



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Comissão Permanente de Pessoal Docente

OFÍCIO CIRCULAR CONJUNTO Nº 1/2024/PROGEP-CPPD/UFES
Ref. Processo digital nº 23068.000182/2024-15

Vitória, 31 de janeiro de 2024.

Aos (Às) Servidores (as) da Carreira do Magistério Federal e Gestores (as) da Ufes,
Aos membros integrantes das Comissões Permanentes de Avaliação Docente (CPADs) e das
Comissões Examinadoras (CEX)

Assunto: Progressão e promoção na Carreira do Magistério Federal

Prezados(as) senhores(as),

1. No parecer n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, a AGU, após ser instada pelo órgão central do Sipec, alterou seu entendimento quanto à concessão de progressão e promoção na carreira docente, passando a considerar a avaliação de desempenho como de caráter declaratório, contrariando assim o entendimento firmado anteriormente de que a data da concessão seria atrasada caso a avaliação pela comissão competente ocorresse após o interstício de 2 (dois) anos.
2. A fim de melhor elucidar os desdobramentos dessa mudança de entendimento, a Progep realizou consulta à Procuradoria junto à Universidade por meio do Ofício nº 221/2023/PROGEP/UFES, tendo sido respondida por meio da NOTA TÉCNICA n. 00001/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU, cujos entendimentos foram adotados pelo reitor.
3. Diante disso, viemos esclarecer alguns desdobramentos a respeito dessa mudança de entendimento:
 - 3.1 A Avaliação de Desempenho realizada pelas Comissões competentes – CPAD, CEX e CES, necessária para consolidar o direito à progressão funcional, não terá mais o condão de modificar a data de concessão, sendo o interstício de 2 (dois) anos a partir da última progressão ou promoção mantido como a data de referência para as progressões seguintes;
 - 3.2 As progressões e promoções já concedidas conforme a regra anterior não serão retificadas em razão desta mudança de posicionamento, pois o novo entendimento não possui efeitos retroativos;
 - 3.3 Progressões e promoções em atraso poderão ser concedidas a qualquer tempo, porém a data do interstício retroagirá no máximo para 5 (cinco) anos contados da abertura do processo, desde que comprovado o cumprimento dos requisitos legais;





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Comissão Permanente de Pessoal Docente

3.4 Deverá ser aberto um processo para cada progressão ou promoção solicitada, por ser necessário avaliar cada período de 2 (dois) anos individualmente, sendo considerados para avaliação de desempenho os 2 (dois) anos posteriores à data da última progressão, promoção ou aceleração da promoção;

3.5 Os efeitos financeiros das progressões e promoções não poderão retroagir a data anterior à abertura do processo, por ser o requerimento um requisito para a concessão da progressão;

3.6 Os dispositivos constantes do presente ofício se aplicam também à concessão de Aceleração da Promoção, sendo possível a concessão retroativa a até 5 (cinco) anos contados da abertura do processo, sendo considerada a data da aprovação em estágio probatório ou a data da apresentação da documentação comprobatória do título, a que ocorrer por último;

3.7 O novo entendimento será aplicado apenas aos processos abertos a partir de 23 de novembro de 2023, data em que o entendimento da AGU foi alterado.

4. Será encaminhada proposta de adequação da Resolução nº 52/2017/CEPE-Ufes e dos demais normativos internos da Ufes ao novo entendimento vigente, devendo-se desconsiderar a aplicação dos dispositivos que contrariarem o que informado no presente ofício.

5. Em caso de dúvidas, a DDP/Progep se coloca à disposição por meio do e-mail sdcc.ddp.progep@ufes.br, bem como, ressalta a competência da Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) para prestar assessoramento às comissões avaliadoras (CPAD, CEX e CES) no que se refere à avaliação de desempenho para progressão e promoção, nos termos do Art. 20 da Resolução nº. 52/2017-CEPE/UFES.

6. Seguem anexos a este Ofício Circular os seguintes documentos:

PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU

Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MGI

PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU

OFÍCIO Nº 221/2023-PROGEP

NOTA TÉCNICA n. 00001/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

Atenciosamente,

Josiana Binda
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Maria Cristina Figueiredo Aguiar Guasti
Presidente da Comissão Permanente de
Pessoal Docente





Ofício Circular Conjunto 1-2024-Progep-CPPD 2024-Progressao

Data e Hora de Criação: 31/01/2024 às 21:04:40

Documentos que originaram esse envelope:

- Ofício Circular Conjunto 1-2024-Progep-CPPD 2024-Progressao.pdf (Arquivo PDF) - 2 página(s)



Hashs únicas referente à esse envelope de documentos

[SHA256]: ba5fbae00a988e312a9c6b02226815e4996bd2edadad497775b69d97de2562e1

[SHA512]: 37176c98622384caa91cc6bfcf615a2236e956f3f8f99a1c42527b182d0535211658ea734dadb3f0f2ed71b087160a7c9f473df9ac8d5203e31ff021d22284

Lista de assinaturas solicitadas e associadas à esse envelope



ASSINADO - Josiana Binda (josiana.binda@ufes.br)

Data/Hora: 31/01/2024 - 21:07:16, IP: 200.137.65.106, Geolocalização: [-20.276299, -40.302770]

[SHA256]: 8ed73fe693914102a57560a07a1777944b70ab8083bc85a8d6292c33775839bc



ASSINADO - Maria Cristina Figueiredo de Aguiar Guasti (maria.guasti@ufes.br)

Data/Hora: 01/02/2024 - 22:21:09, IP: 187.36.174.101, Geolocalização: [-20.31616, -40.337408]

[SHA256]: 3dc391b5dd3e7ecbce7e6d14c3b8669ecd057ffe4b69a621c61458b526cb5569

Histórico de eventos registrados neste envelope

01/02/2024 22:21:09 - Envelope finalizado por maria.guasti@ufes.br, IP 187.36.174.101

01/02/2024 22:21:09 - Assinatura realizada por maria.guasti@ufes.br, IP 187.36.174.101

01/02/2024 22:20:56 - Envelope visualizado por maria.guasti@ufes.br, IP 187.36.174.101

31/01/2024 21:07:16 - Assinatura realizada por josiana.binda@ufes.br, IP 200.137.65.106

31/01/2024 21:07:12 - Envelope visualizado por josiana.binda@ufes.br, IP 200.137.65.106

31/01/2024 21:07:03 - Envelope registrado na Blockchain por josiana.binda@ufes.br, IP 200.137.65.106

31/01/2024 21:07:02 - Envelope encaminhado para assinaturas por josiana.binda@ufes.br, IP 200.137.65.106

31/01/2024 21:04:41 - Envelope criado por josiana.binda@ufes.br, IP 200.137.65.106



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO PÚBLICA DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE
ÓRGÃOS JURÍDICOS
PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADA: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: PROGRESSÃO FUNCIONAL DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO FEDERAL

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. CARREIRA MAGISTÉRIO FEDERAL AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. INTERSTÍCIOS ACUMULADOS.

I - A divergência que ensejou a elaboração do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, sobre progressão por interstícios acumulados na carreira do Magistério Federal, deixou de existir.

II - **Há consenso** entre a Procuradoria-Geral Federal, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Educação e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Órgão Central do SIPEC **acerca da natureza declaratória da avaliação de desempenho e quanto à possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal, nos termos considerados e em harmonia com a atual jurisprudência.**

III - Considera-se superado o PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, na parte que contraria o entendimento ora uniformizado, a partir da aprovação da presente manifestação.

I - Relatório

1. A Procuradoria-Geral Federal - PGF, por intermédio do PARECER n. 00003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00021/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (seqs. 6/7), solicita o reexame do entendimento que considera indevida a progressão funcional em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Superior, tratado no PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU e ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU (seqs. 59 e 96 do NUP 00832.000019/2016-39).
2. Argumenta que o atual cenário jurisprudencial é contrário a esse entendimento. A sua prevalência tem provocado a judicialização da matéria e prejuízos ao desenvolvimento funcional dos docentes.
3. Ressalta que a **progressão funcional** na carreira do Magistério Federal, que engloba o Magistério Superior e o Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, se dá mediante o **cumprimento do interstício de 24 meses de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho**, conforme estabelecem os arts. 12 e 14^{II} da Lei nº 12.772, de 2012.
4. Para o atendimento do primeiro requisito, basta o docente desempenhar efetivamente o cargo pelo prazo de 24 meses, a **dúvida surge quanto ao cumprimento da exigência da aprovação em avaliação de desempenho**.
5. Esclarece que a avaliação de desempenho consiste em um procedimento no qual a comissão avaliadora "verifica o que o docente fez durante o interstício (por exemplo: se deu aula na graduação e na pós-graduação, se fez projetos de pesquisa, de extensão, se publicou artigos científicos, se fez orientação de tese, de dissertação, de TCC, se exerceu cargo em comissão ou função comissionada etc.)". Sendo atribuída determinada pontuação para cada atividade realizada, de acordo com o regulamento da instituição de ensino. Não havendo juízo valorativo sobre elas, devendo o docente atingir a pontuação mínima necessária para se tornar apto à progressão.
6. Sustenta que essa avaliação se volta às atividades realizadas no passado, no interstício cumprido, sendo, portanto, de **natureza declaratória**, onde o direito é **"adquirido no momento em que o docente implementa o interstício (requisito temporal) e tenha, dentro desse período, produzido o mínimo suficiente para progredir de nível"**. Logo, a avaliação continua sendo requisito para progressão, mas seus efeitos não podem ficar condicionados à sua conclusão.
7. Informa que a jurisprudência consolidou-se nesse sentido. Citou julgados do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização.
8. Diante desse contexto, sustenta a possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal. Admite a possibilidade de apresentação pelo docente de requerimento contemplando mais de um interstício, **mas seus efeitos financeiros ficam sujeitos às regras da prescrição quinquenal** estabelecidas no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.
9. Para os casos em que o docente não atingir a pontuação mínima necessária, haverá a prorrogação do interstício, até que a atinja. Somente a partir deste momento é que iniciará um novo interstício. Rechaçou a possibilidade de se computar a pontuação obtida em um interstício em outro, "mesmo quando houver excesso de pontos", já que de acordo com a previsão legal "os requisitos para a progressão devem ser obtidos dentro do período de tempo indicado na lei".
10. Ao final, concluiu:

64. Diante do exposto, conclui-se que o direito à progressão funcional nas carreiras do magistério federal surge a partir do momento em que implementados os requisitos previstos nas normas de regência, sendo a avaliação de desempenho um ato que valida os fatos pretéritos, possuindo natureza meramente declaratória. Nesse sentido, desde que preenchidos os requisitos em relação a cada interstício, afigura-se possível a progressão por interstícios acumulados, sujeitando-se o docente, quanto aos efeitos financeiros, à prescrição quinquenal

65. Em caso de aprovação da presente manifestação, sugere-se o encaminhamento ao DECOR/CGU/AGU, com pedido de revisão do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, Seq. 59) e do PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, Seq. 96).

11. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação - CONJUR-MEC e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI foram instadas sobre o assunto, conforme DESPACHO n. 00067/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (seq. 8).

12. A admissibilidade do pedido, conforme disciplina a Portaria Normativa CGU/AGU n. 14, de 23/05/2023, foi realizada por intermédio da COTA n. 00044/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00088/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (seqs. 10/11), com recomendação da concessão da vista coletiva e realização de reunião de apresentação de caso.

13. A reunião de apresentação de caso ocorreu no dia 15/08/2023, conforme exposto na ATA n. 00005/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (seq. 29). Manifestaram-se nos autos, a CONJUR-MEC, a Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI (atual Órgão Central do SIPEC) e a CONJUR-MGI.

14. A CONJUR-MEC, no PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 03695/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seq. 17), juntado aos autos em 25/08/2023, manifestou concordância com a proposta revisional apresentada pela PGF.

15. Ressaltou que a interpretação vigente, embora não tenha se revelado, em princípio, irrazoável, dentro de um contexto de interpretação estritamente literal, não foi albergada pela jurisprudência.

16. Pontuou que a discussão posta nos autos não existiria se, ao final de cada interstício, o docente formulasse o seu pedido de progressão e "a Administração, prontamente, proferisse sua decisão". Porém, o que se observa, em muitos casos, é "uma iniciativa tardia do docente em postular o seu desenvolvimento na carreira e/ou uma mora da Administração ao proferir sua decisão final". Situações não previstas pelo legislador.

17. Entende que o desenvolvimento na carreira do Magistério Federal "depende necessariamente de iniciativa do docente interessado", seja para comprovar as atividades acadêmicas necessárias à avaliação de desempenho, já que muitas delas podem não ser do conhecimento da instituição de ensino, seja porque para ambas as carreiras do Magistério Federal há necessidade de aprovação de memorial para a promoção à Classe de Professor Titular.

18. Sustenta que "decorrido o interstício legal e realizadas as atividades necessárias à progressão/promoção, não tendo havido requerimento com comprovação das atividades acadêmicas, não há de se reputar a Administração em mora, vez que impedida de reconhecer o direito do docente inerte". Os efeitos financeiros da promoção/progressão funcional devem "vigorar a partir do requerimento do docente", de modo a evitar que a Administração tenha que arcar com o pagamento de juros moratórios. Adverte que há posicionamento neste sentido na jurisprudência do STJ.

19. Em conclusão, assentou:

53. Diante do exposto, considerando o entendimento jurisprudencial, que se firma no sentido da natureza declaratória da decisão administrativa que avalia o desempenho do docente, esta Consultoria Jurídica recomenda a revisão do PARECER N° 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União Substituto (NUP 00832.000019/2016-39, Seq. 59 e 64) e do PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, esse aprovado pelo Despacho n° 394 do Advogado-Geral da União (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 96), de modo a considerar que os efeitos financeiros decorrentes do desenvolvimento nas Carreiras do Magistério Federal tenha por termo inicial a data do requerimento administrativo, por meio do qual se comprove os requisitos legais e regulamentares exigidos.

20. A Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI manifestou-se por intermédio da Nota Técnica SEI n° 33863/2023/MGI (seq. 28), juntada aos autos em 15/09/2023. Também concorda com o pedido revisional formulado pela PGF.

21. Após apresentar o histórico das manifestações por ela elaboradas acerca do assunto, informou que adota o entendimento fixado pela AGU em 2017.

22. Sustenta que a avaliação para fins de progressão funcional ou promoção tem por objetivo aferir o "desempenho do servidor no interstício então considerado", assim, por ocasião da Nota Informativa n° 6/2017-MP, compreendeu "que não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação dar-se no momento do cumprimento dos requisitos".

23. Ressalta que a apreciação dos requisitos para fins de progressão funcional ou promoção é um "direito subjetivo do servidor ao seu desenvolvimento, dentro dos limites legais". Não havendo essa apreciação no lapso temporal previsto, "o tempo percorrido desde o cumprimento dos requisitos legais até a efetiva conclusão da apreciação pela Administração, pode ser considerado para fins de contagem de novo interstício".

24. Argumenta que "embora a literalidade da norma induza à conclusão de que a mudança para o nível seguinte dependa do exercício formalizado no anterior", o advento do art. 13-A da Lei n° 12.772, de 2012, teve o propósito de conferir tratamento

diverso quanto aos efeitos financeiros em relação àqueles "que efetivamente comprovem o preenchimento dos requisitos legais e regulamentares dentro dos períodos delimitados para cada interstício legal".

25. Evoluindo o seu entendimento técnico, considera possível a progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal, desde que "comprovados os requisitos legais exigidos para a progressão funcional e promoção dos servidores e desde que esses requisitos tenham sido cumpridos nos períodos relativos a cada nível funcional".

26. Por fim, destacou ser incerto o potencial de repercussão financeira ao orçamento da União no caso da eventual superação do entendimento adotado no Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU. A respeito disso, acrescentou:

29. A esse respeito, cabe destacar que a gestão dos procedimentos de concessão de progressão funcional e promoção não ocorre de forma centralizada no âmbito do Sipec, sendo a unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade a responsável por executar e gerir esses processos. É somente a partir dessa gestão, restrita aos respectivos quadros de pessoal das instituições, que se poderia extrair dados acerca do quantitativo de docentes abrangidos em determinados níveis e classes e que seriam afetados pela mudança no entendimento administrativo em questão.

30. A competência normativa e fiscalizadora do Órgão Central do Sipec não abrange o controle dos processos de avaliação e concessão de progressão funcional e promoção, razão pela qual resta prejudicado um eventual levantamento de custos e impacto.

31. Não obstante, cabe ponderar que o orçamento federal tem em seu planejamento a reserva de recursos para o denominado crescimento vegetativo da sua folha de pessoal, o que pode ser considerado para abarcar as despesas supracitadas, a depender de análise técnica pela área responsável.

27. A CONJUR-MGI manifestou-se por intermédio do PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01115/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seqs. 30/31) e juntado aos autos em 27/09/2023. Também concorda com a proposta revisional apresentada pela PGF.

28. Destaca que a operacionalização do processo de concessão de progressão e promoção na Administração Pública federal, segundo esclareceu a SGP/MGI, é variável de acordo com a legislação de cada carreira. Para algumas carreiras, a mudança de nível ou categoria pode implicar na mudança de atribuição. Nesta hipótese, entende que a aprovação da avaliação de desempenho tem natureza constitutiva. Para as situações que não houver essa modificação, entende razoável que "o início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão ou da promoção". É o caso da carreira do Magistério Federal.

29. Logo, considera equivocada a compreensão atual de que o interstício temporal exigido em determinado nível da carreira somente é concluído se, além do atendimento dos demais requisitos legais, houver o reconhecimento formal da Administração (aprovação da avaliação) sobre a progressão do docente para este nível.

30. Em relação ao início do processo de desenvolvimento na carreira e dos efeitos financeiros entende que sendo as atividades realizadas pelo docente conhecidas pela instituição de ensino, "não haverá necessidade de nenhuma ação do interessado para que a avaliação seja realizada, razão pela qual os efeitos financeiros da progressão deverão retroagir à data do cumprimento do interstício". Havendo, porém, a necessidade de comprovação pelo docente, os efeitos financeiros da progressão/promoção devem retroagir à "data da apresentação do requerimento, desde que devidamente instruído com a documentação necessária à comprovação do direito", porque neste momento estarão atendidos todos os requisitos estabelecidos na lei.

31. Caso não seja apresentada a documentação exigida, o docente deve arcar com o ônus do atraso em sua progressão/promoção. "Logo, nessas hipóteses, não seria razoável considerar que os efeitos da publicação do ato de promoção devem retroagir a término do interstício legal (24 meses)".

32. Argumenta que os efeitos financeiros decorrentes da progressão "devem se dar a partir do momento em que forem atendidos todos os requisitos que permitam à administração examinar e reconhecer o direito do docente de progredir entre níveis ou classes previstas para o seu cargo". Sobre esse aspecto destacou ausência de uniformidade na jurisprudência.

33. Ao final, concluiu:

28. Ante o exposto, opinamos favorável a revisão PARECER Nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU e PARECER N. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, para defender que é possível haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Federal, pelo acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais. Entendemos que o início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão.

29. Quanto aos efeitos financeiros decorrentes, parece-me que esses devem se dar a partir do momento em que forem atendidos todos os requisitos que permitam à administração examinar e reconhecer o direito da progressão e promoção do docente. O termo inicial para os efeitos financeiros deverá observar as particularidades de cada categoria e seus respectivos regulamentos, sendo, portanto, definido na análise do caso concreto.

30. Conforme exposto neste opinativo, concluímos que há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data do cumprimento do interstício e existem outras hipóteses em que os efeitos financeiros do reconhecimento da progressão/promoção deverão retroagir à data em que o docente interessado apresentou requerimento, com a documentação necessária à comprovação do direito.

34. Coligidas essas informações, passa-se à análise.

II - Fundamentação

35. O cerne da presente análise é a revisão do entendimento que considera indevida a progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Superior, consubstanciado no PARECER n.

00042/2017/DECOR/CGU/AGU e ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, à vista dos novos argumentos apresentados.

36. Embora a CONJUR-MEC e a CONJUR-MGI tenham tratado de aspectos relativos ao início do processo de desenvolvimento na carreira do Magistério Federal e dos seus efeitos financeiros, assuntos intrinsecamente relacionados à temática versada nos autos, não foram objeto de apreciação nos pareceres questionados e também não se observou o enfrentamento direto pela PGF em seu pedido revisional. Desta forma, considera-se prejudicada a sua apreciação neste momento.

37. O PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União substituído, examinou duas controvérsias jurídicas, a primeira envolvendo a PGF e a então Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento a respeito da progressão por interstícios acumulados na carreira do Magistério Superior. A outra, envolvia a PGF e a CONJUR-MEC a respeito do termo final de vigência da regra contida no art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, tendo em vista o advento da Lei nº 12.772, de 2012.

38. A PGF, no PARECER Nº 09/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU (seq. 14 do NUP nº 00407.005562/2013-08), ratificado pelo PARECER n. 00001/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (seq. 21 do NUP nº 00832.000019/2016-39), sustentou a possibilidade de haver progressão por interstícios acumulados. Diverso foi o entendimento manifestado pela CONJUR-MP, no PARECER n. 00257/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU (seq. 27 do NUP nº 00832.000019/2016-39), alinhada ao entendimento do Órgão Central do SIPEC.

39. Prevaleceu a tese sustentada pela CONJUR-MP no sentido de que:

(...) a avaliação de desempenho é requisito indissociável para fins de comprovação das exigências legais para a progressão. Com efeito, não se mostra possível o simples acúmulo de interstícios, permitir o docente progredir em vários níveis de uma só vez, sem que tenha submetido às respectivas avaliações de desempenho. A norma não deixa dúvida da necessidade de comprovação cumulativa dos requisitos.

40. O PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU não enfrentou diretamente a questão afeta à natureza jurídica da avaliação de desempenho. A compreensão extraída que tal ato seria de natureza constitutiva decorreu da própria exegese legal. Além disso, não houve inovação quanto ao entendimento adotado, prevaleceu aquele sustentado pela CONJUR-MP e adotado pelo Órgão Central do SIPEC, conforme Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP (seq. 16 do NUP 00407.005562/2013-08), ratificada pela Nota Informativa nº 6/2017-MP (seq. 26 do NUP 00832.000019/2016-39). Confira-se:

Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP

(...)

7. Nestes termos, respondendo de forma sintética às questões postas no item 1 desta Nota, conclui-se que não há como prosperar qualquer proposição favorável à evolução na Carreira sem que haja o cumprimento do interstício exigido para cada Nível, ou seja o professor terá que vivenciar/atuar em cada nível da Carreira. A mudança de Classe poderá ocorrer sem interstício desde que haja a titulação exigida, exceto no caso de Professor Associado que se exige o cumprimento do interstício para o acesso à citada Classe.

8. Quanto ao atraso para a entrega das avaliações, a legislação que trata da matéria não dispõe sobre o mérito, não havendo portanto, amparo legal para que o servidor evolua na Carreira de Magistério sem que tenha cumprido todas as exigências já mencionadas.

(...)

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 requer 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 Associado.

Nota Informativa nº 6/2017-MP

(...)

18. Por fim, nos autos sob nº 00407.005562/2013-08, em que a Federação de Sindicatos de Professores de Instituições de Ensino Superior solicita a revisão do Parecer nº 09/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, questionando a aplicação da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, informa-se que referida Nota proveniente deste Órgão Central do SIPEC ainda se encontra em vigor, uma vez que não foi demonstrado fato novo, nulidade ou vícios que ensejem sua alteração.

41. O PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, apreciou pedido de reconsideração parcial do entendimento consubstanciado no PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU na parte que tratou da impossibilidade de haver progressão por interstícios acumulados, formulado pela Universidade de Brasília - UNB. Alegou-se que o advento do art. 13-A da Lei nº 12.772/2012, incluído pela Lei nº 13.325, de 2016, teria não apenas fixado o início dos efeitos financeiros, como também teria afastado a exigência do cumprimento do interstício em cada nível. Foi mantida a orientação constante do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificada pela PGF, conforme NOTA n. 00015/2019/DEPCONSUS/PGF/AGU (seq. 95).

42. Os argumentos agora trazidos demonstram a superação do entendimento que considerou indevida a progressão por interstícios acumulados.

43. A divergência que ensejou a elaboração do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU quanto a esse entendimento, deixou de existir. Há consenso nos autos acerca da

natureza declaratória da avaliação de desempenho e quanto à possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal.

44. A PGF, a CONJUR-MEC, o Órgão Central do SIPEC e a CONJUR-MGI entendem que a avaliação de desempenho na carreira do Magistério Federal possui natureza declaratória.

45. Esse entendimento está alinhado àquele adotado na jurisprudência, no sentido de que o direito ao desenvolvimento na carreira do Magistério Federal é adquirido a partir do cumprimento do interstício e dos requisitos legais e não da conclusão da avaliação de desempenho.

46. A despeito da inexistência de precedente qualificado sobre a matéria, a PGF ressaltou a existência de julgados na Primeira e Segunda Turmas do Superior Tribunal de Justiça nesse sentido. Informou que a Turma Nacional de Uniformização já pacificou o assunto e considera improvável a reversão dessa orientação.

47. De fato, diversos julgados são no sentido do entendimento acima.

48. No REsp 1995528/RN, o Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma do STJ, DJe 20/04/2023, assentou que "a progressão funcional por mérito tem natureza declaratória, e os respectivos efeitos fluem a partir do cumprimento dos requisitos previstos em lei para tanto, já que a partir daí o servidor tem direito subjetivo".

49. No voto do Ministro Relator Benedito Gonçalves, no AgInt no Recurso Especial Nº 1988371 - AL, Primeira Turma do STJ, DJe 01/09/2022, foi afastada a compreensão de que os requisitos para a progressão somente estariam atendidos "no momento em que é feita a avaliação funcional (com a consequente aprovação)". Ao fazer referência ao disposto nos arts. 13-A e 14-A da Lei nº 12.772, assentou que eles não "albergam qualquer disposição concernente à natureza constitutiva do processo de avaliação do desempenho".

50. Essa compreensão é melhor observada no voto do Ministro Relator Gurgel de Faria no AgInt no REsp 1945986/RS, Primeira Turma do STJ, DJe 20/04/2023, onde ressaltou que "a posição firmada no aresto combatido não destoia da jurisprudência dominante do STJ, de que os efeitos financeiros do direito subjetivo à promoção/progressão funcional devem vigorar a partir da data em que preenchidos todos os requisitos legais, independentemente da data de sua verificação pela Administração ou da publicação da respectiva portaria".

51. A Turma Nacional de Uniformização no PUIL n. 5010485-98.2019.4.04.7100, Relator Juiz Federal Gustavo Melo Barbosa, julgado em 23/11/2020, ressaltou que "o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão e promoção deve corresponder o cumprimento do interstício e demais requisitos legais, dado o caráter declaratório de que se reveste a avaliação de desempenho a que deve se submeter o servidor".

52. Diante desse panorama, sustentam a possibilidade de haver progressão funcional em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal.

53. O Órgão Central do Sipec e a CONJUR/MGI revisaram seus entendimentos anteriores e passaram a admiti-la, na linha da tese sustentada pela PGF. Concordam com a possibilidade de haver progressão por interstícios acumulados, desde que haja a comprovação do atendimento dos requisitos legais exigidos e que eles tenham sido cumpridos nos períodos relativos a cada nível funcional. Sujeitando-se essa concessão às regras da prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, quanto aos efeitos financeiros.

54. Embora não se tenha localizado no repositório do STJ decisão enfrentando diretamente esse aspecto, no Recurso Especial nº 1845080 - PE, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 17/11/2020, foi mantida decisão judicial que havia reconhecido o direito à concessão de progressões e promoções por interstícios acumulados. Confira-se:

Trata-se de recurso especial interposto por XXXXXXXX com amparo nas alíneas a e c do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado (e-STJ, fl. 169):

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DOCENTE. PROGRESSÃO FUNCIONAL. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

I. XXXX ajuizou ação ordinária contra a Universidade Federal Rural de Pernambuco, objetivando o reconhecimento do direito à progressão na carreira de magistério federal, consubstanciada na Decisão 877/2016 - CPPD, posteriormente revogada através da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, que entendeu que não é cabível a contagem de interstícios retroativos e acumulados, devendo os 24 meses de que trata o art. 12, §2º, inciso I da Lei nº 12.772/12 serem cumpridos como efetivo exercício em cada nível. Nesse sentido, a Professora não faz jus às progressões retroativas e que acumularam ao longo do tempo, pois não ingressou com o processo de progressão ao cumprir cada interstício.

II. O MM. juiz "a quo" julgou procedente o pedido para: " i) reconhecer a ilegalidade da revogação da Portaria n.º 1355/2016-SUGEP, de 08/12/16, afastando, no caso concreto, a decisão do Vice-Reitor em exercício, datada de 01/03/2017, nos autos do processo administrativo n.º 23082,011854/2014-68, na qual indeferiu as progressões e promoções cumulativas da Decisão n.º 877/2016 - CPPD; b) condenar a UFRPE a conceder a parte autora as progressões e promoções a que fizer jus, nos termos supra mencionados, inclusive procedendo às devidas correções em seus assentamentos funcionais, bem como a pagar as diferenças, a serem apuradas em liquidação de sentença, decorrentes das remunerações efetivamente pagas e aquelas que deveriam ter sido pagas, considerando o termo inicial dos efeitos financeiros, nos termos supramencionados, devidamente corrigido e acrescido de juros de mora na data do efetivo pagamento."

III. Inconformada, apela a UFRPE, alegando que a autora não tem direito às Progressões acumuladas, bem como aos efeitos financeiros retroativos de acordo, respectivamente, com o art. 12, § 2º, inciso I e § 3º da Lei 12.772/12,

que exige o efetivo exercício por 2 anos em cada nível como também o cumprimento de todos os requisitos e, de acordo com o art. 13-A da Lei 1313.325/16, que alterou a redação da Lei 12.772/12, no qual o efeito financeiro das Progressões e Promoções só ocorrerá a partir da data de cumprimento do interstício e dos requisitos estabelecidos em lei.

IV. Da leitura dos artigos 12, §§ 2º e 3º, e 13 - A da Lei nº 12.772/12 e da Resolução 2008/12 do Conselho Universitário da UFRPE e da Resolução 062/2015 conclui-se que, existe a determinação de que após, cada interstício de 24 meses, deverá haver processo de avaliação para progressão funcional do docente.

V. No caso dos autos, não houve avaliação acerca da progressão da parte autora após cada interstício de 24 meses, conforme determina a legislação que rege a matéria, não havendo como deferir a progressão pleiteada.

VI. Apelação provida.

(...)

VOTO

Cinge-se a controvérsia a definir se é possível a avaliação de desempenho prevista no art. 12 da Lei n. 12.772/2012 após o interstício de 24 (vinte e quatro) meses mencionado nos §§ 2º e 3º do referido dispositivo.

No caso, o Tribunal de origem, ao dar provimento ao recurso de apelação do ente público, entendeu pela impossibilidade da progressão, exclusivamente pelo fato de que não houve a avaliação dentro do referido interstício.

Confira-se (e-STJ, fl. 168):

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, conclui-se que existe a determinação de que após cada interstício de 24 meses, deverá haver processo de avaliação para progressão funcional do docente. No caso dos autos, não houve avaliação acerca da progressão da parte autora após cada interstício de 24 meses, conforme determina a legislação que rege a matéria, não havendo como deferir a progressão pleiteada. Ademais, tal conduta implicaria em privilegiar o servidor que ficou inerte durante muito tempo

O acórdão recorrido foi fundamentado com base nos arts. 12, §§ 2º e 3º, e 13-A da Lei n. 12.772/2012, a seguir transcritos:

(...)

Ocorre que, da leitura dos mencionados dispositivos, não se extrai norma alguma que impeça a avaliação de desempenho após o interstício de 24 (vinte e quatro) meses, sendo esse período apenas um dos requisitos legais para a progressão funcional.

A fim de corroborar tal entendimento, cito o bem fundamentado parecer ministerial, o qual utilizo como fundamento do presente voto (e-STJ, fl. 358):

Da análise dos referidos dispositivos, não é possível vislumbrar a exigência de que a solicitação de progressão funcional tenha que coincidir com a data em que preenchidos os requisitos para a sua obtenção. Essa interpretação, inclusive, nem poderia prevalecer, pois cria ao administrado restrição que não se encontra nas leis que regem o tema, e exorbita os limites de exercício do Poder Normativo pela Administração Pública, como leciona Hely Lopes Meirelles:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Verifica-se da leitura dos dispositivos normativos prevê, simplesmente, tanto para as progressões quanto para as promoções, que a aprovação em processo administrativo de avaliação de desempenho é requisito imprescindível para que o docente possa ter desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior. A interpretação sistemática dos artigos ainda permite concluir que, uma vez cumpridos os requisitos do interstício de 24 meses e aprovada a avaliação de desempenho, surge para o docente o direito subjetivo de obter a progressão e promoção funcionais, sendo meramente ato declaratório, e não constitutivo de direito, devendo produzir efeitos desde o término do interstício, respeitando-se a prescrição quinquenal.

Ademais, a posição firmada no aresto combatido destoa da jurisprudência dominante desta Corte de que o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional é a data do requerimento administrativo. Nesse sentido, com adaptações:

(...)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para restabelecer os efeitos da decisão de primeiro grau. (destaquei)

55. A CONJUR-MEC fez referência ainda ao AgInt no REsp n. 1.988.371/AL, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, j. em 29/8/2022, que também tratou do assunto.

56. Diante desse contexto, resta evidenciado que o entendimento jurisprudencial atual vai de encontro àquele adotado nos pareceres questionados.

III - Conclusão

57. Ante o exposto, conclui-se que:

a) a divergência que ensejou a elaboração do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, sobre progressão por interstícios acumulados na carreira do Magistério Federal, deixou de existir;

b) há consenso entre a Procuradoria-Geral Federal, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Educação e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Órgão Central do SIPEC acerca da natureza declaratória da avaliação de desempenho e quanto à possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal, nos termos considerados e em harmonia com a atual jurisprudência; e

c) considera-se superado o PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, na parte que contraria o entendimento ora uniformizado, a partir da aprovação da presente manifestação.

58. Com relação aos entendimentos manifestados pelas Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Educação e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a respeito do início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros na carreira do Magistério Federal, sugere-se sejam submetidos à apreciação da Procuradoria-Geral Federal. Não afastada a possibilidade deste departamento ser novamente instado para desempenho das suas atribuições, caso seja necessário.

À consideração superior.

Brasília, 17 de outubro de 2023.

MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4

Notas

- ¹ *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. Art. 14. A partir da instituição do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, o desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico ocorrerá mediante progressão funcional e promoção, na forma disposta nesta Lei. § 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 do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico 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 individual.*



Documento assinado eletronicamente por MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1293908824 e chave de acesso 5ea200a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-10-2023 17:11. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO PÚBLICA DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE
ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00163/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU

Referência: 00407.014018/2023-11
Interessada: PGF – Procuradoria-Geral Federal
Assunto: Progressão nas carreiras do magistério federal

1. Expediente em que o **Despacho n. 021/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU** (26/06/2023)-^[11] acolheu o **Parecer n. 003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU** (26/07/2023)-^[12], propositivo de revisão do **Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU** (24/05/2017 – Sq. 04)-^[13] e do **Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU** (04/12/2018 – Sq. 05)-^[14], ambos versados a dois dos aspectos jurídicos associados à avaliação de desempenho para fins de progressão nas carreiras do magistério federal, a teor da Lei n. 12.772, de 28/2/2012-^[15].

2. Por impulso do **Despacho n. 067/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (04/07/2023)-^[16] e da **Cota n. 044/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (27/07/2023)-^[17], enriqueceram a instrução:

a) o **Parecer n. 599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU** (24/07/2023)-^[18], conclusivo em que *i*) o superveniente entendimento jurisprudencial sobre a natureza meramente declaratória da decisão administrativa ínsita ao direito subjetivo do docente à progressão/promoção não condiciona este àquela, impactando as conclusões dos opinativos do DECOR-CGU/AGU, e *ii*) visto o desenvolvimento na carreira depender de requerimento e comprovações por parte do docente, a Administração não responde por mora decorrente de sua inércia, ficando os efeitos financeiros subordinados à data do seu requerimento administrativo-^[19];

b) a **Nota Técnica SEI n. 33.863/2023/MGI** (15/09/2023)-^[10], revendo o anterior posicionamento do SIPEC, a sustentar, *i*) quanto ao termo inicial para efeitos da progressão funcional e promoção do docente, que “*não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação dar-se no momento do cumprimento dos requisitos*” (parágrafo n. 14), e *ii*) quanto aos acúmulos de interstícios, que “*a exigência de observância cumulativa do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e da aprovação em avaliação de desempenho, não veda, s.m.j., a ocorrência de progressão funcional em mais de um nível por vez, por acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais*” (parágrafo n. 27); e

c) o **Parecer n. 194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (26/09/2023)-^[11], revendo posição, e conclusivo quanto à: *i*) revisão dos opinativos, em prol de progressão multinível em vez única à conta de interstícios acumulados na carreira do magistério federal, se comprovados todos os requisitos legais, *ii*) desvinculação entre o início de novo interstício e a formalização da progressão ou promoção precedente, *iii*) definição caso a caso do termo inicial dos efeitos financeiros, observadas as particularidades de cada categoria e respectivos regulamentos, e *iv*) distinção entre situações concretas de avaliações com efeitos financeiros associados ao término do interstício (natureza declaratória)-^[12] e outras com efeitos financeiros associados à data de apresentação de requerimento e documentação pelo docente (natureza constitutiva)-^{[13]-[14]}.

3. E agora conclui-se no **Parecer n. 038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (17/10/2023) que:

a) com o atual consenso entre a PGF, a CONJUR/MEC, a CONJUR/MGI e o órgão Central do SIPEC acerca da natureza declaratória da avaliação-^[15] de desempenho e da possibilidade de progressão multinível em vez única à conta de interstícios acumulados^[16] na carreira do magistério federal, neste aspecto deixou de existir a divergência que gerou o **Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU** (24/05/2017), ratificado pelo **Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU** (04/12/2018);

b) tal consenso tende a tornar superado^[17], a partir da superior aprovação do opinativo ora em análise, o **Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU** (24/05/2017), ratificado pelo **Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU** (04/12/2018), no que contrariam o novo entendimento comum;

c) há de remanescer sob competência consultiva da Procuradoria-Geral Federal-^[18] a apreciação dos entendimentos sustentados pela CONJUR/MEC e pela CONJUR/MGI acerca do início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros na carreira do magistério federal, sem embargo de futura nova atração do tema às competências do DECOR-CGU/AGU.

4. O opinativo ora em análise destaca da questão trazida à CGU/AGU pela PGF os seguintes aspectos que lhe nortearam os acima referidos tópicos de suas conclusões:

i) visto não apreciados nos pareceres questionados os pontos relativos ao início do processo de desenvolvimento na carreira do magistério federal e seus efeitos financeiros, ora abordados apenas por CONJUR-MEC e CONJUR-MGI, e ainda sem conclusivo enfrentamento direto pela PGF, inviabiliza-se para o momento a sua apreciação pelo DECOR-CGU/AGU (parágrafo n.

ii) o Parecer n. 42/17/Decor-CGU/AGU (24/05/2017) não enfrentou diretamente a natureza jurídica da avaliação [119] de desempenho (parágrafo n. 40), e sim controvérsias acerca da progressão por interstícios acumulados [120] na carreira do magistério superior, e do termo final de vigência da regra do art. 16 do Decreto n. 94.664/1987, após a Lei n. 12.772/2012 (parágrafo n. 37);

iii) o Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU (04/12/2018) somente apreciou pedido de revisão do entendimento – que manteve – quanto à inviabilidade de progressão por interstícios acumulados (parágrafo n. 41);

iv) porém, a divergência geradora de tais pareceres deixou de existir a partir do superveniente consenso entre PGF, CONJUR/MEC, CONJUR/MGI e órgão Central do SIPEC pela natureza declaratória da avaliação de desempenho e da possibilidade de progressão multinível em vez única à conta de interstícios acumulados na carreira do magistério federal (parágrafo n. 43); e

v) esse atual consenso quanto à natureza declaratória da avaliação de desempenho funda-se em subseqüente jurisprudência da primeira e segunda turmas do STJ, bem como da TNU, consoante reportado pela PGF, a exemplo do REsp 1.995.528/RN (Rel. Ministro Francisco Falcão, 2ª. Turma, DJe 20/04/2023), do AgInt no REsp n. 1.958.529/RN (1ª T., Rel. Ministro Gurgel de Faria, j. em 17/4/2023) e do PUIL n. 5010485-98.2019.4.04.7100 (Rel. Juiz Federal Gustavo Melo Barbosa, j. em 23/11/2020), a indicarem que “*o entendimento jurisprudencial atual vai de encontro àquele adotado nos pareceres questionados*” (parágrafos n. 46/56 e sq. 01, item 3).

5. A propósito do fator jurisprudencial destacado, cabe registrar que nos aspectos em que haja consolidação de jurisprudência em âmbito de Tribunal Superior, o mais recente precedente orientativo da CGU/AGU a ser considerado é o constante do **Despacho n. 229/2023/SGPP/CGU/AGU** (14/08/2023), lançado no sq. n. 053 do expediente **00734.002695/2021-12**, e ali aprovado pelo **Despacho do Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União n. 348** (09/10/2023 – sq. 55):

[...] 16. A Advocacia-Geral da União é instituição que se encontra no rol das Funções Essenciais à Justiça, ao lado do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia, cabendo-lhe, nos termos do art. 131 da Carta, prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, bem como promover a representação judicial e extrajudicial da União. Ao Poder Executivo, no âmbito do sistema de freios e contrapesos que compõem a harmonia e independência dos Poderes da União, cabe precipuamente, sem prejuízo do exercício das competências denominadas atípicas, fazer cumprir a ordem jurídica, conferindo concretude aos comandos abstratamente postos nas normas de patamar constitucional e legal, de maneira que os bens jurídicos tutelados e valores axiológicos perseguidos pela Constituição, notadamente nos seus arts. 1º e 3º, sejam efetivamente usufruídos pela sociedade brasileira, como a promoção da dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, e a promoção do bem-estar social.

17. Nestes termos, na missão de prestar consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, a Advocacia-Geral da União exerce relevante incumbência que se relaciona com a preservação da atuação harmoniosa e independente dos Poderes da União, cumprindo-lhe orientar o Poder Executivo a observar a Legalidade e aos demais princípios do art. 37 da Constituição, sem olvidar a jurisprudência consolidada sobre a matéria, em estrito respeito aos legítimos pesos e contrapesos inerentes ao regular exercício das competências constitucionais do Poder Judiciário.

18. Cumpre à Advocacia-Geral da União, pois, zelar não apenas pelo denominado interesse público secundário, ou o interesse da Administração, mas também e precipuamente velar pelo interesse público primário, ou interesse da coletividade. Cabe à Advocacia-Geral da União promover a defesa judicial e extrajudicial das teses jurídicas que conferem suporte às políticas públicas em execução e, na medida em que, a partir de conflitos e lides judicializadas, a jurisprudência se consolida nos Tribunais Superiores, cabe à AGU zelar pela atuação harmoniosa dos Poderes da União, pelo erário contra o ônus da sucumbência processual, e pela pacificação social, e esta seguramente se cumpre em sua plenitude na medida em que a Administração espontaneamente guarda a jurisprudência dos Tribunais Superiores.

20. Deve ser, no caso, respeitado e ratificado elucidativo trecho do Parecer GQ-96 (DOU 17.01.1996), já reproduzido em parte pelo Parecer n. 14/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU (seq. 27), o qual, em caráter vinculante, exarou orientação, aprovada pelo Presidente da República, que segue atual e vigente no sentido de que os membros da Advocacia-Geral da União não desconsiderem os termos da jurisprudência consolidada nos Tribunais Superiores:

“38. Ao criar, na Lei Maior, a Advocacia-Geral da União, não no capítulo destinado ao Poder Executivo, mas no capítulo intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”, após o disciplinamento dos três Poderes do Estado, e ao determinar que lei complementar dispusesse sobre sua organização e funcionamento, o constituinte de 1987-1988, deu-lhe, sem dúvida alguma, status especial. É Instituição à qual cabe, além de outras funções, atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Nessa função, vela pelo interesse público que, em resumo, é o bem público, finalidade e razão de ser da sociedade política. E a Advocacia-Geral da União nasceu como Instituição forte, essencial à Justiça, aqui entendida na sua acepção ampla. Sua atuação, nas atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, sobretudo pelo seu mais alto Órgão, o Advogado-Geral, visa a possibilitar a juridicidade plena do Poder Executivo na observância da legalidade, da legitimidade e da licitude, ou seja da conformidade dos atos da Administração com o sistema jurídico vigente e com os princípios morais, obedecendo, pois, ao anseio geral, que deseja, sem dúvida alguma, seja a atividade administrativa pautada pelo Direito e pelos princípios morais. Ao decidir questões surgidas nas suas relações com o particular (contribuinte), a Administração não deve agir com parcialidade, não deve ter em vista o seu interesse (o

chamado interesse público secundário), mas deve visar ao interesse público primário, que se confunde com o bem público e que, em resumo, exige seja respeitado o direito de cada um. À Advocacia-Geral da União, cabe fixar a exata interpretação das normas jurídicas para que seja alcançado o ideal de justiça almejado por todos.

39. (...) No caso sob exame, vimos que a jurisprudência há muito tempo se pacificou Nos últimos anos, não há um só julgado que, em hipótese como a tratada nestes autos, tenha deixado de reconhecer a incidência da correção monetária. Com a unanimidade absoluta dos Tribunais e Juízes decidindo no mesmo sentido, persistir a Administração em orientação diversa, sabendo que, se levada aos Tribunais, terá de reconhecer, porque existente, o direito invocado, é agir contra o interesse público; é desrespeitar o direito alheio, é valer-se de sua autoridade para, em benefício próprio, procrastinar a satisfação de direito de terceiros, procedimento incompatível com o bem público para cuja realização foi criada a sociedade estatal e da qual a Administração, como o próprio nome o diz, é a gestora. A Administração não deve, desnecessária e abusivamente, permitir que, com sua ação ou omissão, seja o Poder Judiciário assoberbado com causas cujo desfecho todos já conhecem. O acúmulo de ações dispensáveis ocasiona o emperramento da máquina judiciária, prejudica e retarda a prestação jurisdicional, provoca, enfim, pela demora no reconhecimento do direito, injustiças, pois, como, na célebre Oração aos Moços, disse Rui Barbosa, “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.” (edição da Casa de Rui Barbosa, Rio, 1956, p. 63). E, para isso, o Poder Público não deve e não pode contribuir.”

31. Destaque-se, outrossim, que ao regulamentar a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro – Decreto-Lei n. 4.657, de 1942, o Decreto n. 9.830, de 2019 dispõe sobre procedimentos voltados para a promoção da segurança jurídica e da uniformidade da atuação administrativa do Poder Executivo e, no que importa ao objeto destes autos, cumpre destacar que o regulamento determina em seu art. 22 que “A autoridade que representa o órgão central de sistema poderá editar orientações normativas ou enunciados que vincularão os órgãos setoriais e seccionais”; que “As controvérsias jurídicas sobre a interpretação de norma, instrução ou orientação de órgão central de sistema poderão ser submetidas à Advocacia-Geral da União”; e que “A submissão à Advocacia-Geral da União de que trata o § 1º será instruída com a posição do órgão jurídico do órgão central de sistema, do órgão jurídico que divergiu e dos outros órgãos que se pronunciaram sobre o caso”.

32. Nestes termos, em estrita observância ao art. 131 da Constituição Federal, e sem prejuízo da vigência do procedimento art. 1º-B do Decreto n. 2.346, de 1997, o art. 131 da Constituição, e a Lei Complementar n. 73, de 1993; o Parecer JL-01, aprovado pelo Presidente da República; e o Decreto n. 9.830, de 2019; disciplinam que cumpre à Advocacia-Geral da União dirimir divergências de ordem jurídica no âmbito da Administração, desta maneira referenciadas disposições normativas constitucionais, legais e regulamentares autorizam que na espécie a Advocacia-Geral da União, isoladamente, fixe a interpretação jurídica das normas, resolva controvérsias jurídicas instauradas, revogue precedentes por si consolidados, e oriente a segura e uniforme atuação da Administração. [...]” (Sublinhados em negrito do original, sublinhados simples do transcritor)

6. Outrossim, há de se observar que mesmo o opinativo ora examinado consigna não se ter localizado no repositório do STJ decisão enfrentando diretamente todos os – demais – aspectos envolvidos com o tema (parágrafo n. 54)^[121], a exemplo das sustentações da CONJUR/MEC e CONJUR/MGI acerca do início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros na carreira do magistério federal, não apreciados nos pareceres questionados e por ora ainda sujeitos à apreciação conclusiva da PGF (parágrafos n. 36 e 58)^[122].

7. Tal o contexto, e sendo esses os termos e fundamentos norteadores da análise da questão posta, acolho o **Parecer n. 038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (17/10/2023) e proponho sua aprovação, do que se deliberar cientificando-se a CONJUR/MEC e a CONJUR/MGI, com restituição do trâmite à Procuradoria-Geral Federal.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 27 de outubro de 2023.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União – Coordenador-Geral

[1] 00407.014018/2023-11 - Sequencial n. 07 - Despacho n. 021/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (26/06/2023)

[2] 00407.014018/2023-11 - Sequencial n. 06 - Parecer n. 003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (26/07/2023) - **EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA DE PESSOAL. CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS: INTERSTÍCIO TEMPORAL DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES DE EFETIVO EXERCÍCIO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. NATUREZA DECLARATÓRIA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. VIABILIDADE DA PROGRESSÃO FUNCIONAL POR INTERSTÍCIOS ACUMULADOS. LEI Nº 12.772/2012. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. **I** - A avaliação de desempenho para fins de progressão nas carreiras do magistério federal, de que trata a Lei nº 12.772/2012, possui natureza declaratória, uma vez que se reporta a fatos passados ocorridos dentro do interstício. Com isso, desde que preenchidos os requisitos em relação a cada interstício, apresenta-se viável a progressão por interstícios acumulados, sujeitando-se o docente, quanto aos efeitos financeiros, à prescrição quinquenal. **II** - O interstício de 24 (vinte e quatro) meses necessário para a progressão funcional ficará automaticamente prorrogado caso o docente não consiga a pontuação mínima necessária para progredir ao final desse prazo. **III** - A produção docente ocorrida em um interstício não poderá ser contada em outro interstício para fins de progressão funcional nas carreiras do magistério federal de que trata a Lei nº 12.772/2012.

[3] 00832.000019/2016-39 - **Sequencial n. 59 - Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU** (24/05/2017) - **EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO NA CARREIRA DE MAGISTÉRIO SUPERIOR. DECRETO Nº 94.664/1987. LEI Nº 12.772, DE 2012. I -** 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; **II -** A respeito do termo final de vigência da regra contida no art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, tendo em vista o advento da Lei nº 12.772, de 2012, que passou a dispor sobre a progressão e promoção na Carreira de Magistério Superior, afigura-se correto o entendimento sustentado pela Procuradoria-Geral Federal e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR/MP, no sentido de que a derrogação do Decreto nº 94.664/1987 pela Lei nº 12.772, de 2012, ocorreu a partir da publicação desta, ocorrida em 31 de dezembro de 2012, tendo em vista o que disciplinam os arts. 49 e 50 da Lei nº 12.772, de 2012, e § 1º do Art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942;

[4] 00832.000019/2016-39 - **Sequencial n. 96 - Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU** (04/12/2018) - **EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARREIRA DE MAGISTÉRIO SUPERIOR. PROGRESSÃO. ART. 13-A DA LEI Nº 12.772, DE 2012. EFEITO FINANCEIRO DA PROMOÇÃO E PROGRESSÃO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO PARCIAL. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO CONSUBSTANCIADO NO PARECER Nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU. I -** Não identificada no bojo do art. 13-A da Lei nº 12.772, de 2012, a sua intenção de afastar os requisitos exigidos para a progressão na Carreira de Magistério Superior, contidos no art. 12 § 2º, incisos I e II da Lei nº 12.772, de 2012 (cumprimento de interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho), mas de disciplinar os efeitos financeiros da progressão e da promoção previstas no art. 12 da Lei nº 12.772, de 2012. **II -** O art. 13-A da Lei nº 12.772, de 2012, não inova quanto aos requisitos a serem observados na progressão, ao revés, confirma a necessidade do cumprimento do interstício e dos requisitos estabelecidos em lei, ou seja, aqueles já especificados no art. 12, § 2º, incisos I e II da Lei nº 12.772, de 2012.

[5] A partir da edição da Lei nº 13.325, de 29/07/2016, que acrescentou o art. 13-A à Lei nº 12.772/12.

[6] 00407.014018/2023-11 - **Sequencial n. 08 - Despacho n. 067/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (04/07/2023)

[7] 00407.014018/2023-11 - **Sequencial n. 10 - Cota n. 044/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** (27/07/2023)

[8] 00407.014018/2023-11 - **Sequencial n. 17 - Parecer n. 599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU** (24/07/2023) - **EMENTA: I -** Análise da proposta de revisão do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU e do Parecer n. 096/2018/DECOR-CGU/AGU, ambos sobre o cumprimento dos requisitos legais para fins de progressão nas carreiras do magistério federal; **II -** O Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU firmou entendimento, 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. **III -** Entendimento jurisprudencial, que se firma em sentido contrário ao posicionamento do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU, não condicionando o surgimento do direito subjetivo do docente à progressão/promoção ao seu reconhecimento em decisão administrativa, vez que essa teria natureza meramente declaratória; **IV -** O desenvolvimento nas Carreiras do Magistério Federal depende de requerimento do docente que comprove a realização de atividades acadêmicas regulamentares que nem sempre são de conhecimento obrigatório da Administração; **V -** Não responsabilização da Administração pela mora decorrente da inércia do docente interessado; **VI -** Efeitos financeiros decorrentes do desenvolvimento nas Carreiras do Magistério Federal a partir da data do requerimento administrativo.

[9] Vide parágrafo n. 51 do o **Parecer n. 599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU** (24/07/2023), alusivo a acórdãos do STJ nesse sentido.

[10] 00407.014018/2023-11 - **Sequencial n. 28 - Nota Técnica SEI n. 33.863/2023/MGI** (15/09/2023).

[11] 00407.014018/2023-11 - **Sequencial n. 30 - Parecer n. 194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (26/09/2023) - **EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO NAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL. LEI 12.772, DE 2012. PROPOSTA DE REVISÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO QUANTO A IMPOSSIBILIDADE DE HAVER PROGRESSÃO EM MAIS DE UM NÍVEL, DE UMA SÓ VEZ, PELO ACÚMULO DE INTERSTÍCIOS. I -** Análise da proposta de revisão do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU e do Parecer n. 096/2018/DECOR-CGU/AGU, ambos sobre o cumprimento dos requisitos legais para fins de progressão nas carreiras do magistério federal; **II -** Opina-se favorável a revisão do PARECER Nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU e do PARECER N. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, para defender que é possível haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Federal, pelo acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais. **III -** O início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão ou promoção. **IV -** O termo inicial para os efeitos financeiros deverá observar as particularidades de cada categoria e seus respectivos regulamentos, sendo, portanto, definido na análise do caso concreto. **V -** Conclui-se que há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data do cumprimento do interstício e há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data em que o docente interessado apresentou requerimento administrativo, com a documentação necessária à comprovação do direito.

[12] Progressão por mérito.

[13] Progressão por titulação.

[14] Vide parágrafo n. 26 do **Parecer n. 194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (26/09/2023)), alusivo a acórdão do TRF5 nesse sentido.

[15] “*natureza declaratória da (homologação da) avaliação de desempenho*”

[16] (e demais requisitos).

[17] (no que couber).

[18] A teor do art. 11 c/c art. 18 da Lei Complementar n. 73, de 10/02/1993.

[19] “*natureza declaratória da (homologação da) avaliação de desempenho*”

[20] (e demais requisitos).

[21] Da leitura do voto do **Recurso Especial n. 1.845.080/PE** (Rel. Ministro Og Fernandes, 2ª Turma, DJe 17/11/2020), colacionado no parágrafo n. 54 do opinativo ora em análise, extrai-se que o votante indiretamente atribui à jurisprudência a que se refere a consideração do interstício de 24 (vinte e quatro) meses, a ser objeto de avaliação de desempenho como “*apenas um dos requisitos legais para a progressão funcional*”, bem como a compreensão de que “*a aprovação em processo administrativo de avaliação de desempenho é requisito imprescindível*”, e que “*o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional é a data do requerimento administrativo*”.

[22] Ainda a esse respeito, leia-se, por exemplo, no **Despacho n. 031/2023/CGDC/DEPCONT/PGF/AGU** (02/06/2023 – sq. 02): “*...a despeito de não haver uma orientação jurisprudencial pacífica quanto ao marco temporal dos efeitos financeiros da progressão funcional, ...*”

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4



Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1324505570 e chave de acesso 5ea200a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-10-2023 21:06. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
DESPACHO n. 00452/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA - SUBCONSU/PGF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo o PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU e o DESPACHO n. 00163/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 1 de novembro de 2023.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Diretora do DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1325047938 e chave de acesso 5ea200a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-11-2023 09:38. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DESPACHO n. 00320/2023/SGPP/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA - SUBCONSU/PGF
ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do art. 7º, III, da Portaria Normativa AGU nº 24, de 27 de setembro de 2021, os termos do DESPACHO n. 00452/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU, de autoria da Dra. Priscila Cunha do Nascimento que, por sua vez, aprovou os termos do PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00163/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU.

2. Com fundamento nas razões expostas, submeto a presente manifestação e as precedentes a Vossa Excelência para que, aprovando, eleve à consideração superior a proposta de revisão do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, incluindo os Despachos que lhes são correspondentes.

3. Após a manifestação do Advogado-Geral da União, os autos devem retornar ao DECOR/CGU, para os registros e comunicações de praxe.

Brasília, 31 de outubro de 2023.

(assinado eletronicamente)

BRUNO MOREIRA FORTES

Advogado da União

Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1326387285 e chave de acesso 5ea200a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-11-2023 10:04. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

DESPACHO n. 00724/2023/GAB/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA - SUBCONSU/PGF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Estou de acordo com o DESPACHO Nº 00320/2023/SGPP/CGU/AGU, de autoria do Senhor Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas, Dr. Bruno Moreira Fortes.
2. Submeto as manifestações ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, para deliberação conclusiva.
3. Em seguida, solicito devolução dos autos à Consultoria-Geral da União para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Brasília, 01 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1327457304 e chave de acesso 5ea200a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 20-11-2023 17:10. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM
SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA - SUBCONSU/PGF

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

Ato Preparatório. LAI - Lei 12527/2011, art. 7º, § 3º. Decreto nº 7724/2012, art. 3º, XII, art. 20. Acesso restrito até a publicação do ato ou decisão.

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO NAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL. LEI 12.772, DE 2012. PROPOSTA DE REVISÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO QUANTO A IMPOSSIBILIDADE DE HAVER PROGRESSÃO EM MAIS DE UM NÍVEL, DE UMA SÓ VEZ, PELO ACÚMULO DE INTERSTÍCIOS.

I - Análise da proposta de revisão do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU e do Parecer n. 096/2018/DECOR-CGU/AGU, ambos sobre o cumprimento dos requisitos legais para fins de progressão nas carreiras do magistério federal;

II - Opina-se favorável a revisão do PARECER Nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU e do PARECER N. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, para defender que é possível haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Federal, pelo acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais.

III - O início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão ou promoção.

IV - O termo inicial para os efeitos financeiros deverá observar as particularidades de cada categoria e seus respectivos regulamentos, sendo, portanto, definido na análise do caso concreto.

V - Conclui-se que há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data do cumprimento do interstício e há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data em que o docente interessado apresentou requerimento administrativo, com a documentação necessária à comprovação do direito.

RELATÓRIO

1. A Coordenação-Geral de Gestão Pública da Diretoria do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgão Jurídicos da Advocacia-Geral da União, por intermédio do Despacho n. 00067/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (seq. 07) solicitou o pronunciamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR-MEC/CGU/AGU) e, sucessivamente, desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR-MEC/CGU/AGU) sobre a proposta de revisão do PARECER nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 59 e 64) e do PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 96), que tratam da avaliação de desempenho para fins de progressão nas Carreiras do Magistério Federal, de que trata a Lei n. 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

2. Por intermédio do Parecer n. 00003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 06), aprovado pelo Despacho n. 00021/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 07), a Procuradoria-Geral Federal defende a necessidade de modificar entendimentos que constam em manifestações daquela Procuradoria^[1], e, para tanto, propõe ao DECOR/CGU/AGU a revisão dos pareceres citados no parágrafo anterior.

3. Em brevíssima síntese, pretende-se reformar o entendimento firmado na AGU 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.

4. Com intuito de exarar manifestação objetiva e evitar transcrições desnecessárias, adoto o bem lançado relato da controvérsia feito pelo Parecer n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seq. 17), bem como a exposição que apresenta os entendimentos jurídicos anteriores do DECOR, da CONJUR-MP, da PGF e do Órgão Central do SIPEC (itens 1 a 19 - seq. 17).

5. Averigua-se que a CONJUR-MEC, ao concluir sua análise, por intermédio do Parecer n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seq. 17), aprovado pelo Despacho n. 03695/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seq. 18), opinou pela reforma do atual posicionamento da AGU, conforme revela a ementa da citada manifestação jurídica:

I - Análise da proposta de revisão do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU e do Parecer n. 096/2018/DECORCGU/AGU, ambos sobre o cumprimento dos requisitos legais para fins de progressão nas carreiras do magistério federal;

II - O Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU firmou entendimento, 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.

III - Entendimento jurisprudencial, que se firma em sentido contrário ao

posicionamento do Parecer n. 042/2017/DECOR-CGU/AGU, não condicionando o surgimento do direito subjetivo do docente à progressão/promoção ao seu reconhecimento em decisão administrativa, vez que essa teria natureza meramente declaratória;

IV - O desenvolvimento nas Carreiras do Magistério Federal depende de requerimento do docente que comprove a realização de atividades acadêmicas regulamentares que nem sempre são de conhecimento obrigatório da Administração;

V - Não responsabilização da Administração pela mora decorrente da inércia do docente interessado;

VI - Efeitos financeiros decorrentes do desenvolvimento nas Carreiras do Magistério Federal a partir da data do requerimento administrativo.

6. Instada a se manifestar, a Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI (atual Órgão Central do SIPEC), por intermédio de sua Diretoria de Carreiras e Desenvolvimentos de Pessoas, elaborou a Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MGI (seq. 28), esclarecendo que o entendimento em vigor no âmbito do SIPEC foi estabelecido em atendimento à jurisprudência administrativa fixada pela Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União - CGU/AGU, nos termos da NOTA nº 00104/2017/DECOR/CGU/AGU, de 18 de agosto de 2017, e do Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, de 24 de maio de 2017.

7. Ao discorrer sobre o termo inicial para efeitos da progressão funcional e promoção nas carreiras de magistério do Poder Executivo Federal, registrou o seguinte:

13. Considerando que para as carreiras em questão o legislador orientou-se pelas particularidades da categoria, tendo fixado critérios e regras específicos para permitir e estimular o crescimento e o desenvolvimento dos servidores docentes a partir de tempo mínimo de exercício em cada nível e avaliação de desempenho, pode-se dizer, s.m.j., que a avaliação para fins de progressão funcional ou promoção desse grupo apresenta por objetivo a averiguação do devido desempenho do servidor no interstício então considerado.

14. Nessa linha de raciocínio é que este Órgão Central compreendeu que **não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação dar-se no momento do cumprimento dos requisitos**, nos termos da Nota Informativa nº 6/2017-MP (SEI nº [37257881](#)). Contudo, tal questão ficou, como se sabe, condicionada à **manifestação terminativa** por parte dos órgãos jurídicos.

15. De todo modo, considerando o presente processo em que se avalia a possível revisão do entendimento jurídico consolidado, esta Secretaria reitera a percepção técnica no sentido de que **a apreciação dos requisitos para fins de progressão funcional ou promoção figura como direito subjetivo do servidor ao seu desenvolvimento, dentro dos limites legais. Destarte, quando essa apreciação não ocorre dentro do lapso temporal previsto, entende-se que o tempo percorrido desde o cumprimento dos requisitos legais até a efetiva conclusão da apreciação pela Administração, pode ser considerado para fins de contagem de novo interstício.**

16. O aprofundamento das discussões e estudos sobre o tema permitiu a

esta Secretaria considerar, portanto, que a realidade fática acerca do desenvolvimento do servidor supera a condição formal de seu posicionamento funcional. Essa realidade fática, contudo, somente é passível de gerar efeitos financeiros se comprovados os requisitos legais exigidos para a progressão funcional e promoção dos servidores e desde que esses requisitos tenham sido cumpridos nos períodos relativos a cada nível funcional.

17. Acredita-se, pois, que foi esse o sentido visado pelo legislador ao acrescentar, mediante o art. 13-A supracitado, que 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.**

8. Ao abordar a questão do acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez na carreira de magistério, a Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI opinou "*que a exigência de observância cumulativa do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e da aprovação em avaliação de desempenho, não veda, s.m.j., a ocorrência de **progressão funcional em mais de um nível por vez, por acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais***".

9. Neste sentido, registrou o seguinte:

18. Com efeito, uma interpretação genérica para as regras de desenvolvimento de servidores federais no sentido de ser necessária a conclusão de todas as etapas da avaliação de desempenho, inclusive o conhecimento de seu resultado, para aferição quanto ao cumprimento exigido no âmbito do procedimento de progressão funcional ou promoção, pode conferir caráter restritivo para a ocorrência de progressão funcional em mais de um nível por vez.

19. Ocorre que, como já explicitado em outras oportunidades, o termo inicial para os efeitos financeiros deve observar as particularidades de cada categoria e suas respectivas normas. No caso dos docentes observa-se que: embora a literalidade da norma induza à conclusão de que a mudança para o nível seguinte dependa do exercício formalizado no anterior, o art. 13-A foi acrescentado à Lei nº 12.772, de 2012, para conferir tratamento diverso no que se refere aos efeitos financeiros a serem produzidos àqueles que efetivamente comprovem o preenchimento dos requisitos legais e regulamentares dentro dos períodos delimitados para cada interstício legal.

20. Desta feita, **do ponto de vista técnico**, entendeu-se, conforme explicitado no tópico anterior, pela possibilidade de constituição do direito à progressão funcional e promoção quando da comprovação dos requisitos, **permitindo-se a contagem para fins de próximo interstício do tempo percorrido desde a finalização do interstício anterior até a efetiva decisão da Administração quanto à avaliação do servidor, desde que devidamente preenchidos os requisitos legais e regulamentares.**

21. Seguindo essa lógica, não haveria, s.m.j., vedação à concessão de progressão na carreira em mais de um nível por vez, **quando se tenha comprovado o atendimento às condições para o desenvolvimento dentro do período relativo a cada interstício acumulado no lapso temporal completo.**

10. É relato do essencial. Passa-se a análise requerida.

ANÁLISE JURÍDICA

11. Depreende-se da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que os requisitos para a progressão na carreira do federal são: i) cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; e ii) aprovação em avaliação de desempenho.

12. Informa a CFEDU/SUBCONSU/PGF que o cumprimento do primeiro requisito não tem apresentado problemas ao longo do tempo, porquanto esse tem natureza objetiva. Assim, se o docente trabalhou efetivamente por vinte e quatro meses, o requisito encontra-se cumprido. Contudo, aponta que o cumprimento do segundo requisito tem gerado grande controvérsia ao longo dos anos, notadamente em razão do entendimento que confere natureza constitutiva à avaliação. Dessarte, grandes períodos de serviço do docente para fins de evolução na carreira podem ser desconsiderados, *"bastando para tanto que o requerimento não tenha sido feito imediatamente ao final do interstício, ou que a Administração tenha demorado a processar o pedido"*.

13. A CFEDU/SUBCONSU/PGF defende que deve ser reconhecida a natureza declaratória do ato de aprovação da avaliação de desempenho nos processos de progressão da carreira docente. Para tanto, apresenta as seguintes alegações:

33. Em verdade, ao se adentrar nos regulamentos que disciplinam de modo específico a progressão funcional dos docentes em cada uma das instituições federais de ensino, verifica-se que a avaliação consiste em um procedimento em que a comissão avaliadora verifica o que o docente fez durante o interstício (por exemplo: se deu aula na graduação e na pós-graduação, se fez projetos de pesquisa, de extensão, se publicou artigos científicos, se fez orientação de tese, de dissertação, de TCC, se exerceu cargo em comissão ou função comissionada etc.) e confere a respectiva pontuação, conforme tabelas previamente existentes nos regulamentos que cuidam desses aspectos específicos da progressão funcional. Se a soma dos pontos atingir o mínimo exigido, o docente será avaliado positivamente para progredir.

(...)

35. O que se observa, portanto, é que nessa avaliação a Administração apenas verifica o que foi produzido pelo docente no interregno estabelecido na Lei, conferindo a pontuação respectiva, conforme regulamento da Instituição. Caso o docente tenha atingido a pontuação mínima estabelecida, ele está apto a progredir na carreira. Caso contrário, isto é, caso não tenha atingido a pontuação mínima necessária, ele não está apto a progredir.

36. Ora, é extreme de dúvidas que tal avaliação volta-se para o passado, para o período do interstício, não criando nem constituindo nada de novo na história funcional do docente. Note-se que não há, em tal avaliação, qualquer incursão sobre o mérito das atividades desenvolvidas pelo docente durante o interstício. Apenas é verificado objetivamente o que ele fez em tal período, procedendo-se, ato contínuo, ao enquadramento em uma tabela de pontos, de modo a averiguar se ele conseguiu ou não a pontuação necessária para progredir.

37. Diante desse quadro, tem-se que tal avaliação não ostenta as condições necessárias para ser tratada como um ato constitutivo do

direito, mas sim como um ato declaratório do direito, uma vez que esse direito é adquirido no momento em que o docente implementa o interstício (requisito temporal) e tenha, dentro desse período, produzido o mínimo suficiente para progredir de nível.

(...)

46. (...) a tese da natureza constitutiva da avaliação de desempenho está na interpretação dos textos dos §§ 2º, inciso I, dos artigos 12 e 14 da Lei nº 12.772, de 2012, que falam que o interstício é o cumprimento de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível.

47. Por essa lógica, pretende-se emprestar à locução "efetivo exercício em cada nível" a ideia de que antes de existir uma avaliação positiva para que o docente progrida para o nível seguinte ele ainda não estaria no efetivo exercício de tal nível.

48. Tal interpretação, no nosso entendimento, contraria a sistemática estabelecida na Lei nº 12.772, de 2012, para a progressão. Isso porque, conforme exposto anteriormente, a avaliação apenas reconhece que em determinado interstício o docente realizou atividades que o habilitaram (conforme pontuação estabelecida no regulamento) a progredir de nível.

49. Cabe aqui destacar que a progressão de nível não acarreta qualquer alteração em relação às atividades desempenhadas pelo docente. Tais atividades continuarão a ser desempenhadas e serão, posteriormente, verificadas e pontuadas na avaliação.

50. Nesse sentido, nos parece um contrasenso entender que o efetivo exercício em cada nível estaria condicionado a um ato prévio praticado pela Administração. O efetivo exercício ocorre com o simples desempenho das atividades regulares do docente, que serão posteriormente verificadas e pontuadas na avaliação.

14. Parece-me assistir razão a CFEDU/SUBCONSU/PGF quanto a esse ponto. Conforme observou a Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI, a operacionalização do processo de concessão de progressão e promoção na Administração Pública Federal irá variar de acordo com a legislação de cada carreira. Para algumas carreiras, a mudança de nível ou categoria implica em alteração das atribuições. Neste caso, o ato de aprovação na avaliação de desempenho terá natureza constitutiva, uma vez que se apresenta como condição para que ocorra efetiva mudança para os níveis mais complexos de atividades relacionadas ao cargo efetivo. Já para outras carreiras, a progressão de nível não acarreta modificação das atribuições do servidor, razão pela qual é razoável entender que o início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão ou da promoção. Consoante registra a CFEDU/SUBCONSU/PGF, este seria o caso dos servidores do magistério federal. Desse modo, parece-nos correto o entendimento defendido pela CFEDU/SUBCONSU/PGF de que o ato de aprovação da avaliação de desempenho do docente tem natureza declaratória.

15. Portanto, especificamente em relação às carreiras do Magistério Federal, acreditamos ser equivocado o atual entendimento de que o interstício temporal exigido em determinado nível da carreira somente é concluído se, além do atendimento dos demais requisitos legais, houver anterior reconhecimento formal da Administração sobre a progressão do docente para este nível. Logo, manifestamos nossa concordância com o entendimento da SGP/MGI de que "*o tempo percorrido desde o cumprimento dos requisitos legais até a efetiva conclusão da apreciação pela Administração, pode ser considerado para fins de contagem do novo interstício*" (Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MG - seq. 28)

16. Isso posto, quanto às carreiras do Magistério Federal, perfilhamos do entendimento da CFEDU/SUBCONSU/PGF, da CONJUR-MEC e da SGP/MGI no que concerne a possibilidade de progressão na carreira em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios, **desde que comprovados todos os requisitos legais**.

17. Quanto aos efeitos financeiros decorrentes, parece-me que esses devem se dar a partir do momento em que forem atendidos **todos os requisitos que permitam à administração examinar e reconhecer o direito do docente de progredir entre níveis ou classes previstas para o seu cargo.**

18. Pois bem. Extrai-se das disposições da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, bem como das informações prestadas pela CFEDU/SUBCONSU/PGF em sua manifestação jurídica, que para as carreiras do Magistério Federal, o cumprimento do interstício temporal em determinado nível **não é o único requisito para a progressão**, porquanto será necessário que o docente realize - naquele período - um determinado número de atividades acadêmicas que lhe assegure uma pontuação suficiente para a progressão.

19. Como se pode notar das manifestações da CFEDU/SUBCONSU/PGF e da CONJUR-MEC, as instituições de ensino estabelecem seus específicos regulamentos sobre o desenvolvimento na carreira, onde são estabelecidos itens que serão objeto da avaliação de desempenho. A nosso ver, torna-se essencial verificar se as atividades desenvolvidas pelo docente são conhecidas de ofício pela Instituição, se o que ele produziu durante o período já consta dos registros da Instituição de Ensino que o avaliará. **Caso o resultado dessa verificação seja afirmativo, há que se reconhecer que não haverá necessidade de nenhuma ação do interessado para que a avaliação seja realizada, razão pela qual os efeitos financeiros da progressão deverão retroagir à data do cumprimento do interstício.**

20. **Diferente disso são os casos em que a apresentação dos documentos é uma exigência que recai sobre o docente. Na hipótese em que compete ao docente apresentar a documentação que comprove a realização das atividades que lhe assegurem a progressão ou promoção, os efeitos financeiros do reconhecimento da progressão/promoção deverão retroagir à data em que cumpriu essa obrigação, visto que será neste momento que todos os requisitos estabelecidos pela norma foram atendidos.** Dessarte, nesta hipótese, o marco temporal a ser considerado para retroação dos efeitos financeiros do reconhecimento administrativo da progressão ou promoção será o da data da apresentação do requerimento, desde que devidamente instruído com a documentação necessária à comprovação do direito.

21. Ao que nos parece, o termo inicial para os efeitos financeiros deverá observar as particularidades de cada categoria e seus respectivos regulamentos, sendo, portanto, definido na análise do caso concreto. Neste sentido, cumpre-nos destacar a observação que consta da Nota Informativa nº 9060/2022/ME, de 1º de abril de 2022, que teve excerto transcrito na Nota Técnica SEI nº 33863/2023 da SGP /MGO (seq. 28):

"(...) este DESEN/SGP possui o entendimento de que devem ser observadas as legislações específicas de cada carreira, plano e cargo nos procedimentos de efetivação e de implementação dos efeitos financeiros de progressão funcional e promoção dos servidores efetivos da Administração Pública Federal."

22. Assinale-se, ainda, que a Lei nº 12.772, de 2012, que estabelece as regra gerais para os desenvolvimento nas carreiras de Magistério Federal, **exige** que o docente **apresente título de doutor** para ser promovido para **Classe D** da Carreira de Magistério Superior, e, ainda, **apresente título de doutor e memorial** para aprovação da Comissão de Avaliação para promoção para a **Classe E** da Carreira de Magistério Superior. Igualmente, para a Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, **exige** que o docente **apresente título de doutor** para ser promovido para **Classe Titular**. Outrossim, para a **aceleração da promoção nas carreiras** do Magistério Federal, a lei **exige** que o docente **apresente a**

titulação que lhe assegure esse avanço. Para melhor visualização do alegado, permita-nos transcrever os dispositivos da citada legislação (grifou-se):

CAPÍTULO III

DO DESENVOLVIMENTO NAS CARREIRAS DO PLANO DE CARREIRAS E CARGOS DE MAGISTÉRIO FEDERAL

Seção I

Da Carreira de Magistério Superior

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.

Art. 13. Os docentes aprovados no estágio probatório do respectivo cargo **que atenderem os seguintes requisitos de titulação farão jus a processo de aceleração da promoção:** [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

I - **para o nível inicial da Classe B, com denominação de Professor Assistente, pela apresentação de titulação de mestre;** e [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

II - **para o nível inicial da Classe C, com denominação de Professor Adjunto, pela apresentação de titulação de doutor.** [\(Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013\)](#)

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

Art. 13-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o **caput** do art. 12 ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira. [\(Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016\)](#)

Seção II

Da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

Art. 14. A partir da instituição do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, o desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico ocorrerá mediante progressão funcional e promoção, na forma disposta nesta Lei.

§ 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 do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico 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 individual.

§ 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 D II: ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

II - para a Classe D III: ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

III - para a Classe D IV: ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

IV - para a Classe 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 de 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 Titular será realizado por comissão especial composta, no mínimo, por 75% (setenta e cinco por cento) de profissionais externos à IFE, e será objeto de regulamentação por ato do Ministro de Estado da Educação.

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

Art. 15. Os docentes aprovados no estágio probatório do respectivo cargo que atenderem os seguintes requisitos de titulação farão jus a processo de aceleração da promoção: ([Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013](#))

I - de qualquer nível da Classe D I para o nível 1 da classe D II, **pela apresentação de título de especialista; e**

II - de qualquer nível das Classes D I e D II para o nível 1 da classe D III, **pela apresentação de título de mestre ou doutor.**

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

Art. 15-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o **caput** do art. 14 ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira. ([Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016](#))

23. Averigua-se, assim, que para os casos apresentados no parágrafo anterior, mostra-se evidente que o processo de avaliação da promoção somente poderá ser desencadeado com a apresentação do pertinente e essencial requerimento administrativo. Percebe-se que a CONJUR-MEC chama atenção para essa situação em sua manifestação (seq. 17), colacionando, inclusive, decisões judiciais nesse sentido.

24. Ora, se o docente não apresenta a documentação exigida, mostra-se ausente um dos requisitos necessários à avaliação e, conseqüentemente, a sua promoção na carreira. Assim, quando a mora para abertura do processo administrativo de avaliação para o desenvolvimento na carreira é causada exclusivamente pelo docente interessado, este deve arcar com o ônus do atraso em sua promoção. Logo, nessas hipóteses, **não seria razoável** considerar que os efeitos da publicação do ato de promoção devem retroagir a término do interstício legal (24 meses).

25. Creio que nosso posicionamento se alinha ao que foi defendido pelo Órgão Central do SIPEC na Nota Informativa nº 6/2017, reproduzida na Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MGI, que fez o seguinte registro:

"(...) entendemos que, s.m.j, não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação no momento do cumprimento dos requisitos, inclusive com retroação dos efeitos financeiros, ainda que o seu reconhecimento se consolide com a publicação da Portaria. Tal compreensão decorre do fato de que não haver-se-ia de penalizar o servidor pela mora administrativa na apreciação dos

requisitos da progressão, sendo um direito subjetivo do servidor ao seu desenvolvimento, dentro dos limites legais, por óbvio, entendendo-se pela possibilidade de reconhecimento retroativo quando do atendimento aos requisitos legais somando-se ao protocolo do requerimento pelo servidor".

26. Certo é que a jurisprudência apresentada nas manifestações da CFEDU/SUBCONSU/PGF (seq. 06) e da CONJUR-MEC (seq. 17) demonstram que não há uma uniformização dos tribunais sobre a matéria relativa à retroação dos efeitos da progressão e promoção do Magistério Federal. Aliás, mostra-se oportuno transcrevermos excerto de recentíssima decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que faz uma diferenciação entre "progressões funcionais por titulação" e "progressões funcionais por desempenho", bem como da retroação dos seus efeitos financeiros:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PROGRESSÃO/PROMOÇÃO FUNCIONAL. PROFESSOR. AÇÃO COLETIVA. MARCO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DO CUMPRIMENTO DO INTERSTÍCIO. SUSPENSÃO DE NOTA TÉCNICA DO MPOG. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UFS. DESNECESSIDADE DE LITISCONSÓRCIO COM UNIÃO E DE AUTORIZAÇÃO E LISTA DE ASSOCIADOS. CONTEÚDO ECONÔMICO NÃO AFERÍVEL DE IMEDIATO. VALOR DA CAUSA DE EFEITO SIMBÓLICO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO.

(...)

5. Quanto ao mérito propriamente, nos termos da Lei 12.772/2012 (art. 12, § 1º), o desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior ocorrerá mediante progressão funcional (passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe) e promoção (passagem do servidor de uma classe para outra subsequente). Tais institutos são também chamados, respectivamente, de progressão funcional horizontal e vertical.

6. A progressão observará, cumulativamente, o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho (art. 12, § 2º).

7. Já a promoção ocorrerá quando 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 (art. 12, § 3º): 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.

8. Por sua vez, o art. 13-A, incluído pela Lei nº 13.325/2016, dispõe que 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.

9. A Primeira Turma deste TRF5 vem entendendo

que a progressão funcional por titulação não tem efeito meramente declaratório, mas constitutivo, de modo que o marco inicial dos efeitos financeiros é a data do requerimento administrativo; já quanto à progressão funcional por mérito, o marco inicial para os efeitos financeiros é a data em que satisfeitos os requisitos para tal, sendo, pois, meramente declaratório o ato administrativo (proc. 08014197020174058400, 08008498420174058400 e 08038135020174058400, todos da relatoria do Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, julgados respectivamente em 21/11/2018, 14/09/2018 e 21/05/2018). Embora tal entendimento tenha sido firmado em precedentes relativos ao Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (arts. 14, 15 e 15-A, da mesma Lei 12.772/2012), é também aplicável às progressões do Magistério Superior, dada a identidade dos institutos e a semelhança dos requisitos de obtenção.

10. A Segunda e a Quarta Turmas deste Sodalício, em precedentes que tratavam de progressão de professor universitário, também pontuaram que, relativamente ao termo inicial dos efeitos financeiros das **progressões funcionais por titulação** e **por desempenho acadêmico**, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que, **quanto à primeira espécie, deve ser considerada a data do requerimento administrativo**, enquanto que, **no que toca à segunda (por mérito), a progressão deve retroagir à data do cumprimento dos requisitos legais, e não à data em que for realizada a avaliação pela Administração ou em que publicada a portaria** (08031844220184058400, AC, Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 4ª Turma, Julgamento: 04/07/2019; 08004709020194058201, AC, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, 2ª Turma, Julgamento: 28/11/2019).

11. Sobre esse ponto, a Segunda Turma também já concluiu o seguinte: **tratando-se de progressão funcional por mérito, diferentemente do que ocorre com a progressão funcional por titulação**, os efeitos financeiros devem retroagir à data em que foram cumpridos os requisitos para tanto, e não à data em que for realizada a avaliação pela Administração, uma vez que, nessa hipótese, constitui dever da Administração avaliar o servidor durante cada período, publicando ao fim o resultado de seu desempenho, que, sendo positivo, apenas referenda os fatos pretéritos, tendo natureza meramente declaratória (08026118220194058201, AC, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, 2ª Turma, Julgamento: 03/02/2020; 08043248220164058400, AC, Desembargador Federal Leonardo Carvalho, 2ª Turma, Julgamento: 10/03/2020).

12. Do exame dos dispositivos legais e do entendimento jurisprudencial, extrai-se que os requisitos para a progressão/promoção por mérito são o cumprimento do lapso temporal para cada nível/classe e a avaliação de desempenho favorável. Como essa avaliação apenas referenda as atividades desenvolvidas nos interstícios passados, trata-se de ato meramente declaratório, e não constitutivo, do direito ao avanço de nível/classe, de modo que os efeitos financeiros da progressão/promoção devem retroagir à data do cumprimento do interstício de 24 meses, e não à data de conclusão ou da publicação da avaliação de desempenho.

13. Quanto ao apelo da autora, tem razão a recorrente.

Tendo havido condenação, e sendo aferível na fase de liquidação, e não irrisório, o proveito econômico obtido na demanda, os honorários deveriam ter sido fixados sobre o valor da condenação. Estabelecida, por sua vez, a base de cálculo da verba honorária, o percentual incidente sobre ela deve ser, no caso dos autos, o mínimo estabelecido nos incisos I a V do § 3º do art. 85 do CPC.

14. Apelo da ré não conhecido, remessa necessária improvida e apelação da autora provida, para fixar os honorários advocatícios no percentual mínimo incidente sobre a condenação, a teor dos incisos I a V do § 3º do art. 85 do CPC.

(PROCESSO: 08021257320194058500, APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO ROBERTO MACHADO, 7ª TURMA, JULGAMENTO: 16/05/2023)

27. Considerando o pedido de urgência que nos foi feito para apresentação dessa manifestação, concluo o presente opinativo, uma vez que julgo que as considerações apresentadas já são suficientes para demonstrar o posicionamento desta unidade consultiva. Outrossim, já constam dos autos as bem lançadas manifestações da CFEDU/SUBCONSU/PGF, da CONJUR-MEC e da SGP/MGI, razão pela qual não se mostra necessário nos alongarmos mais na abordagem da matéria, uma vez que o DECOR já possui subsídios suficientes para decidir sobre o tema.

CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, opinamos favorável a revisão PARECER Nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU e PARECER N. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, para defender que é possível haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Federal, pelo acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais. Entendemos que o início do novo interstício não está condicionado à formalização da progressão.

29. Quanto aos efeitos financeiros decorrentes, parece-me que esses devem se dar a partir do momento em que forem atendidos todos os requisitos que permitam à administração examinar e reconhecer o direito da progressão e promoção do docente. O termo inicial para os efeitos financeiros deverá observar as particularidades de cada categoria e seus respectivos regulamentos, sendo, portanto, definido na análise do caso concreto.

30. Conforme exposto neste opinativo, concluímos que há hipóteses que dão ensejo ao reconhecimento dos efeitos financeiros a partir da data do cumprimento do interstício e existem outras hipóteses em que os efeitos financeiros do reconhecimento da progressão/promoção deverão retroagir à data em que o docente interessado apresentou requerimento, com a documentação necessária à comprovação do direito.

À consideração superior.

Brasília, 26 de setembro de 2023.

EDSON VIEIRA SOARES

Advogado da União
Coordenador-Geral Jurídico de Legislação de Pessoal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4

Notas

1. [^] *PARECER n. 000009/2014/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00407.005562/2013-08, seq. 14-15); PARECER n. 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00407.005562/2013-08, seq. 04); NOTA n. 00077/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 21); NOTA JURÍDICA n. 00001/2017/CPIFES/PGF/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 44); e NOTA n. 00015/2019/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00832.000019/2016-39, seq. 95).*

Documento assinado eletronicamente por EDSON VIEIRA SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1289998545 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDSON VIEIRA SOARES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-09-2023 10:21. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

SEI/MGI - 37189476 - Nota Técnica



MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
Secretaria de Gestão de Pessoas
Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas
Coordenação-Geral de Aplicação da Legislação de Carreiras
Assessoria

Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MGI

Assunto: Manifestação técnica quanto ao entendimento externado no Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, pela impossibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios, e quanto ao termo inicial para efeitos da progressão funcional e promoção na carreira de Magistério Superior.

Referência: Processo nº 00407.014018/2023-11.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio da Cota nº 00072/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU de 31 de agosto de 2023 (SEI nº 36997204), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - Conjur-MGI encaminha os autos a esta Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP tendo em vista pedido do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União - DECOR/AGU de manifestação técnica do Órgão Central do Sipec quanto ao entendimento externado no Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, pela impossibilidade de haver progressão funcional em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Superior, pelo acúmulo de interstícios, e ainda, no sentido de que o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela.
2. Após análise, sugere-se a restituição dos autos à Conjur-MGI para conhecimento quanto ao teor desta manifestação e providências que entender pertinente.

ANÁLISE

3. De início, cabe lembrar algumas manifestações pretéritas do Órgão Central do Sipec concernentes à temática relativa ao termo inicial para efeitos da progressão funcional e promoção na carreira de Magistério Superior e à (im)possibilidade de progressão em mais de um nível por interstícios retroativos acumulados. Para tanto, vale colacionar excertos da Nota Informativa nº 6/2017-MP, de 23 de janeiro de 2017 (SEI nº 37257881) e da Nota Técnica nº 2556/2018-MP, de 28 de fevereiro de 2018 (SEI nº 37157988):

Nota Informativa nº 6/2017-MP

(...)

2. Trata-se de processo administrativo no qual se discute, entre outros pontos, *se a natureza jurídica da portaria de concessão dos docentes das IFEs é constitutiva ou declaratória, bem como os efeitos e considerações advindas do entendimento que vier a ser firmado sobre o assunto, a exemplo do termo inicial do interstício mínimo, da restituição de valores percebidos indevidamente pelos servidores e da responsabilização dos gestores.*

3. Não idênticos, porém suficientemente próximos, os processos administrativos acima epigrafados foram submetidos à análise preliminar deste Órgão Central do SIPEC pela CONJUR/MP, a fim de auxiliar a Advocacia-Geral da União na emissão de posicionamento definitivo acerca das questões pontuais que envolvem a matéria.
(...)

13. Primeiramente, há que se ressaltar que os presentes autos objetivam definir a data que deve ser considerada para fins de concessão da progressão funcional por titulação: **i) se aquela em que foram cumpridos os requisitos legalmente exigidos ou; ii) a data da publicação da Portaria de concessão, bem como a revisão do Parecer 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU. Destaca-se que as análises que aqui serão postas discutem apenas o eventual efeito de retroação da progressão, e não de todo e qualquer efeito dela decorrente.**

14. No que tange às argumentações trazidas acerca da aplicabilidade das disposições da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP ao caso em comento, cabe tecer algumas considerações. Na referida Nota Técnica o que se analisou foram os **critérios que devem ser observados para o reconhecimento de diplomas e certificados de Pós-Graduação expedidos por instituições estrangeiras**. A lógica desse raciocínio é de que todo curso de pós-graduação feito no exterior só tem validade se for reconhecido no Brasil, se atendidos os requisitos exigidos pela legislação nacional. Já na presente consulta, que diverge do objeto daquela Nota Técnica, questiona-se a **data que deve ser considerada para fins de concessão de progressão funcional em razão da obtenção de titulação**.

15. Portanto, o entendimento firmado na Nota Técnica nº 33/2014, está em pleno vigor e aplica-se, tão somente para os **cursos de pós-graduação *stricto sensu* obtidos no exterior**, não restando dúvidas quanto à necessidade do atendimento a todos os requisitos legais tanto para a obtenção do título, quanto à sua validação, aprovação na avaliação de desempenho, entre outros, portanto, não havendo falar em retroação dos efeitos para período anterior aos seus cumprimentos.

16. Porém, em que pese os preceitos do Parecer Seplan/SRH nº 217, de 04 de julho de 1989, e do Acórdão 2303-46/02003-2 do Tribunal de Contas da União – TCU, publicado no DOU de 12 de dezembro de 2003, **entendemos que, s.m.j, não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação no momento do cumprimento dos requisitos, inclusive com retroação dos efeitos financeiros, ainda que o seu reconhecimento se consolide com a publicação da Portaria. Tal compreensão decorre do fato de que não haver-se-ia de penalizar o servidor pela mora administrativa na apreciação dos requisitos da progressão, sendo um direito subjetivo do servidor ao seu desenvolvimento, dentro dos limites legais, por óbvio, entendendo-se pela possibilidade de reconhecimento retroativo quando do atendimento aos requisitos legais somando-se ao protocolo do requerimento pelo servidor**. Todavia, por se tratar de **questão eminentemente jurídica, inclusive já avaliada pelas unidades jurídicas citadas ao longo deste expediente, necessário afirmar a necessidade de manifestação terminativa da Consultoria Jurídica**.

17. Quanto à indagação acerca do momento do atendimento ao quesito titulação, relacionada ao Ofício-Circular MEC nº 8/2014-MEC/SE/SAA, entende-se por pertinente submetê-la à apreciação à unidade de assessoramento jurídico do órgão setorial, qual seja, Ministério da Educação, tendo em vista que não compete do Órgão Central do SIPEC analisar as proposições ou atos normativos exarados pelos órgão integrantes do Sistema, conforme estabelecido no art. 9º, parágrafo único, IV, da Orientação Normativa SEGEP nº 7, de 17 de outubro de 2012.

18. Por fim, nos autos sob nº 00407.005562/2013-08, em que a Federação de Sindicatos de Professores de Instituições de Ensino Superior solicita a revisão do Parecer nº 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, questionando a aplicação da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, informa-se que referida Nota proveniente deste Órgão Central do SIPEC ainda se encontra em vigor, uma vez que não foi demonstrado fato novo, nulidade ou vícios que ensejem sua alteração.

19. Com tais considerações, sugere-se a restituição dos autos à Consultoria Jurídica desta Pasta Ministerial, conforme solicitado em Cota nº 01432/2016/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU dos autos principais.

(...)

(destacamos)

Nota Técnica nº 2556/2018-MP

(...)

3. Mediante relatório de auditoria, verificou-se que a concessão de progressão funcional por titulação com efeitos anteriores à data da portaria de concessão contrariava o entendimento firmado no Parecer SEPLAN nº 217/89, no sentido de não haver retroatividade de efeitos financeiros e de que os benefícios só se iniciam a partir da publicação do ato concessório. Esse entendimento estava em consonância com os Acórdãos nº 2303/2003-2ª Câmara, nº 855/2004-1ª Câmara e nº 5014/2010-2ª Câmara, do Tribunal de Contas da União - TCU, com as disposições da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11/02/2014, do Órgão Central do SIPEC.

4. O TCU recomendou que fossem adotadas providências para a correção da classe/nível ocupados pelos servidores, bem como o ressarcimento dos valores recebidos indevidamente. E ainda, que se observassem as disposições do Parecer SEPLAN nº 217/89, no sentido de que **a)** o interstício a ser considerado no período entre a publicação da Lei nº 11.784, de 2008, e sua regulamentação é de 24 (vinte e quatro) meses, conforme os arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 2006, e; **b)** que as progressões/promoções que exigissem a comprovação de titulação só fossem concedidas com a apresentação dos diplomas e certificados, devidamente registrados no órgão competente e **c)** as atas de dissertação de mestrado e de doutorado, certidões ou declarações, não eram documentos aptos a fazer prova da formação obtida por seu titular.

5. Nesse ínterim, o entendimento vigente no âmbito do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, trazido pela Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11 de fevereiro de 2014, era no sentido de que os efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional passassem a vigor a partir da data de portaria de sua concessão, não havendo que se falar em retroatividade a partir da data de conclusão do curso.

6. A aplicabilidade desse posicionamento originou dois entendimentos distintos. O primeiro, era no sentido de que antes da manifestação do Órgão Central do SIPEC a matéria era controvertida e, portanto, não seria possível aceitar o argumento quanto à natureza constitutiva do direito. Ou seja, de que o direito do servidor nasceria apenas no momento da edição da portaria de concessão da progressão funcional. Por essa razão, questionava-se, ainda, a restituição das parcelas recebidas de boa-fé.

7. O segundo entendimento era no sentido de que, antes da edição da Nota Técnica de nº 33/2014, o início dos efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional por titulação deveria retroagir ao momento da apresentação do requerimento e abertura do processo administrativo, desde que devidamente instruído com a documentação necessária à comprovação do direito. E que, somente nos casos em que o título fosse obtido após a data do requerimento é que os efeitos financeiros retroagiriam à data em que o título fosse homologado ou registrado,

8. A partir dessas conclusões foi solicitada a revisão da matéria, a fim de dirimir a divergência de entendimentos, especificamente:

a) quanto à natureza jurídica da portaria de concessão de progressão funcional, se é meramente declaratória ou constitutiva;

b) se é legítima a recomendação da então Controladoria-Geral da União quanto à obrigatoriedade de restituição das parcelas já recebidas pelos servidores; e

c) para definir a correta interpretação quanto à aceitação de atas de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado, respectivamente, junto a solicitações de progressão na carreira, considerando os termos do Ofício-Circular nº 8/2014- MEC/SE/SAA e a orientação atual firmada nos tribunais acerca da matéria.

9. O Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSUS/PGF/AGU posicionou-se mediante o Parecer nº 00240/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, (2578203), ratificado pelas disposições da Nota nº 00077/2016/DEPCONSUS/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;

b) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção **a partir desta data**:

c) a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições federais de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1º de agosto de 2016 é **constitutiva**, não produzindo efeitos retroativos de acordo com termos da Nota Técnica nº 33/2014 /CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN;

d) a reposição ao erário em virtude dos pagamentos realizados a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional dos servidores do IFRN, **pode ser dispensada, conforme consta** da Súmula TCU nº 249;

e) concernente ao marco inicial que deve ser considerado para fins de concessão da progressão funcional, o DEPCONSUS ratificou o posicionamento constante do Parecer nº 00001/2015 /DEPCONSUS/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."**

10. Divergências semelhantes foram identificadas nos autos o Processo Administrativo nº 00407.005562/2013-08, que trouxe novos questionamentos acerca da matéria quanto ao seguinte:

a) o marco inicial que deve ser considerado em relação aos efeitos financeiros decorrentes da concessão de progressão funcional e de Retribuição por Titulação - RT;

b) a possibilidade de concessão de progressão funcional em mais de um nível, de uma só vez; e

c) a derrogação do art. 16 do Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, por ocasião da publicação da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.
(...)

4. Conforme se observa, a temática em questão foi objeto de discussões em diversas ocasiões, tendo o debate perpassado tanto a seara das ações dos órgãos de controle, quanto a da controvérsia jurídica ante a efluência de entendimentos divergentes em unidades da Advocacia-Geral da União - AGU. A partir do ano de 2014, o Órgão Central do Sipec viu-se diante da necessidade de adotar os posicionamentos emitidos pelos órgãos jurídicos e de controle, o que ocorreu na Nota Técnica nº

33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, em que aderiu-se ao Parecer nº 59/2012/DEPCONSU/PGF/AGU e ao Acórdão 2303-46/02003-2 do Tribunal de Contas da União – TCU.

5. Após novas deliberações por parte dos órgãos responsáveis pela jurisprudência administrativa na AGU, houve a emissão do Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, de 24 de maio de 2017, objeto da presente demanda. Referido Parecer baseou-se em documentos exarados pelo então Ministério do Planejamento e por sua Consultoria Jurídica. Veja-se:

"4. A respeito do assunto, a CONJUR/MP, no PARECER n. 00257/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU (doc. seq.27 dos autos de nº 00832.000019/2016-39) ratificou o entendimento da extinta SRH/MP, destacando:

19. Tanto o Decreto nº 94.664/87 como a Lei nº 12.772/12 previram, como requisitos para a concessão da progressão funcional, o cumprimento do interstício temporal de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício e a aprovação em avaliação de desempenho. Desse modo, ao apreciar pedido de esclarecimentos sobre a concessão da progressão funcional de que tratam os artigos 11 e 16 do Decreto nº 94.664/87, acrescido de cópia de um processo relativo ao caso concreto de uma docente que requereu diversas progressões funcionais no mesmo ato, ao mesmo tempo, juntando os documentos que entendeu comprobatórios do preenchimento dos pressupostos para tal, o órgão central do SIPEC, através da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/ DENOP/SRH/MP, manifestou-se contrariamente à progressão funcional de mais de um nível da carreira de forma acumulada, sob os fundamentos de que não é possível a "evolução na carreira sem que haja o cumprimento do interstício exigido para cada Nível, ou seja, o professor terá que vivenciar/atuar em cada nível da Carreira", e de que não há "amparo legal para que o servidor evolua na Carreira de Magistério sem que tenha cumprido todas as exigências já mencionadas."

20. Esta Consultoria Jurídica reputa adequada a posição adotada pelo órgão central do SIPEC na Nota Técnica nº 849/2009/COGES/ DENOP/SRH/MP. Se a progressão funcional dos docentes depende do implemento do interstício temporal em cada nível da carreira e da avaliação favorável de desempenho, considera-se inviável conceder ao docente, de uma só vez, progressão de mais de um nível, pois, evidentemente, ele só terá atuado no nível em que se encontra, podendo progredir apenas para o nível subsequente, caso seja aprovado na avaliação de desempenho respectiva e após a publicação da devida portaria concessiva. Assim, com razão o órgão central do SIPEC quando asseverou que, "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 Associado". A respeito do atraso na entrega da avaliação de desempenho pelo interessado, também merece prosperar o entendimento desta Pasta Ministerial, visto que a progressão só é deferida pela Administração quando preenchidos todos os requisitos legais, entre eles a aprovação da avaliação de desempenho. Sem a mencionada aprovação, não há que se falar em aquisição do direito à progressão e não pode ser iniciado, conseqüentemente, o cômputo do interstício temporal do nível seguinte.

21. No que diz respeito à Nota Técnica nº 115/2013-COLEP/CGGP/SAA/SE/MEC, por meio da qual o Ministério da Educação sustentou, na mesma linha da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, que um dos requisitos para a progressão funcional é o cumprimento do interstício temporal estabelecido por lei, e que deve ser considerado como marco inicial da contagem a data da última progressão do servidor, destaca-se que a divergência frente ao Parecer nº 9/2014/DEPCONSU/PGF/AGU se restringiu à data a partir da qual o art. 16 do Decreto nº 94.664/87 deixou de vigorar.

22. Nesse ponto, acolhe-se o que restou defendido pela Procuradoria-Geral Federal, visto que a Lei nº 12.772/12, por força do seu art. 49, entrou em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 31 de dezembro de 2012. Nessa data, restou tacitamente revogado o art. 16 do Decreto nº 94.664/87, porque a matéria de que tratava foi inteiramente regulada pelo art. 12 da Lei nº 12.772/12. Discorda-se, portanto, da assertiva do MEC de que as normas do Decreto nº 94.664/87 deixaram de incidir sobre os cargos pertencentes à carreira do

Magistério Superior a partir de 1º de março de 2013, data que foi fixada pelo art. 50 da Lei nº 12.772/12 somente para as revogações expressas por ele concretizadas."

6. Ao final do supracitado Parecer, a AGU apresentou a seguinte conclusão:

"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;

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

7. Ressalta-se que, ao tomar ciência do teor do Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, o Órgão Central do Sipec emitiu o Ofício Circular nº 53/2018-MP, de 27 de fevereiro de 2018 (SEI nº 37258134), orientando os Dirigentes de Gestão de Pessoas dos órgãos e entidades integrantes do Sipec sobre a uniformização de entendimentos referentes à concessão de progressão funcional aos docentes das instituições federais de ensino:

"1. Refiro-me aos processos administrativos nº 00832.000019/2016-39 e 00407.005562/2013-08, nos quais se discutiu a divergência de entendimentos jurídicos acerca da concessão de progressão funcional aos docentes das instituições federais de ensino.

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;

b) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir desta data;

c) a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições federais de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1º de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos, nos termos da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN.

d) a reposição ao erário em virtude dos pagamentos realizados a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional, pode ser dispensada, conforme Súmula TCU nº 249;

e) o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela, conforme entendimento do DEPCONSU constante do Parecer nº 00001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 25/02/2015;

f) somente serão aceitas para fins de comprovação da titulação, a apresentação de diploma de conclusão de cursos de mestrado e doutorado, de acordo com o Ofício Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC;

g) não é cabível a retroatividade dos efeitos financeiros a partir de conclusão do curso;

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

i) não há possibilidade de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez, tendo em vista a determinação normativa que exige o cumprimento cumulativo dos seguintes critérios:

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

II - aprovação em avaliação de desempenho.

j) - a vigência do art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, encerrou-se a partir de 31 de dezembro de 2012, data de publicação da Lei nº 12.772, que passou a regulamentar inteiramente a matéria.

3. A partir desta data, ficam revogadas as disposições da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 11 de fevereiro de 2014, e a concessão da progressão funcional por titulação aos servidores das instituições federais de ensino estão condicionadas à observância das orientações enumeradas neste Ofício-Circular."

(...)

(destacamos)

8. Com efeito, conforme já mencionado no PARECER n. 00003/2023/CFEDU/SUBCONSUS/PGF/AGU, de 26 de junho de 2023 (SEI nº 36214364), o entendimento em vigor no âmbito do Sipec foi estabelecido em atendimento à jurisprudência administrativa fixada pela Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União - CGU/AGU, nos termos da NOTA nº 00104/2017/DECOR/CGU/AGU, de 18 de agosto de 2017, e do multicitado Parecer nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, de 24 de maio de 2017.

9. Visando facilitar o acesso às orientações do Órgão Central do Sipec quanto à legislação de pessoal, especificamente no tema da progressão funcional e promoção dos servidores, foi editada a Instrução Normativa ME/SEDGG/SGP nº 66, de 16 de setembro de 2022, que consolidou os posicionamentos com conteúdos normativos, incluindo-se o relativo ao tema em estudo, tal como disposto na Nota Técnica nº 2556/2018-MP (SEI nº 37157988) e no Ofício-Circular nº 53/2018-MP (SEI nº 37258134). Veja-se o que dispõe referida Instrução Normativa:

(...)

CAPÍTULO IV

PROGRESSÃO FUNCIONAL DE DOCENTES

(...)

Docentes amparados pela Lei nº 11.784, de 2008; pela Lei nº 12.772, de 2012, e pelo Decreto nº 7.806, de 17 de setembro de 2012 – Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

Art. 34. O interstício para a progressão funcional do docente da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, considerando os respectivos marcos temporais, será o seguinte:

I – dois anos, mediante avaliação de desempenho, ou quatro anos de atividade em órgão público, de acordo com os arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 2006, enquanto a progressão na carreira não fosse regulamentada conforme art. 120 da Lei nº 11.784, de 2008;

II – dezoito meses, a partir da edição do Decreto nº 7.806, de 2012, conforme estabelecido no § 1º do art. 120 da Lei nº 11.784, de 2008; e

III – vinte e quatro meses, conforme os §§ 1º e 2º do art. 14 da Lei nº 12.772, de 2012, com a revogação, a partir de 1º de março de 2013, do art. 120 da Lei nº 11.784, de 2008.

Parágrafo único. Para os servidores ocupantes de cargos da Carreira a que se refere o caput deste artigo, na data de 1º de março de 2013, será aplicado uma única vez a cada servidor o interstício de dezoito meses, para a primeira progressão ou promoção a ser realizada, observando os critérios de desenvolvimento na Carreira estabelecidos na Lei nº 12.772, 28 de dezembro de 2012.

Docentes amparados pela Lei nº 12.772, de 2012 – Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal

Art. 35. As portarias de concessão de progressão funcional ou promoção dos servidores do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal expedidas ou publicadas a partir de 1º de agosto de 2016, nos termos do artigo 19 da Lei nº 13.325, de 29 de julho de 2016, geram efeitos financeiros retroativos à data em que os servidores tenham cumprido o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira, observada a prescrição quinquenal.

§ 1º Os servidores que tiverem cumprido o interstício e todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016 terão direito aos efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional e da promoção de que trata o caput deste artigo somente a partir desta data, observada a prescrição quinquenal.

§ 2º As portarias de concessão expedidas ou publicadas em data anterior à 1º de agosto de 2016 não produzirão efeitos retroativos.

§ 3º A análise e a decisão acerca da necessidade de reposição ao Erário de valores percebidos indevidamente será de competência exclusiva dos dirigentes de recursos humanos dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, observados os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do SIPEC para a reposição de valores ao Erário.

§ 4º O direito à progressão funcional será efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela.

(...)

10. Estando pacificado que o entendimento atualmente em vigor no Sipec está vinculado à uniformização que foi dada pela CGU/AGU ao assunto, passa-se a expor a compreensão técnica desta Secretaria no que concerne ao termo inicial a ser considerado para fins de efeitos da progressão funcional ou promoção nas carreiras de docente do Poder Executivo Federal e à (im)possibilidade de progressão em mais de um nível por interstícios retroativos acumulados.

Do termo inicial para efeitos da progressão funcional e promoção nas carreiras de Magistério do Poder Executivo Federal

11. Acerca dessa temática, cabe colacionar excertos da Nota Informativa nº 9060/2022/ME, de 1º de abril de 2022 (SEI nº 37258403), que assim esclarece:

(...)

I - Entendimento e orientação do órgão central do SIPEC acerca do termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional ou promoção dos servidores públicos federais, itens (i) e (ii) do parágrafo 5º.

(...)

8. Observando as particularidades de cada categoria de atividades, os planos, carreiras e cargos do Poder Executivo Federal são organizados para permitir e estimular o crescimento e o desenvolvimento do quadro de pessoal da Administração Pública Federal. Para tanto, são definidos critérios e regras específicas para a movimentação na estrutura do plano ou da carreira à qual pertença o cargo ocupado. Esses critérios estão estabelecidos nas diversas leis e regulamentos de cada plano ou carreira e podem prever procedimentos específicos incluindo, em regra: a) avaliações periódicas, e b) interstício de tempo de serviço determinado como mínimo necessário para possibilitar o escalonamento na tabela remuneratória e a mudança para níveis mais complexos de atividades relacionadas ao cargo efetivo. Existem casos em que a legislação acrescenta requisitos distintos, como certificação em programas de capacitação, carga horária mínima em ações de desenvolvimento, dentre outros.

9. Com efeito, os critérios e requisitos para o desenvolvimento na carreira costumam ter tratamento específico a depender do cargo ocupado. Não poderia ser diferente: dada a complexidade e a heterogeneidade na atuação dos servidores públicos federais, seria inviável pretender estabelecer regra única e inflexível. É nesse sentido, por exemplo, que a promoção na carreira de diplomata, em algumas classes, exige tempo mínimo de exercício no exterior (Decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008) ou que a promoção em cargos de ciência e tecnologia exige titulação específica e tempo mínimo de pesquisa (Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993). A operacionalização do processo de concessão de progressão e promoção, portanto, também irá variar de acordo com o respectivo cargo, carreira ou plano.

10. Como contextualização da evolução do tema na Administração Pública Federal, salienta-se que, para os servidores que integravam o Plano de Classificação de Cargos - PCC instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, a progressão funcional era dividida em horizontal e vertical. Posteriormente, houve mudança na denominação dos institutos, passando a progressão horizontal a denominar-se progressão funcional e a progressão vertical a denominar-se promoção.

11. As regras para a progressão funcional a que se refere a Lei nº 5.645, de 1970, foram regulamentadas pelo Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980. Cabe esclarecer que, dentre as diversas leis de cada carreira, plano ou cargo instituído ao longo do tempo no quadro de pessoal do Poder Executivo Federal, uma gama significativa previu a manutenção da observância dos regramentos constantes no Decreto nº 84.669, de 1980, até que seja editada regulamentação específica para a progressão funcional e a promoção. Referido Decreto assim dispõe:

(...)

12. Nesse sentido, para que ocorra a progressão funcional horizontal é necessário preencher um interstício, que será de 12 (doze) meses, para os avaliados com o Conceito 1, e de 18 (dezoito) meses, para os avaliados com o Conceito 2, excetuando-se aqueles que estejam nas situações elencadas em seu art. 18, que serão avaliados, automaticamente, com o conceito 1.

(...)

15. A contagem do período considerado para interstício, seja de 12 ou 18 meses, todavia, se inicia em momento específico já determinado no regulamento e independe da data de ingresso na carreira. **Os efeitos financeiros, por sua vez**, seguem a mesma lógica, isto é: vigoram a partir dos meses de setembro e março. Nesse sentido é o que dispõem os arts. 10 e 19, do Decreto nº 84.669, de 1980. Vejamos:

(...)

18. No que se refere às carreiras que possuam ato editado com regulamentação específica para a progressão ou promoção funcional dos seus servidores, deve ser realizada a leitura individualizada da respectiva legislação a fim de verificar a diferença desses mecanismos para cada caso, não sendo possível uma orientação unificada. A título exemplificativo, sugere-se a observação das seguintes situações:

(...)

19. Conforme se pode depreender das normas acima colacionadas, a avaliação de desempenho por autoridades específicas como pré-requisito para a progressão funcional ou promoção dos servidores aparecem em conjunto com o requisito do cumprimento de interstício temporal mínimo. Em determinados casos acrescenta-se a existência de vaga, bem como a comprovação de capacitação ou qualificação profissional.

20. De acordo com as especificidades das funções desempenhadas e dos procedimentos estabelecidos para o desenvolvimento dos servidores nas respectivas carreiras, o poder regulamentar definiu marcos iniciais específicos para a produção dos efeitos decorrentes da progressão funcional ou promoção em cada caso.

21. Para as carreiras submetidas à observância do Decreto nº 84.669, de 1980, os efeitos financeiros vigoram a partir dos meses de setembro e março, na forma do art. 19. Já para as carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil, de Auditoria-Fiscal do Trabalho e das Agências Reguladoras, os regulamentos estabeleceram respectivamente o primeiro dia do mês seguinte ao do processamento da avaliação e o dia subsequente ao término do período avaliativo. Por fim, na regulamentação da carreira de Analista de Infraestrutura, evidencia-se previsão que considera a data em que o servidor houver completado cumulativamente os requisitos para a progressão funcional ou promoção.

22. Ou seja, são consideradas lógicas diversas para a definição do marco inicial de produção dos efeitos decorrentes da progressão funcional ou promoção em cada caso, não sendo possível a emissão de um entendimento único a ser aplicado a todos.

23. No entanto, verifica-se que nos casos acima citados, o legislador fixou termo inicial para os efeitos da progressão funcional ou promoção em data posterior à conclusão das avaliações de desempenho requeridas como condição necessária para o procedimento de evolução funcional. Isso porque, seja para fins de determinar o tempo de duração do interstício a ser considerado (caso do Decreto nº 84.669, de 1980); seja para fins de obtenção de pontuação mínima (casos dos Decretos nº 9.366, de 2018, e nº 8.107, de 2013); ou mesmo para verificar a possibilidade de redução do princípio da anualidade aplicável à progressão, conforme disciplinado em regulamento específico (caso da Lei nº 10.871, de 2004), **compreende-se necessária a conclusão de todas as etapas da avaliação de desempenho, inclusive o conhecimento de seu resultado, para aferição quanto ao cumprimento exigido no âmbito do procedimento de progressão funcional ou promoção.**

24. Assim sendo, levando em consideração o princípio da legalidade expresso no art. 37 da Constituição Federal, que impõe à Administração Pública a observância das leis em sentido estrito, este DESEN/SGP possui o entendimento de que devem ser observadas as legislações específicas de cada carreira, plano e cargo nos procedimentos de efetivação e de implementação dos efeitos financeiros de progressão funcional e promoção dos servidores efetivos da Administração Pública Federal.

25. Nesse sentido, apresenta-se o seguinte acerca dos questionamentos ora defrontados:

Pergunta: Para o Ministério da Economia, qual é o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão ou promoção funcional, quando tal progressão ou promoção dependem de avaliação ou homologação por comissão ou determinada autoridade administrativa?

Resposta: A definição do termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional ou promoção deve observar as regras previstas nas legislações e regulamentos da respectiva carreira, plano ou cargo.

Pergunta: Há orientação unificada sobre o tema de observância obrigatória por todos os órgãos ou entidades públicas federais ou cada qual possui sua normatização própria?

Resposta: Inexiste orientação unificada, uma vez que as próprias previsões legais e regulamentares determinam disciplinas diversas sobre o tema, considerando-se impossível estabelecer entendimento único para todos os órgãos ou entidades públicas federais que devem aplicar as legislações específicas para cada caso.

(...)

II - Quais normas e/ou orientações unificadas tratam da progressão funcional ou promoção dos docentes de instituições federais de ensino, e qual é o tratamento dado para o termo inicial dos efeitos financeiros, itens (iii) e (iv) do parágrafo 5.

(...)

30. De início, importa relatar que, para a progressão funcional por titulação ou por desempenho acadêmico dos docentes amparados pelas Leis nº 7.596, de 1987, nº 11.784, de 2008 e nº 12.772, de 2012, tem-se as seguintes definições.

(...)

31. Considerando a presença do requisito de avaliação de desempenho nas definições acima, o órgão central do SIPEC realizou discussão envolvendo o marco a ser considerado para fins de cumprimento desse requisito e amparou-se em manifestação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União - DECOR/CGU/AGU para exarar seu posicionamento.

32. Nessa esteira, foram emitidos o Ofício-Circular nº 53/2018-MP (SEI nº 23543911) e a Nota Técnica nº 2556/2018-MP (SEI nº 23543845) que, embora tenham tido parte de seu retificado pela Nota Técnica nº 13/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME (SEI nº 23544067) - o que se deu especificamente para o tema referente à comprovação da titulação e apresentação de diploma de conclusão de cursos de mestrado e doutorado - resta mantido o entendimento acerca do termo considerado para o cumprimento do requisito avaliação de desempenho para fins de progressão funcional ou promoção. A esse respeito, vejamos o que dispõem os referidos documentos:

(...)

33. Percebe-se, portanto, que referente **ao marco inicial que deve ser considerado para o direito à concessão da progressão funcional, quando estas dependem de avaliação de desempenho**, o órgão central do SIPEC confere o tratamento firmado nos Pareceres nº 00240/2016/ASJUR- MTF/CGU/AGU e nº 00042/2017/DECOR/CGU/AGU de 24 de maio de 2017, e dirigido para os docentes da Carreira de Magistério Superior de que trata a Lei nº 12.772, de 2012, no sentido de que: **o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela.**

(...)

12. De início, vislumbra-se benéfica a colação da norma vigente para os cargos de Professor do Magistério Superior do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, uma vez que oferece significativo potencial de auxílio na presente discussão.

Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012:

(...)

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

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

(...)

§ 1º A Carreira de Magistério Superior é estruturada em classes A, B, C, D e E e respectivos níveis de vencimento na forma do Anexo I. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 2º As classes da Carreira de Magistério Superior receberão as seguintes denominações de acordo com a titulação do ocupante do cargo: (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

I - Classe A, com as denominações de: (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

a) Professor Adjunto A, se portador do título de doutor; (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

b) Professor Assistente A, se portador do título de mestre; ou (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

c) Professor Auxiliar, se graduado ou portador de título de especialista; (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

II - Classe B, com a denominação de Professor Assistente; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

III - Classe C, com a denominação de Professor Adjunto; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

IV - Classe D, com a denominação de Professor Associado; e (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

V - Classe E, com a denominação de Professor Titular. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

(...)

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](#))
(...)

Art. 13. Os docentes aprovados no estágio probatório do respectivo cargo que atenderem os seguintes requisitos de titulação farão jus a processo de aceleração da promoção: (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

- I - para o nível inicial da Classe B, com denominação de Professor Assistente, pela apresentação de titulação de mestre; e (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
 - II - para o nível inicial da Classe C, com denominação de Professor Adjunto, pela apresentação de titulação de doutor. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)
- (...)

Art. 13-A. **O efeito financeiro da progressão e da promoção** a que se refere o **caput** do **art. 12** ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira. ([Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016](#))
(...)
(destacamos)

13. Considerando que para as carreiras em questão o legislador orientou-se pelas particularidades da categoria, tendo fixado critérios e regras específicos para permitir e estimular o crescimento e o desenvolvimento dos servidores docentes a partir de tempo mínimo de exercício em cada nível e avaliação de desempenho, pode-se dizer, s.m.j., que a avaliação para fins de progressão funcional ou promoção desse grupo apresenta por objetivo a averiguação do devido desempenho do servidor no interstício então considerado.

14. Nessa linha de raciocínio é que este Órgão Central compreendeu que **não haveria óbice para a constituição do direito à progressão por titulação dar-se no momento do cumprimento dos requisitos**, nos termos da Nota Informativa nº 6/2017-MP (SEI nº 37257881). Contudo, tal questão ficou, como se sabe, condicionada à **manifestação terminativa** por parte dos órgãos jurídicos.

15. De todo modo, considerando o presente processo em que se avalia a possível revisão do entendimento jurídico consolidado, esta Secretaria reitera a percepção técnica no sentido de que a

apreciação dos requisitos para fins de progressão funcional ou promoção figura como direito subjetivo do servidor ao seu desenvolvimento, dentro dos limites legais. Destarte, quando essa apreciação não ocorre dentro do lapso temporal previsto, entende-se que o tempo percorrido desde o cumprimento dos requisitos legais até a efetiva conclusão da apreciação pela Administração, pode ser considerado para fins de contagem de novo interstício.

16. O aprofundamento das discussões e estudos sobre o tema permitiu a esta Secretaria considerar, portanto, que a realidade fática acerca do desenvolvimento do servidor supera a condição formal de seu posicionamento funcional. Essa realidade fática, contudo, somente é passível de gerar efeitos financeiros se comprovados os requisitos legais exigidos para a progressão funcional e promoção dos servidores e desde que esses requisitos tenham sido cumpridos nos períodos relativos a cada nível funcional.

17. Acredita-se, pois, que foi esse o sentido visado pelo legislador ao acrescentar, mediante o art. 13-A supracitado, que 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.**

Do acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez

18. Com efeito, uma interpretação genérica para as regras de desenvolvimento de servidores federais no sentido de ser necessária a conclusão de todas as etapas da avaliação de desempenho, inclusive o conhecimento de seu resultado, para aferição quanto ao cumprimento exigido no âmbito do procedimento de progressão funcional ou promoção, pode conferir caráter restritivo para a ocorrência de progressão funcional em mais de um nível por vez.

19. Ocorre que, como já explicitado em outras oportunidades, o termo inicial para os efeitos financeiros deve observar as particularidades de cada categoria e suas respectivas normas. No caso dos docentes observa-se que: embora a literalidade da norma induza à conclusão de que a mudança para o nível seguinte dependa do exercício formalizado no anterior, o art. 13-A foi acrescido à Lei nº 12.772, de 2012, para conferir tratamento diverso no que se refere aos efeitos financeiros a serem produzidos àqueles que efetivamente comprovem o preenchimento dos requisitos legais e regulamentares dentro dos períodos delimitados para cada interstício legal.

20. Desta feita, **do ponto de vista técnico**, entendeu-se, conforme explicitado no tópico anterior, pela possibilidade de constituição do direito à progressão funcional e promoção quando da comprovação dos requisitos, **permitindo-se a contagem para fins de próximo interstício** do tempo percorrido **desde a finalização do interstício anterior** até a efetiva decisão da Administração quanto à avaliação do servidor, desde que devidamente preenchidos os requisitos legais e regulamentares.

21. Seguindo essa lógica, não haveria, s.m.j., vedação à concessão de progressão na carreira em mais de um nível por vez, **quando se tenha comprovado o atendimento às condições para o desenvolvimento dentro do período relativo a cada interstício acumulado no lapso temporal completo.**

22. Nesse aspecto, cabe tecer alguns comentários sobre a compreensão do desenvolvimento na carreira no contexto da gestão de pessoas. No âmbito do serviço público federal, a carreira é organizada em classes/níveis para os quais o acesso inicial se dá por nomeação após aprovação em concurso público. Já para as classes subsequentes à inicial, o provimento ocorre pelo instituto da promoção, previsto no inciso II do art. 8º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

23. Essa movimentação percorre, pois, o trajeto dos níveis/classes que compõem a estrutura do cargo efetivo ocupado pelo servidor. Consequentemente, pressupõe-se uma evolução nas atribuições do cargo em crescente grau de complexidade e responsabilidade a cada classe alcançada. Por essa razão é que comumente se exige diplomas educacionais de graus avançados para o acesso às classes, para além das qualificações e habilidades diversas em ensino, pesquisa e extensão exigidas na mudança de níveis no caso dos docentes.

24. O pré-requisito da formação educacional é comum em regras para a promoção em classe de outras carreiras e se trata, pois, de mais um meio de verificar a existência das necessárias competências para

o desempenho das atribuições de maior grau de complexidade e responsabilidade.

25. Nessa esteira, a passagem para classes subsequentes, ao contemplar atribuições mais complexas e diferenciadas em relação à anterior, quando ocorrida na hipótese aventada no presente tópico, isto é, de forma acumulada, deve ser condicionada a uma atenta aferição por parte da Comissão responsável quanto à efetiva ocorrência de desempenho pelo docente, respeitando-se, a cada período acumulado, o grau de complexidade respectivo.

26. Isso implica dizer que para atribuir ao servidor atividades diferenciadas em nova classe seria necessário que sua avaliação considerasse os níveis de complexidades concernentes às classes anteriores. Essa recomendação, contudo, não restringe o entendimento acima disposto quanto à possibilidade de **desenvolvimento na carreira em mais de um nível por vez, quando o lapso temporal entre a última concessão ocorrida e a que se irá conceder abarcou diferentes níveis/classes.**

27. Desse modo, e considerando as discussões mais recentes, pode-se concluir pela evolução no entendimento técnico para compreender que a exigência de observância cumulativa do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e da aprovação em avaliação de desempenho, não veda, s.m.j., a ocorrência de **progressão funcional em mais de um nível por vez, por acúmulo de interstícios, desde que comprovados todos os requisitos legais.** Referido entendimento, contudo, depende de avaliação jurídica, ante a natureza de seu teor e a jurisprudência administrativa em vigor.

28. Por fim, cabe ainda ressaltar que em caso de superação do Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ao compreender a revisão administrativa dos marcos iniciais para os efeitos da progressão funcional e promoção dos servidores docentes, verifica-se potencial incerto de impacto financeiro para o orçamento da União.

29. A esse respeito, cabe destacar que a gestão dos procedimentos de concessão de progressão funcional e promoção não ocorre de forma centralizada no âmbito do Sipec, sendo a unidade de gestão de pessoas do órgão ou entidade a responsável por executar e gerir esses processos. É somente a partir dessa gestão, restrita aos respectivos quadros de pessoal das instituições, que se poderia extrair dados acerca do quantitativo de docentes abrangidos em determinados níveis e classes e que seriam afetados pela mudança no entendimento administrativo em questão.

30. A competência normativa e fiscalizadora do Órgão Central do Sipec não abrange o controle dos processos de avaliação e concessão de progressão funcional e promoção, razão pela qual resta prejudicado um eventual levantamento de custos e impacto.

31. Não obstante, cabe ponderar que o orçamento federal tem em seu planejamento a reserva de recursos para o denominado crescimento vegetativo da sua folha de pessoal, o que pode ser considerado para abarcar as despesas supracitadas, a depender de análise técnica pela área responsável.

CONCLUSÃO

32. De acordo com a análise realizada, sugere-se, caso aprovada a presente manifestação, a restituição dos autos à Conjur-MGI para conhecimento e providências que entender pertinentes, com a urgência que o assunto requer.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

ANA CARLA DE MORAIS ANDRADE BARBOSA

Assistente

De acordo. À consideração da Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas.

Documento assinado eletronicamente
CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA
Coordenadora-Geral

De acordo. À consideração da Secretaria de Gestão de Pessoas.

Documento assinado eletronicamente
DOUGLAS ANDRADE DA SILVA
Diretor

Aprovo. Restitua-se à Conjur/MGI, na forma proposta.

Documento assinado eletronicamente
SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Andrade da Silva, Diretor(a)**, em 15/09/2023, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleonice Sousa De Oliveira, Coordenador(a)-Geral**, em 15/09/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Carla De Moraes Andrade Barbosa, Assistente**, em 15/09/2023, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Celso Cardoso Junior, Secretário(a)**, em 15/09/2023, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **37189476** e o código CRC **CD5682DC**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

OFÍCIO Nº 221/2023/PROGEP/UFES
Ref.: Processo digital nº 23068.000182/2024-15

Vitória, 29 de dezembro de 2023.

Ao Senhor Chefe da Procuradoria Federal junto à Ufes

Assunto: Manifestação quanto ao novo entendimento sobre a Progressão e Promoção na carreira do Magistério Federal

Senhor Procurador,

1 Solicitamos manifestação técnica dessa respeitável Procuradoria acerca do novo entendimento sobre a progressão e promoção na carreira do Magistério Federal, incluindo a possibilidade de Progressão cumulativa (progressão para mais de um nível), exarado no PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU, Nota Técnica SEI nº 33863/2023/MGI e PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, todos anexados a este volume processual.

2 Os documentos citados no item 1 indicam novo entendimento, divergente do até então adotado pelo Órgão Central do SIPEC, que norteava o procedimento de análise e concessão das Progressões e Promoções na carreira do Magistério Federal, conforme Lei nº 12.772/2012, e suas alterações.

3 Da leitura dos documentos citados no item 1, compreende-se que a avaliação de desempenho possui natureza declaratória, e, portanto, o marco temporal para a progressão ou promoção dar-se-á a partir da data da implementação do requisito do interstício de 24 (vinte e quatro meses), desde que comprovado o cumprimento de todos os requisitos legais. Porém, resta não consolidado o entendimento quanto ao marco para os efeitos financeiros, conforme PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU.

4 Apresentada a contextualização, solicitamos orientação se o entendimento dessa Progep acerca da temática está correto, e, os esclarecimentos às seguintes dúvidas com o objetivo de orientar os docentes da Ufes:

4.1 O cumprimento dos requisitos legais a que se referem os documentos citados no item 1, tais como a avaliação de desempenho **depende** da observância ao que regulamenta os normativos internos da Ufes, especificamente a Resolução n 52/2017-CEPE/Ufes, incluindo: pontuação mínima no período avaliado (incluindo as áreas de pontuação obrigatória para cada classe da carreira), o requerimento assinado pelo docente (art. 4º, considerando que a Progep implementou rotina de aviso automático enviada para o endereço eletrônico do docente com 60 (sessenta) e 30 (trinta) dias para o vencimento do interstício)?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

4.2 Os docentes que tiveram progressão e promoção concedidas de acordo com o entendimento vigente anteriormente deverão requerer a revisão da data de concessão?

4.3 Eventuais revisões das concessões poderão produzir efeitos retroagindo a data do interstício, mas produzirão efeitos financeiros somente a partir do requerimento?

4.4 Solicitações de progressões cumulativas deverão retroagir tantos interstícios quantos forem comprovadas as atividades, ou deve-se considerar a prescrição quinquenal para concessão?

4.5 A prescrição quinquenal afeta os pedidos de revisão? O marco para a revisão é a data do requerimento de revisão? Exemplificando: Pode-se conceder Progressão de Adjunto I para II (2018-2020), de II para III (2020-2022), de III para IV (2022-2024), ou há prescrição quinquenal, podendo retroagir apenas cinco anos a contar do requerimento?

5 Por oportuno, informamos que as orientações emitidas por essa respeitável Procuradoria serão amplamente divulgadas à comunidade universitária, e, enviadas ao CEPE/Ufes com a sugestão de adequação dos normativos que tratam do regulamento para Progressão e Promoção na carreira do Magistério Federal.

Atenciosamente,



ARIANA LIRIO PANDINI FONSECA
Pró-Reitora de Gestão de Pessoas em Exercício



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

NOTA TÉCNICA n. 00001/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.000182/2024-15

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS - PROGEP

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

Senhora Pró-Reitora de Gestão de Pessoas,

1. Em resposta à consulta do sequencial 5, em relação às dúvidas apresentadas no OFÍCIO Nº 221/2023-PROGEP (seq. 1), apresento o seguinte entendimento:

2. No tocante à dúvida do **item 4.1**, esclareço que por “*cumprimento dos requisitos legais*” na progressão **por mérito** significa o atendimento aos seguintes requisitos:

(1) a pontuação mínima no período avaliado, incluindo as áreas de pontuação obrigatória para cada classe da carreira;

(2) o cumprimento do interstício (lapso temporal);

(3) o requerimento protocolado e assinado pelo docente, uma vez que progredir é um direito e não um encargo ou dever legal imposto ao servidor.

3. Acerca do questionamento do **item 4.2**, esta Procuradoria interpreta que um Parecer ou Nota que alteram o posicionamento anterior da Administração Pública não possuem aplicação retroativa, conforme Lei nº 9.784/99 (art. 2º, XIII).

4. Aliás, no caso ora em apreciação, cabe destacar que no DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 428 no processo 00407.014018/2023-11 aquela autoridade deixou explícito que, ao aprovar o PARECER 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, estava revogando o anterior (PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU), o que significa dizer que, até 22/11/2023, vigorava este último.

5. Importante destacar que este sempre foi o entendimento desta Procuradoria, como pode ser comprovado no recente Parecer Conjunto sobre a reserva de vagas para pessoas negras em concurso para ingresso no quadro de professor, como é de conhecimento dessa PROGEP.

6. Ante o exposto, opino no sentido de que o novo posicionamento **não possui efeitos retroativos em relação às progressões já concedidas**.

7. No tocante à dúvida do **item 4.3**, entendemos que, pela fundamentação externada acerca do item 4.2, não existe amparo legal para revisão de progressões concedidas com base no entendimento que vigorava antes da aprovação, pela AGU, do PARECER 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (22/11/2023).

8. Sobre o questionamento constante do **item 4.4**, entendemos que, como a progressão dependia (e ainda depende) de requerimento do docente interessado, nunca tendo sido um dever legal de cumprimento automático e

unilateral da Administração Pública, incide no caso a prescrição quinquenal.

9. No que concerne ao **item 4.5**, remeto à conclusão acima do item 4.3, ou seja, não há amparo legal para revisão. Não obstante, ainda que houvesse, incidiria a prescrição, pelos motivos externados na resposta ao item 4.4.

10. Por derradeiro, julgo crucial lembrar que esta Procuradoria não possui competência para se pronunciar de maneira definitiva sobre matéria de Pessoal, devendo a PROGEP consultar o órgão central do SIPEC, nos termos do art. 17 da Lei nº 7.923/89 e do Parecer do Advogado-Geral da União nº GQ – 46.

Atenciosamente,

Vitória, 04 de janeiro de 2024.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
CHEFE DA PF-UFES
PROCURADOR FEDERAL – OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068000182202415 e da chave de acesso 7dfea326



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1377827230 e chave de acesso 7dfea326 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-01-2024 14:00. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
