



ADVOGACIA-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 n. 00313/2021/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.011836/2021-04**

**INTERESSADOS:** UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO.

**ASSUNTOS:** PROMOÇÃO FUNCIONAL.

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. PARECER. PROGEPE. CONSULTA. TERMO INICIAL. CONCESSÃO. RETRIBUIÇÃO. RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. SUPERAÇÃO. PRETENSÃO ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. TITULAÇÃO. COMPROVAÇÃO. NECESSIDADE. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de parecer solicitado pela Pró-Reitoria de Administração acerca do termo inicial para concessão da Retribuição ou Promoção por Titulação. Assim, os autos foram devidamente encaminhados para apreciação desta **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao disposto no artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002<sup>[1]</sup>. Além disso, o TCU, no Acórdão/Plenário nº 3.241/2013, já se manifestou nestes termos:

[...]

Conforme dispõe 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, as 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 a esta Procuradoria em **24.09.2021**<sup>[2]</sup>, estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) à fl. 01 consta capa do Processo NUP Nº 23091.011836/2021-36;

(b) às fls. 02/04, consta Ata da 1ª Reunião Extraordinária do mês de Agosto de 2021 da Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD;

(c) às fls. 05/06, consta Memorando Eletrônico Nº 25/2021 - CPPD, de **09 de setembro de 2021**;

(d) às fls. 07/08, consta Memorando Eletrônico Nº 173/2019 - PROGEPE, de **11 de julho de 2019**;

(e) às fls. 09/10, constam Ofício Circular SEI nº 2/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de **18 de junho de 2019**; e

(f) às fls. 11/14, consta consulta da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEPE à Procuradoria Federal na UFERSA com a dúvida jurídica à ser dirimida.

3. É o relatório.

**2. DO DIREITO.**

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, 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, em termos mais claros, abstraíndo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos. 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, deseja-se apenas expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir dúvida quanto ao termo inicial para concessão da Retribuição ou Promoção por Titulação**, 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, nesses termos:

[...]

11. Desse modo, ante os argumentos fáticos e jurídicos mencionados, solicita-se deste órgão consultivo parecer quanto a seguinte indagação:

a) O termo inicial para a concessão da Retribuição ou Promoção por Titulação deve ocorrer a partir de qual data? Defesa da tese (CPPD considera neste ponto que ocorre a obtenção do título) ou Data do Requerimento (mesmo que o documento formal exigido pelo Ofício Circular seja posteriormente anexado) ou Data em que o (a) Interessado integralizou a documentação cobrada pelo Ofício Circular, não sendo possível desse modo retroagir à data do Requerimento?

[...]

7. Diante da problemática levantada, cumpre realizar algumas colocações pertinentes. A Retribuição por Titulação compreende uma parcela remuneratória paga aos docentes da carreira de Magistério Superior, de acordo com sua jornada de trabalho, classe, nível e titulação comprovada, independentemente de cumprimento de interstício, e é regulada pela lei 12.772/2012, nestes termos:

Art. 16. A estrutura remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal possui a seguinte composição:

I - Vencimento Básico, conforme valores e vigências estabelecidos no Anexo III, para cada Carreira, cargo, classe e nível; e

II - **Retribuição por Titulação - RT**, conforme disposto no art. 17.

Parágrafo único. Fica divulgada, na forma do Anexo III-A, a variação dos padrões de remuneração, estabelecidos em lei, dos cargos do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.

Art. 17. Fica instituída a RT, devida ao docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a Carreira, cargo, classe, nível e titulação comprovada, nos valores e vigência estabelecidos no Anexo IV.

§ 1º. A RT será considerada no cálculo dos proventos e das pensões, na forma dos regimentos de regime previdenciário aplicável a cada caso, desde que o certificado ou o título tenham sido obtidos anteriormente à data da inativação.

§ 2º. Os valores referentes à RT não serão percebidos cumulativamente para diferentes titulações ou com quaisquer outras Retribuições por Titulação, adicionais ou gratificações de mesma natureza.

8. Desse modo, a legislação exige a comprovação da titulação, o que permite a concessão da RT, portanto, a comprovação documental representa um requisito para a obtenção da RT. Corroborando com esse entendimento o Ofício-Circular nº 5/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC, nestes termos:

[...]

09. Desse modo, a formação do servidor somente terá validade com o registro do título correspondente, sendo esse título o documento hábil para a formalização do pedido de quaisquer benefícios funcionais que decorram de sua titulação.

10. Por conseguinte, **orientamos que deve ser observado por todas as Instituições Federais de Ensino** que, tanto para ingresso como para concessão de benefícios funcionais, inerentes às Carreiras do Magistério Federal (Lei nº 12.772/2012) e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005), **deve ser exigida a apresentação do diploma de conclusão do curso**.

[...]

9. De igual modo, OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 18 de junho de 2019, exige o requisito da comprovação do título, nestes termos:

[...]

3. Nesse sentido, este órgão central do SIPEC passa a adotar os seguintes entendimentos

acerca de pagamento de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação:

a) a apresentação de documento formal expedido pela instituição de ensino responsável que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação, **qualifica o servidor para requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação;**

b) a fim de resguardar a Administração Pública, deverá ser apresentado, juntamente ao requerimento para pagamento dessa gratificação, **comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma;** e

c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação se dará a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, **desde que sejam atendidas todas as condições exigidas.**

[...]

10. Vale, ainda, destacar as conclusões do **PARECER n. 00544/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (NUP: 00407.009994/2017-11), de 02 de maio de 2018**, nestes termos:

[...]

34. Diante do exposto, conclui-se que:

a) O posicionamento do Ministério da Educação, consignado nos Pareceres nº 398/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, 400/2017/DAJ/COLEP/SAA e 415/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA e no Ofício-Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC encontra amparo no Acórdão nº 11374/2016-TCU-2ª Câmara, no Ofício Circular nº 818/2016-MP, na Nota Técnica nº 2556/2018-MP e no Ofício-Circular nº 53/2018-MP, e encontra-se em consonância com o que dispõe a Lei nº 9.394, de 1996;

b) O posicionamento consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU da Câmara Permanente de Matéria de Interesse das Instituições Federais de Ensino da Procuradoria-Geral Federal não traz elementos que justifiquem a revisão do entendimento adotado pelo Ministério da Educação de que todas as Instituições Federais de Ensino devem exigir a apresentação do diploma de conclusão do curso, tanto para ingresso como para concessão de benefícios inerentes às Carreiras do Magistério Federal (Lei nº 12.772/2012) e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005);

c) Uma vez que os entendimentos e orientações acerca da matéria encontram-se uniformizados pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal-SIPEC, no exercício de sua competência normativa, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do MEC e os Dirigentes de Gestão de Pessoas das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação não podem ser impelidos a seguir entendimento diverso, consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU.

[...]

11. Ademais, cumpre destacar um ligeiro excerto da **Nota Técnica nº 24195/2018-MP, de 23 de outubro de 2018**, nestes termos:

[...]

23. Após nova análise sobre a matéria, e diante do exposto na presente Nota Técnica, este órgão central do SIPEC corrobora com o entendimento apresentado pelo MEC, formalizado com base no art. 48 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e posiciona-se no sentido de ratificar o entendimento de que **a formação do servidor somente terá validade com o registro do título correspondente, sendo apenas o diploma ou o certificado o documento hábil para a formalização do pedido de quaisquer benefícios funcionais.**

[...]

12. Todavia, mesmo que se atenuem as exigências acima, o fato é que os efeitos financeiros deverão retroagir à data do requerimento administrativo, como bem defende o seguinte excerto do **PARECER n. 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, de 27 de fevereiro de 2019**, nestes termos:

[...]

39. Diante do exposto, conclui-se que:

a) A emissão do certificado ou diploma, de curso correspondente à qualificação atingida, constitui documento definitivo, como medida consequente ao atendimento a todas as condições prévias exigidas para a finalização do procedimento da respectiva titulação. Como tal não se confunde com o título acadêmico-profissional propriamente dito, por cuja cédula é representado, nem com outras formas provisórias de comprovação daquele;

b) O atendimento a todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação e aos pressupostos legais de funcionamento regular do curso, atestado pelo órgãos competentes, qualifica o servidor para requerer o pagamento da gratificação de incentivo à qualificação/retribuição por titulação por comprovante provisório equivalente (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título);

c) Cabe ao órgão central do SIPEC deliberar acerca da questão e, caso retome o entendimento tradicional de aceitação de outros documentos, leve à efeito normatização de medida administrativa isonômica para fixar o **termo inicial de pagamento dos benefícios por titulação a partir da data de apresentação do respectivo requerimento**, desde que **comprovado o atendimento a todas as condições exigidas**, por meio de diploma ou, alternativamente, **por meio de documento provisório, acompanhado de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma**.

[...]

13. Vale dizer que o parecer acima mencionado foi devidamente aprovado pelo Advogado-Geral da União, **em 16 de abril de 2019**, por meio do Despacho do Advogado-Geral da União nº 230. Assim, tendo em vista os esclarecimentos prestados acima, cumpre responder, de modo breve, aos questionamentos levantados, nestes termos:

**(a) primeira pergunta - a partir da data do requerimento**, contanto que sejam apresentados os documentos ventilados no item 12 *supra*. Assim, observa-se uma ligeira vantagem sobre o entendimento anterior, no sentido de que a RT seria devida apenas com a apresentação do diploma, mas, sem dúvida, não se admitindo a percepção da RT na data da defesa da tese ou dissertação;

**(b) segunda pergunta - além disso, mesmo que tenha sido definida a data do requerimento**, a data efetiva será sempre determinada em função do efetivo cumprimento da documentação exigida pelo OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME. Assim sendo, conforme o caso, a resposta à dúvida ventilada nos autos se encontra devidamente respondida nos termos da terceira hipótese do questionamento levantado no item 11 da Consulta.

14. Por fim, este Procurador Federal entende que é na defesa da tese ou dissertação que o servidor alcança o grau acadêmico, contudo, razões relacionadas à segurança jurídica exigem a expedição do diploma, daí o cuidado de os órgãos centrais exigirem a demonstração desse documento, inclusive para evitar eventuais pagamentos indevidos. Todavia, diante das posições definidas pelas culminâncias administrativas no tratamento da matéria, **o entendimento desde Procurador Federal, no caso, é simplesmente irrelevante**, impondo-se a observância dos parâmetros definidos no item 13 *supra*. De todo modo, admitindo-se a possibilidade de documentos provisórios para fins de percepção de RT, convém reconhecer a ocorrência de uma efetiva concordância prática sobre a matéria, prestigiando a segurança jurídica, mas sem causar maiores transtornos aos servidores com a demora na expedição de diploma.

### 3. CONCLUSÃO.

15. Em face do exposto, conclui-se<sup>[5]</sup> que é a data do requerimento administrativo, com o regular atendimento da documentação provisória exigida pelo OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, como termo inicial para a concessão de RT.

16. Diante das ante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, quarta-feira, 06 de outubro de 2021.

**Márcio Ribeiro**

**Procurador Federal**<sup>[6]</sup>

---

#### 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 art. 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) 23091011836202104 e da chave de acesso 5b3923a8

---

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 731575715 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAIMUNDO MARCIO RIBEIRO LIMA. Data e Hora: 06-10-2021 13:08. Número de Série: 4858664162093621221. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---