Diurno e Noturno) do Campus Caraúbas;

(o) à fl. 72, consta Despacho Desfavorável da Comissão Permanente de Pessoal Docente - referente ao Processo nº **23091.009490/2020-40**, de **28 de janeiro de 2021**;

(p) às fls. 73/79, consta Solicitação de Progressão Funcional Docente, de **23 de dezembro de 2020**;

(q) às fls. 80/86, consta Anexo I da Resolução CONSUNI Nº10/2014, com Relatório de Atividades para Ascensão Funcional de docentes na UFERSA;

(r) à fl. 87, consta Parecer favorável ao docente da Comissão Especial de Avaliação, presidida pelo presidente da comissão da UFERSA, Professor D.Sc. LUÍS MORÃO CABRAL FERRO, de **04 fevereiro de 2020**;

(s) às fls. 88/90, consta consulta da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas à Procuradoria Federal na UFERSA, de **1º de março de 2021**.

3. Desse modo, abriu-se uma tarefa no *Sapiens* para esta Procuradoria Federal para manifestação jurídica. É o que merece relato. Passa-se, pois, a fundamentar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa^{[3]-[4]}, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB). Na consulta em apreço apenas há a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir a dúvida sobre o requerimento de Promoção para o Nível 01, Classe C - Professor Adjunto, realizado pelo servidor docente, porém com a entrega da documentação comprobatória em período extemporâneo**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

6. Inicialmente, cumpre transcrever a consulta promovida, esses termos:

[...]

a) É possível juridicamente a concessão da Progressão de Titulação Docente, considerando que foi requerida apenas em 16 de outubro de 2020?

b) Sendo a resposta da alínea “a” positiva, o efeito decisório desse processo poderá repercutir nos casos de Progressões anteriores, sobretudo, a questão financeira? Ou seja, é possível “consertar” as datas de efetivo exercício do docente conforme sejam configurados os 24 meses em cada nível de progressão e analisados os semestres de titulações correspondentes a cada período de 24 meses? Ou seja, é cabível pedido de revisão de datas de progressões?

[...]

7. Para responder ao questionamento ventilado nos autos, é importante fazer algumas considerações sobre o assunto. Nesse sentido, a Promoção é forma de provimento em que ocorre uma mudança de classe no cargo exercido, de maneira que o servidor passa a gozar de "maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence. **Constitui uma forma de ascender na carreira**^[5]". Note-se que o instituto jurídico da ascensão funcional encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, bem como há previsão diversas leis infraconstitucionais e atos normativos federais, nos quais a promoção depende tanto do decurso do tempo quanto também de outros requisitos específicos e, claro, próprios da atividade funcional exercida pelo servidor. Nesse sentido, observe-se abaixo aos delineamentos normativos da questão, nestes termos:

CRFB

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas;**

[...]

§ 1º. fixação de padrões de vencimento segundo a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

[...]

Lei 12.772/2012

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;

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 IFE, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação

[...]

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.

[...]

Decreto nº 94.664/1987 (não aplicável ao caso)

Art. 11. Haverá em cada IFE uma Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD.

§ 1º. À CPPD caberá prestar assessoramento ao colegiado competente na instituição de ensino superior e ao dirigente, nas demais IFE, para formulação e acompanhamento da execução da política de pessoal docente.

§ 2º. As atribuições e forma de funcionamento da CPPD serão especificadas pelo Ministro de Estado da Educação.

[...]

Resolução CONSUNI/UFERSA nº 010/2014

Art. 1º. As progressões e promoções, na carreira de magistério superior, serão propostas pela unidade de lotação do docente à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), por meio da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), mediante apresentação de documentos comprobatórios, observados os interstícios legais e a titulação pertinente.

§ 1º. **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.**

[...]

Art. 2º. A promoção por titulação dar-se-á, mediante pedido, ao servidor aprovado no estágio probatório, independentemente de interstício, podendo ser solicitada a qualquer tempo para o nível inicial:

[...]

§ 1º. **Considera-se para efeitos financeiros da concessão da promoção, a data de instauração do processo administrativo, desde que devidamente instruído com cópia do diploma de mestrado/doutorado, e, no caso de títulos obtidos no exterior, o documento revalidado por instituição nacional competente, observado o limite de retroatividade de 1º de agosto de 2016.**

§ 2º. Na inobservância do parágrafo primeiro, o pedido será liminarmente indeferido e arquivado.

[...]

Art. 3º. A promoção ou progressão, por desempenho, de uma classe para outra da carreira do Magistério Superior dar-se-á da seguinte forma:

[...]

§ 1º. Para a obtenção da promoção do nível 4 da classe C (Adjunto) para D (Associado) nível 1, o docente deverá ser detentor do título de Doutor ou Livre-Docente.

§ 2º. Dentro das classes o número de níveis se dará da seguinte forma:

- a) Classe E (Titular e Titular Livre) composta de um único nível (1);
- b) Classe D (Associado) haverá progressão composta de quatro níveis (1, 2, 3 e 4);
- c) Classe C (Adjunto) haverá progressão composta de quatro níveis (1, 2, 3 e 4);**
- d) Classe B (Assistente) haverá progressão composta de dois níveis (1 e 2);

[...]

§ 3º. A promoção ou progressão por desempenho se dará mediante análise após o interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível, desde que atinja a pontuação requerida, caso contrário, se dará no ato em que o docente apresentar a pontuação necessária.

§ 4º. **O pedido de progressão** ou promoção para as classes A, B, C e D poderá ser protocolado com antecedência de, **no máximo, 60 (sessenta) dias do final do interstício de 24 (vinte e quatro) meses, sendo de responsabilidade do docente acompanhar as datas dos seus interstícios e solicitar a progressão ou promoção.**

[...]

Art. 5º. O servidor docente deverá requerer a progressão ou promoção em sua unidade de lotação, apresentando os seguintes documentos:

I - Requerimento padrão;

II – Formulário de solicitação da progressão ou promoção devidamente preenchido pelo interessado e assinado pela chefia imediata;

III – A cópia da Portaria da última progressão ou da Portaria de Lotação do docente e cópia do Termo de Exercício, no caso da primeira progressão;

IV – A cópia das portarias de afastamentos, de cargos de direção ou outros documentos que façam jus à dispensa de pontuações;

V – Relatório de atividades atualizado contendo atividades realizadas em pelo menos 24 (vinte e quatro) meses a contar, regressivamente, da data da última progressão ou promoção.

§ 1º. O relatório de atividades para ascensão funcional de docentes da UFERSA, estabelecido no inciso V deste artigo, **deverá ser preenchido em formulário próprio da CPPD, anexada a documentação comprobatória devidamente enumerada conforme o item de avaliação a ser pontuado de acordo com o disposto na tabela de pontuação do anexo I.**

§ 2º. No caso da promoção por titulação, o servidor docente poderá protocolar o requerimento administrativo diretamente para a CPPD, que promoverá a devida análise.

§ 3º. Considera-se para efeitos financeiros da **concessão da progressão, a data do interstício**, observado o limite de retroatividade de 1º de agosto de 2016.

§ 4º. A data para início da contagem do próximo interstício será a da entrada em efetivo exercício no nível da última progressão ou promoção.

[...]

Art. 13. A avaliação referente à Defesa do Memorial deverá ocorrer por meio de parecer, tendo como conceito o resultado final de “Aprovado” ou “Reprovado”, justificando de forma explícita, clara e consistente com a indicação dos fatos e dos fundamentos da decisão.

[...]

Art. 20. A CPPD fará, ao término da Avaliação, o Relatório Final dos trabalhos, e cada processo será remetido:

I - À PROGEPE, sendo o Parecer favorável, para publicação da respectiva Portaria de progressão ou promoção;

II - à unidade de origem para ciência, se negada a promoção ou a progressão.

[...]

8. Ainda, cumpre destacar o Ofício Circular nº 53/2018-MP, de 27 de fevereiro de 2018, e da Nota Técnica nº 2556/2018-MP, de 27 de fevereiro de 2018, que acrescentaram os seguintes pontos ao tema, respectivamente:

Ofício Circular nº 53/2018-MP

[...]

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 nº 00104/2017/DECOR/CGU/AGU, 18 de agosto de 2017, e do Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, de 24 de maio de 2017, cujas conclusões são as seguintes:

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**;

[...]

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 nº 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 25/02/2015;

[...]

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; e

II - aprovação em avaliação de desempenho.

[...]

Nota Técnica nº 2556/2018 - MP

[...]

9. O Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF/AGU posicionou-se mediante o Parecer nº 00240/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, (2578203), ratificado pelas disposições da Nota nº 00077/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, de 26 de outubro de 2016, (2954382), nestes termos:

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**;

[...]

e) concernente ao marco inicial que deve ser considerado para fins de concessão da progressão funcional, o DEPCONSU ratificou o posicionamento constante do Parecer nº 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 25 de fevereiro de 2015 (2954382), no sentido de que "o

direito à progressão é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela."

[...]

11. O Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU, expediu o Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU de 24 de maio de 2017, aprovado pelo Consultor-Geral da União mediante o Despacho nº 00433/2017/GAB/CGU/AGU, de 12 de julho de 2017 (4943077), concluindo que:

[...]

V - a avaliação de desempenho é item indissociável para fins de comprovação das exigências legais para a progressão funcional;

[...]

9. Tanto a Nota Técnica nº 2556/2018 - MP quanto o Ofício Circular nº 53/2018-MP devem ser devidamente circunstanciados neste parecer, porque foram a partir deles que a área administrativa sentiu a necessidade de revisitar a problemática apresentada nos autos, logo, cumpre ventilar os seguintes aspectos:

(a) da natureza meramente declaratória das portarias de concessão progressão ou promoção funcional - essa é uma questão que precisa ser compreendida nos seguintes termos: **(1)** a portaria não constitui o direito do docente, mas apenas declara os termos relativo ao gozo do direito, notadamente, a data progressão ou promoção funcional, bem como a definição da data dos efeitos financeiros retroativos da concessão da progressão ou promoção funcional; e **(2)** os eventuais efeitos financeiros da concessão de progressão ou promoção funcional somente pode retroagir a partir de 1º de agosto de 2016;

(b) da natureza constitutiva da decisão da comissão avaliadora da progressão ou promoção funcional - considerando-se que a decisão da comissão avaliadora é que constitui o direito à progressão ou promoção funcional, logo, pode-se discutir o seguinte: **como seria possível a retroatividade dos efeitos financeiros da progressão ou promoção funcional reconhecida pelo Poder Público, se o direito é constituído apenas a partir da decisão favorável da Comissão Avaliadora, que pode ocorrer até mesmo em data longínqua do interstício avaliado?** Esse é um ponto não adequadamente explicitado nos pareceres e, muito menos, nos ofícios e nas notas técnicas. O questionamento faz algum sentido, porquanto, a depender do caso, restando a possibilidade de efeito retroativo, não faz muita diferença (do mundo de vista financeiro) se a progressão funcional ocorrer de forma cumulativa ou, tal como se exige, uma progressão por vez para fins de decisão da Comissão Avaliadora. **Ou seja, com o reconhecimento do efeito financeiro retroativo, esvazia-se bastante a preocupação com a progressão funcional de caráter acumulativo.** Nesse ponto, vale destacar duas hipóteses nas tabelas abaixo, cujo docente possui o interstício inicial no período de 01/01/2017 a 01/01/2019, nestes termos:

Primeira Hipótese - Acumulativo

INTERSTÍCIO AVALIADO	DATA DO REQUERIMENTO	DATA DA CONCESSÃO	EFEITO RETROATIVO
01/01/2017 A 01/01/2019	01/03/2021	01/04/2021	01/01/2019
01/01/2019 A 01/01/2021	01/03/2021	01/04/2021	01/01/2021

Segunda Hipótese - Não Acumulativo

INTERSTÍCIO AVALIADO	DATA DO REQUERIMENTO	DATA DA CONCESSÃO	EFEITO RETROATIVO
01/01/2017 A 01/01/2019	01/10/2018	01/02/2019	01/01/2019
01/01/2019 A 01/01/2021	01/10/2020	01/02/2021	01/01/2021

(c) da inexistência de efeito financeiro - considerando-se as duas hipóteses acima e, claro, considerando-se que, em cada uma delas, **o docente atenda às exigências legais**, não há diferença de tratamento financeiro, mas penas um retardamento no recebimento dos valores. Dessa forma, a impossibilidade de progressões cumulativas possui o claro propósito de evitar avaliações fictícias nas IFES, de maneira que a Comissão Avaliadora somente poderá avaliar um

interstício por vez, o que poderá gerar engenhosas situações de várias avaliações no curto período de tempo, como na hipótese destacada abaixo, considerando-se o mesmo parâmetro das tabelas anteriores, sem que isso se constitua, em tese, a hipótese de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível, nestes termos:

Terceira Hipótese - Avaliações Diversas

INTERSTÍCIO AVALIADO	DATA DO REQUERIMENTO	DATA DA CONCESSÃO	EFEITO RETROATIVO
01/01/2017 A 01/01/2019	01/03/2021	01/04/2021	01/01/2019
01/01/2019 A 01/01/2019	01/05/2021	01/06/2021	01/01/2021

(d) *da possibilidade de avaliações independentes em um único interstício* - tendo em vista a hipótese encampada acima, **a única interpretação que causaria algum transtorno seria a que determinasse a impossibilidade de realização de mais de uma avaliação**, com a conseqüente concessão da progressão funcional, sem efeito retroativo, isto é, que a decisão da comissão avaliadora, além de constitutiva de direito, também não caberia efeito retroativo, porém isso não pode ser deduzido do **Ofício Circular nº 53/2018-MP** e, muito menos, da **Nota Técnica nº 2556/2018 - MP**;

(e) *da dinâmica protetiva da progressão ou promoção funcional* - tendo em vista essas considerações, o docente somente não conseguirá a progressão ou promoção funcional em duas hipóteses: **(1)** não conseguir a pontuação mínima para a decisão favorável da Comissão Avaliadora; e, quando o requerimento administrativo, **(2)** já tenha sido operada a prescrição quinquenal, firmando-se, assim, a prescrição do fundo do direito. Fora dessas hipóteses, o docente terá sua progressão ou promoção funcional;

10. Destaque-se, ainda, o seguinte excerto do Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, **de 24 de maio de 2017**, nestes termos:

28. Diante do que foi apresentado, e sobretudo levando em consideração o regramento antes previsto no Decreto nº 94.664, de 1987, e, agora, pelo que consta na Lei nº 12.772, de 2012, afigura-se mais adequado ao escopo das referidas normas o entendimento apresentado pela SGRT/MP e pela 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 a referida legislação exige a **observância cumulativa, conjunta do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho**.

[...]

37.

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

a) 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;

[...]

11. Observa-se, portanto, que o dilema da progressão *per saltum* [ou por períodos cumulativos] não insere na temática discutida nos autos, merecendo, assim, uma compreensão específica sobre **a data de início dos efeitos financeiros da progressão**. Explica-se: a legislação exige o atendimento de dois (dois) requisitos para a progressão funcional, a saber, **(a) "o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível"** (artigo 12, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.722/2012); e **(b) "aprovação em avaliação de desempenho"** (artigo 12, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.722/2012). Então, em tese, não haveria um limite temporal para requerimento da progressão funcional - **observada a prescrição quinquenal, quando, de fato, configurada** -, de maneira que o efeito financeiro da

progressão funcional deveria ocorrer sempre na mesma data, isto é, **a data-fim do último interstício avaliado**. A mesma compreensão não se observa como relação à promoção funcional, pois ela pode ocorrer sem que se tenha que observar qualquer interstício definido em lei ou regulamento, **tal como se observa na hipótese de comprovação de título de mestre ou doutor (artigo 13 da Lei nº 12.772/2012)**. Todavia, quando se exige a observância de interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício de magistério, como bem denuncia o artigo 12, §§ 2º e 3º, da Lei nº 12.772/2012, não há diferenças substantivas, a não ser a nomenclatura e, claro, a mudança de classe, pois, nessas hipóteses, **(a)** há o mesmo prazo de comprovação de atividade; e **(b)** também se exige a aprovação de desempenho. Então, onde residiria o dilema da consulta? Precisamente, no artigo 3º, § 4º, da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 2010/2014, nestes termos:

Art. 3º A promoção ou progressão, por desempenho, de uma classe para outra da carreira do Magistério Superior dar-se-á da seguinte forma:

[...]

§ 4º. O pedido de progressão ou promoção para as classes A, B, C e D poderá ser protocolado com antecedência de, no máximo, 60 (sessenta) dias do final do interstício de 24 (vinte e quatro) meses, sendo de responsabilidade do docente acompanhar as datas dos seus interstícios e solicitar a progressão ou promoção.

12. Ressalvando-se a atecnia do parágrafo mencionado, pois a hipótese não contempla a possibilidade de progressão funcional, mas, sim, de promoção funcional, haja vista a pretensão de mudança de classe e não de nível dentro da classe, **observa-se que a regulação interna da IFES, no regular exercício de sua autonomia administrativa, exigiu atuação diligente dos seus docentes, criando-se, novo requisito para a promoção funcional, a saber, prazo definido para requerimento**. Assim sendo, indaga-se: esse requisito possui amparo legal? Nesse ponto, cumpre destacar os seguintes dispositivos:

CRFB

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.

[...]

Lei nº 9.394/1996

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

[...]

Art. 53. No exercício de sua autonomia, **são asseguradas às universidades**, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

[...]

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

[...]

§ 1º. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, **assim como um plano de cargos e salários**, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - **elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;**

[...]

13. Diante da transcrição acima, não se discute a competência da IFES para disciplinar a promoção e progressão funcional, contudo, **cumpre discutir se essa regulamentação extrapolou o poder normativo [técnico] da Universidade**. Esse é o verdadeiro ponto controvertido da consulta. A resposta, salvo melhor juízo se encontra no artigo 12, § 1º, da Lei nº 12.772/2012, nestes termos:

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.**

[...]

14. Vê-se, claramente, que a expressão "**na forma desta Lei**" proíbe qualquer possibilidade de inovação normativa por parte da IFES. Assim, se não há prazo legal para a realização dos requerimentos, então, não caberia a UFERSA estabelecer com eventual propósito supressivo de direito, de maneira que a única interpretação escoreita do artigo 3º, § 4º, da Resolução CONSUNI/UFERSA, por não se revelar supressiva de direito, **é a que reconhece a existência de prazo impróprio**, que não acarreta ônus [excessivo] ao docente, caso não seja observado, isto é, **apenas pode retardar a mudança de nível e, com isso, a demorada no recebimento das diferenças remuneratórias**, desde, é claro, **que o docente atenda às exigências do artigo 12, § 3º, da Lei nº 12.772/2012.** Doravante, **imperava a compreensão de que a Comissão Avaliadora poderá estabelecer prazos para requerimento - e posterior a análise - de progressão ou promoção funcional**, mas isso representa apenas um cronograma de atividades, **de maneira que requerimentos extemporâneos, portanto, fora do prazo estabelecido**, podem apenas serem preteridos cronologicamente para fins de decisão da Comissão Avaliadora, **mas jamais um obstáculo ao reconhecimento da própria progressão ou promoção funcional.**

15. Dessa forma, diante da demorada transcrição de dispositivos legais ou regulamentares, bem como dos esclarecimentos considerados pertinentes, cumpre responder, de modo breve, aos questionamentos levantados pela área administrativa, nestes termos:

(a) primeira pergunta - tendo em vista os esclarecimentos declinados nos itens anteriores, a resposta é positiva. Contudo, a situação encartada nos autos não se trata de *Progressão de Titulação Docente*, mas, sim, de promoção funcional nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei nº 12.772/2012. Desse modo, **a questão do prazo limite para apresentação da documentação comprobatória da pretensão do docente**, isto é, relativo ao interstício de 11 de novembro de 2015 a 12 de novembro de 2017, que se esgotou no dia 12 de setembro de 2017, portanto, 60 (sessenta) dias antes do final do interstício de 24 (vinte e quatro) meses, **não pode representar um obstáculo ao requerimento administrativo**, tanto que foi devidamente avaliado, admitindo-se, quando muito, os reflexos temporais no pagamento das parcelas remuneratórias, isto é, mero retardamento no recebimento do valores, haja vista o reconhecimento do efeitos financeiros retroativos. Assim sendo, afasta-se eventual compreensão do **artigo 3º, § 4º, da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 10/2014**), que represente eventual supressão de direitos do docente. Ademais, não se observa, no caso concreto, a *prescrição do fundo do direito*, isto é, a supressão do próprio direito de requerer o direito;

(b) segunda pergunta - a resposta é negativa. O provimento de pedido de revisão [automática] das datas de progressões anteriores, tal como pleiteia o docente FABIANO DA COSTA DANTAS, infelizmente, **resultaria na permissão indireta de acúmulo de progressões em função de único processo decisório**, pois **acarretaria uma automática readequação dos interstícios anteriores em função da última progressão/promoção concedida pela UFERSA.** Ademais, **não há como a promoção requerida gerar efeitos sobre as promoções ou progressões anteriores, sem que se leve em consideração a necessária avaliação de desempenho por período determinado, melhor dizer, específico.** Essa revisão apenas poderia ser feita, **inclusive com possibilidade de êxito em função do acerto da tese defendida**, em caso de decisão errônea da área administrativa durante o processo decisório de reconhecimento da progressão ou promoção funcional, inclusive, diante do posicionamento doravante destacado nos autos. Contudo, **a situação posta nos autos não trata dessa hipótese**, mas, sim, de reconhecimento de direito à promoção, mesmo que realizado fora do prazo do artigo 3º, § 4º, da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 10/2014. Dito de outro modo, **contanto que ainda não tenha sido operada a prescrição quinquenal**, o pedido de revisão pode ser feito, **caso a caso**, portanto, para períodos específicos, demonstrando os eventuais equívocos realizados pela área administrativa e, em qualquer hipótese, **(1) a realização de nova avaliação de desempenho favorável no interstício pertinente ou, conforme o caso, (2) o mero reconhecimento da avaliação favorável**, o que parecer pouco provável, pois, **com a alteração das datas dos interstícios avaliados**, não há como reconhecê-los, a partir de decisão favorável da Comissão Avaliadora, para interstícios diversos, isto é, com a definição de novas datas, inclusive com efeito retroativo, observado o limite temporal de 1º de agosto de 2016. O que não se afigura possível é revisão automática, ela deve decorrer de requerimento específico do docente e, claro, do adequado tratamento processual da área administrativa. Aliás, quanto à viabilidade das revisões, a questão exige certos cuidados:

(a) do realinhamento das datas sem efeito financeiro retroativo - tendo em vista o limite temporal dos efeitos financeiros retroativos, a saber, 1º de agosto de 2016, então, a correção de eventuais datas nos interstícios avaliados, se anterior a essa data, compreende apenas uma adequação dos parâmetros temporais para progressões ou promoções posteriores;

(b) do realinhamento das datas com efeito financeiro retroativo - nesse hipótese, a eventual correção das datas, contanto que precedida de decisão favorável de Comissão Avaliadora, gera efeitos financeiros retroativos. Aqui, exige-se um particular cuidado para a reordenação dos interstícios, de modo a evitar o reconhecimento de interstício sem efetiva decisão favorável da Comissão Avaliadora, pois, com a alteração de datas, pode fazer com que alguns meses, inclusive, até mesmo mais de ano, não sido, anteriormente, objeto de análise da Comissão Avaliadora.

16. Ademais, por razão de tratamento uniforme, diante do entendimento exposto acima, é necessário destacar alguns esclarecimentos sobre a situação do processo administrativo de autos nº 23091.001004/2020-91, porquanto há uma singularidade digna de nota, a saber, **a situação da promoção para a Classe E**, nos termos do artigo 12, § 3º, inciso IV, da Lei nº 12.772/2012, nestes termos:

[...]

§ 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:

[...]

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.

17. No caso, a análise de memorial - diversamente da avaliação de desempenho - não levou em consideração apenas as atividades desenvolvidas no interstício de 24 (vinte e quatro) meses, como bem comprova o **artigo 11, inciso IV, da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 10/2014**; logo, essa forma de promoção poderia ter tratamento **diverso** - no que concerne à possibilidade de efeito financeiro retroativo - em relação à promoção para as demais classes ou às progressões funcionais. Permitindo-se, assim, o cumprimento dos ordinários prazos estabelecidos pela Comissão Avaliadora, contudo, esse entendimento, em parte já ventilado no PARECER nº 00346/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU, **de 30 de dezembro de 2020**, não se revela compatível com este parecer e a razão é simples desse entendimento: ainda que a promoção para Classe E, especificamente na Defesa de Memorial, não leve em consideração apenas as atividades desenvolvidas pelo docente no interstício de apenas 24 (vinte e quatro) meses (**artigo 11, inciso IV, da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 10/2014**), o fato é que toda a dinâmica da promoção considera esse parâmetro temporal, como bem destaca os artigos 3º, §§ 3º e 4º; 5º, inciso V; 8º, § 2º; e 9º, inciso IV, todos da Resolução CONSUNI/UFERSA nº 10/2014. Assim sendo, se neste parecer restou possível a realização de requerimento extemporâneo, inclusive com a apresentação tardia da documentação pertinente, contanto que obtida posterior decisão favorável da Comissão Avaliadora, não há como negar os efeitos financeiros retroativos. Com esse reconhecimento, o item 09, alínea a, do PARECER nº 00346/2020/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU, **de 30 de dezembro de 2020**, deve ser superado, assumindo, **precisamente, o sentido de que a realização extemporânea de requerimento - e mesmo de apresentação de documentação, apenas acarreta o retardamento da análise pela Comissão Avaliadora, não impedindo o reconhecimento de direito à promoção - caso sejam atendidas às exigências legais ou regulamentares -, inclusive com efeito retroativo.**

3. CONCLUSÃO.

18. Ante o exposto, conclui-se^[5] pela **possibilidade** do reconhecimento de direito à promoção, ainda que o requerimento tenha sido extemporâneo, inclusive com efeito financeiro retroativo, que deve observar o limite temporal de 1º de agosto de 2016; contudo, inclina-se pela **impossibilidade** de revisão automática das datas das progressões ou promoções em função do reconhecimento da última promoção, tal como ventilado pelo docente FABIANO DA COSTA DANTAS, contudo, nada impede que a revisão seja promovida caso a caso, isto é, com a devida avaliação para cada interstício questionado pelo docente, evitando-se, assim, a possibilidade de períodos ainda não avaliados servirem para fins de cumprimento das exigências de novo interstício em função da alteração das datas, por conta da última promoção concedida ao docente.

19. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

20. Promova-se o envio de cópia deste parecer ao Prof. Dr. ERALDO BARBOSA CALADO, haja vista a mudança de entendimento da PF/UFERSA sobre a matéria.

Mossoró/RN, sexta-feira, 12 de março de 2021.

Márcio Ribeiro

Procurador Federal^[6]

NOTAS

[1] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

[6] Procurador-Chefe da PF-UFERSA, conforme Portaria nº 457 da Casa Civil da Presidência da República, de 14 de junho de 2013, com publicação no DOU em 17 de junho de 2013, Seção 2, p. 01.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091009490202095 e da chave de acesso 629d6a1e

Documento assinado eletronicamente por RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 587136148 no endereço eletrônico

