ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À 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 00165/2021/GAB/PFUFERSA/PGF/AGU

NUP: 23091.009490/2020-95
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA/RN
ASSUNTOS: PROGRESSÃO FUNCIONAL

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. MÉRITO PROFISSIONAL. CONCESSÃO [ARTIGOS 12, §§ 1º E 2º; 13-A, TODOS DA LEI 12.772/2012]. MUDANÇA DE CLASSE. PROMOÇÃO FUNCIONAL [ARTIGOS 12, § 3º, INCISO II; 13-A, TODOS DA LEI 12.772/2012]. DOCUMENTAÇÃO. APROVAÇÃO DE MEMORIAL. NECESSIDADE DE INTERSTÍCIO. ESCLARECIMENTOS. OBSERVÂNCIA. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta promovida pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas relativa à necessidade de interstício de 24 meses na aprovação de memorial para promoção para Classe E referente ao Magistério Efetivo. Assim, para fim de esclarecimento, os autos foram encaminhados para avaliação da **Procuradoria Federal junto à UFERSA**, em obediência ao artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480 / 2002[1].

2. Os autos, encaminhados/recebidos a esta Procuradoria Federal em **02.06.2021**[2], estão instruídos com os seguintes elementos:

(a) às fls. 01/03, consta consulta da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas à Procuradoria Federal na UFERSA, de **02 de junho 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 necessidade de interstício de 24 (vinte e quatro) meses na aprovação de memorial para promoção para Classe E referente ao Magistério Efetivo**, 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, nestes termos:

> 07. Assim sendo, ante as nuances fáticas, torna-se oportuno indagar:
>
> a) Ante a situação exposta, a aprovação de memorial (previsto no artigo 12, inciso IV, alínea "c") constitui requisito cumulativo para a promoção para Classe E referente ao Magistério Efetivo?
>
> b) Sendo a resposta do item "a" positiva, urge indagar se para a promoção para Classe E, é preciso considerar a data de aprovação de memorial (posterior), ou considerar o interstício de 24 (vinte e quatro) meses?

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**". 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**
>
> [...]
>
> **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

[...]

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.

§ 1°. 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:

[...]

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.**
>
> [...]

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.
>
> [...]

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

(a) *primeira pergunta* **-** a resposta é positiva. A legislação é cristalina e exige o atendimento de 3 (três) 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); (b) "aprovação em avaliação de desempenho" (artigo 12, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.722/2012); 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** (artigo 12, § 2º, inciso III, da Lei nº 12.722/2012). Dessa maneira, o referido memorial é pressuposto essencial para a promoção para a Classe E do Magistério Superior, somando-se aos 2 (dois) outros requisitos; e

(b) *segunda pergunta* **-** Para a promoção de Classe E deve-se considerar o interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício do nível anterior, como citado na legislação relacionada. Para a Classe E, some-se aos requisitos de promoção para a Classe D o de 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. Observando a Lei nº. 12.772/2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, verifica-se, em seu **artigo 13-A**, que a data de cumprimento do interstício e dos requisitos necessários para a promoção foi estabelecida como marco inicial para a produção de efeitos financeiros, senão vejamos:

> 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**. (grifo nosso)

Sobre o tema, o Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal editou a Nota nº. 077/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, em 26 de outubro de 2016, com fulcro de elucidar as controvérsias causadas pelas mudanças na regulamentação da promoção funcional docente trazidas pela Lei supracitada. Veja-se:

> "No que interessa aos possíveis pontos em divergência, a ASJUR-MTFC, no Parecer nº. 00240/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU (doc. seq. 15), apresentou as seguintes conclusões:
>
> a) Quanto a natureza da portaria de concessão de progressão funcional, no que se refere a carreira de docentes das instituições de ensino federais, conclui-se o seguinte:
>
> a.1) **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 deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira**;
>
> a.2) 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.3) **a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1º de agosto 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 expedidas pelo órgão central do SIPEC, vinculam todos os órgãos setoriais, entre eles, a unidade de recurso humanos da IFRN.
>
> (...)
>
> Cotejando-as é possível verificar que remanesceu em dissenso o ponto relativo à natureza do ato concessivo da progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições de ensino, se constitutivo ou declaratório.
>
> (...)
>
> E mesmo em relação a este específico aspecto, vale registrar que a divergência diz respeito ao período anterior à vigência da Lei nº. 13.325, de 29 de julho de 2016, uma vez que a própria consulta formulada antecede a publicação deste diploma (Memorando nº. 1/2016/PEOC/PFIFRIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU, **de 22 de junho de 2016**).
>
> Pois bem. Como salientado no Parecer nº. 00240/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, item 14, a mencionada Lei nº. 13.325/2016 é explícita ao definir o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional na carreira docente. No período anterior à sua publicação, não havia tal previsão. Quanto a essas hipóteses pretéritas o já firmado entendimento deste Departamento de Consultoria voltou a ser externado no Parecer n]. 1/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, no sentido de que ***"o direito à progressão é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarada por ela".*** (item 22).

Certo é que *"alguns docentes argumentam que esta aprovação de memorial não deve ser considerada a data correta para firmar o direito à concessão da promoção para Classe E, tendo em vista que não se trata de defesa de tese nova (apesar de ter esta opção na lei), e sim, um compilado das atividades realizadas nos 24 (vinte e quatro) meses"*. No entanto, com a devida vênia, a lei é clara: **aprovação** de memorial.

10. CONCLUSÃO.

11. Ante o exposto, conclui-se[5] pela o cumprimento do requisito se dá com a efetiva aprovação do memorial para promoção de Classe E do Magistério Superior.

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

Mossoró/RN, segunda-feira, 14 de junho de 2021.

CARLOS ANDRÉ STUDART PEREIRA
Subprocurador-Chefe da PF/UFERSA
No exercício da titularidade

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).

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 CARLOS ANDRE STUDART PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 652860405 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS ANDRE STUDART PEREIRA. Data e Hora: 14-06-2021 13:59. Número de Série: 17117156. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.