

Ao Senhor,
GUSTAVO SEFERIAN SCHEFFER MACHADO
Presidente do ANDES-SN
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

NOTA TÉCNICA. PROGRESSÃO FUNCIONAL DAS CARREIRAS DO
MAGISTÉRIO FEDERAL. REQUISITOS LEGAIS. EFEITOS FINANCEIROS DA
PROGRESSÃO. NATUREZA DECLARATÓRIA OU CONSTITUTIVA DA
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. VIABILIDADE DE PROGRESSÃO POR
INTERSTÍCIOS ACUMULADOS.

Senhor Presidente,

1. Trata-se de análise referente ao Parecer n.º 0003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU e ao Parecer n.º 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, elaborados, respectivamente, no âmbito da Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal, e da Coordenação-Geral Para Assuntos Estratégicos da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Educação, que tratam sobre os requisitos legais para a progressão funcional das carreiras do Magistério Federal, o início dos seus efeitos financeiros e a natureza constitutiva ou declaratória da avaliação de desempenho.
2. Portanto, em atenção à consulta formulada a esta Assessoria Jurídica, segue a presente Nota Técnica, com a análise atinente aos Pareceres acima indicados.

I. RELATÓRIO

I.i) PARECER N.º 0003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU

3. O Parecer n.º 0003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU foi elaborado pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (SUBCONSU), a partir de solicitação realizada pela Subprocuradoria Federal de Contencioso (SUBCONT), após esta ter verificado que no âmbito dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), da Turma Nacional de

www.mauromenezes.adv.br

•**Brasília/DF:** Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco K, Edifício Seguradoras, 5º e 14º andares - Asa Sul - CEP: 70.093-900 - Telefone: +55 (61)2195.0000

•**Salvador/BA:** Alameda Salvador, 1057, 14º Andar, Salvador Shopping Business, Torre América - CEP: 41820-790 - Telefone: +55 (71) 4009.0000

•**São Paulo/SP:** Rua Apeninos, 222, 3º Andar, Sala 3010, Edifício Esfera Office - CEP: 01533-000 - Telefone: +55 (11) 3070.0600

Uniformização (TNU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é firme o entendimento acerca da natureza meramente declaratória da avaliação de desempenho para fins de progressão e promoção da Carreira do Magistério Federal. Trata-se, portanto, de um procedimento de revisão instaurando no âmbito da AGU, cujo processo ainda tramitará entre os órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União.

4. Assim, tendo em vista que o entendimento exarado na Nota Jurídica n.º 0001/2017/CPIFES/PGF/AGU, no Parecer n.º 042/2017/DECOR-CGU/AGU e no Parecer n.º 096/2018/DECOR-CGU/AGU, mostrou-se contrário ao entendimento adotado pelos Tribunais supramencionados, a SUBCONT entendeu pela necessidade de revisão dos mesmos.

5. Impende esclarecer que, inobstante ser contrário ao entendimento jurisprudencial pátrio e ter sido objeto de análise e controvérsia entre órgãos da Procuradoria-Geral Federal e Advocacia-Geral da União, o entendimento exarado nos documentos jurídicos acima citados manteve-se inalterado, tendo sido seguido pelo Órgão Central do SIPEC, exarado por meio do Ofício Circular n.º 53/2018-MP, de 27 de fevereiro de 2018, e incluído na Instrução Normativa ME/SED/SG n.º 66, de 16 de setembro 2022, para determinar que:

- i) o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após a análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela; e
- ii) 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 dos seguintes critérios: interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; e aprovação em avaliação de desempenho;
- iii) os efeitos financeiros da progressão e da promoção funcional possuem vigência desde o cumprimento do interstício pelo(a) docente.

6. À vista disso, o pedido de revisão da SUBCONT foi analisado pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (SUBCONSUS) que, por meio do Parecer n.º 0003/2023/CFEDU/SUBCONSUS/PGF/AGU, ora abordado, manifestou-se favorável pela revisão do entendimento.

7. Inicialmente, nos fundamentos apresentados para a revisão, a SUBCONSUS destaca que o procedimento inerente à avaliação de desempenho consiste na atribuição de pontuação (previamente estabelecida) às atividades realizadas pelo(a) docente durante o cumprimento do interstício, de modo que, alcançada a pontuação mínima exigida, a avaliação será positiva para a progressão.

8. Por esse procedimento, portanto, não há qualquer análise de mérito quanto às atividades realizadas, mas apenas a verificação do que foi produzido pelo(a) docente no respectivo interstício, com a consequente atribuição da devida pontuação e, ato contínuo, concessão da progressão. Desse modo, a avaliação se volta apenas ao passado, isto é, ao interstício cumprido, sem acrescentar novidades à história funcional do(a) docente, motivo pelo qual a avaliação não preenche as condições necessárias para possuir natureza constitutiva de direito, mas apenas declaratória.

9. Ainda, contrapõe a interpretação literal da sistemática estabelecida na Lei n.º 12.772/2012, segundo a qual, em razão da especificação “efetivo exercício em cada nível”, para que o(a) docente seja avaliado positivamente para a progressão, deve necessariamente existir uma avaliação positiva para o interstício imediatamente anterior. Isso porque a SUBCONSU entende que, conforme explicitado no Parecer ora abordado, a avaliação apenas reconhece que em determinado interstício o docente realizou as atividades que o habilitam a progredir, de modo que o efetivo exercício se dá com o desempenho das atividades e não, somente, com a avaliação.

10. Dessa forma, reafirma a natureza meramente declaratória da avaliação de desempenho, baseando seu contraponto na jurisprudência consolidada dos Tribunais pátrios que se posicionam no mesmo sentido, concluindo pela necessidade de revisão do entendimento consolidado no âmbito da Administração Pública.

11. Por fim, em decorrência da interpretação quanto à natureza declaratória da avaliação, a SUBCONSU ressalta em seu Parecer que a consequência para o cenário em que o(a) docente não atingir a pontuação mínima necessária para a progressão será a **prorrogação** do interstício até o momento em que a pontuação for atingida, de modo que, somente a partir de então, passaria-se a contar um novo interstício.

12. Além disso, o Parecer orienta para a i) impossibilidade de que a “pontuação de um interstício seja contada em outro”, independentemente da verificação de excesso de pontos, haja vista que “os requisitos para a progressão devem ser obtidos dentro do período do período de tempo indicado em lei”; e ii) o transcurso do prazo prescricional de cinco anos em relação aos efeitos financeiros da progressão, que começa a ser contado do momento em que o(a) docente adquire o direito, que coincide com o final do interstício.

13. Assim, ante a fundamentação apresentada e tendo em vista o posicionamento adotado pelos Tribunais pátrios acerca da natureza meramente declaratória da avaliação de desempenho, por meio do Parecer n.º 0003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, a Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal concluiu 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.”

I.ii) PARECER N.º 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU

14. O Parecer n.º 0059/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, por sua vez, foi elaborado pela Coordenação-Geral Para Assuntos Estratégicos da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Educação, em atendimento ao pedido realizado pela Subprocuradoria de Consultoria da Procuradoria Geral Federal (SUBCONSU), buscando o pronunciamento daquele órgão acerca da possibilidade de revisão do entendimento firmado, especificamente, no Parecer n.º 042/2017/DECOR-CGU/AGU e no Parecer n.º 096/2018/DECOR-CGU/AGU, que tratam sobre o cumprimento dos requisitos legais para fins de progressão nas carreiras do Magistério Federal.

15. Por isso, antes de adentrar ao mérito do Parecer n.º 0059/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, impende entendermos o contexto em que exarados os Pareceres a que se destinou analisar, bem como seu mérito.

16. A solicitação para a elaboração do Parecer n.º 042/2017/DECOR-CGU/AGU surgiu da necessidade de uniformização dos entendimentos acerca da possibilidade de progressão por interstícios acumulados e da aplicação das normas que tratam da questão – dispostas no Decreto n.º 94.664/1987 e na Lei n.º 12.772/2012, em razão da dissonância de posicionamentos exarados entre órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União.

17. Assim, em análise às questões postas, o referido Parecer firmou entendimento no sentido de: i) ter o advento da Lei n.º 12.772/2012 culminado na derrogação do Decreto n.º 94.664/1987; e ii) ser impossível a concessão de progressão funcional em mais de um nível, de uma vez só, por interstícios acumulados, haja vista que o artigo 12, §§ 2º e 3º da Lei n.º 12.772/2012 estabelece como requisitos necessários para a progressão, cumulativamente, o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível, e a aprovação em avaliação de desempenho.

18. Em face do entendimento firmado quanto à impossibilidade de progressão por interstícios acumulados, a Universidade de Brasília (UnB) apresentou um pedido de reconsideração, sob o argumento de que o artigo 13-A da Lei n.º 12.772/2012¹ (incluído em 2016), ao vincular o início dos efeitos financeiros da progressão ao momento em que o(a) docente cumprir os requisitos dispostos no artigo 12 da mesma Lei, evidenciou a natureza meramente declaratória do ato administrativo que concede a progressão. Ainda, argumentou-se que o artigo 13-A trouxe a possibilidade de progressão por interstícios acumulados, haja vista ter suprimido a especificação “em cada nível” constante no artigo 12.

19. Foi então que em análise ao pedido realizado pela UnB, foi elaborado o Parecer n.º 096/2018/DECOR-CGU/AGU, por meio do qual foi indeferido o pedido de reconsideração e mantido o entendimento firmado no Parecer n.º 042/2017/DECOR-CGU/AGU, sob o argumento de que o artigo 13-A da Lei n.º 12.772/2012 não teria afastado os requisitos para progressão funcional exigidos no artigo 12, mas apenas disciplinado os efeitos financeiros da progressão e da promoção funcional da Carreira de Magistério Federal.

20. Nesse cenário, instada pela SUBCONSU a se manifestar sobre o entendimento adotado nos Pareceres acima apresentados, a Coordenação-Geral Para Assuntos Estratégicos da CONJUR-MEC, por meio do Parecer n.º 0059/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, recomendou sua revisão.

21. Ao abordar o mérito da controvérsia, Coordenação-Geral Para Assuntos Estratégico salienta que a problemática surge tanto da iniciativa tardia do(a) docente em requisitar seu

¹ Lei n.º 12.772/2012. 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 n.º 13.325, de 2016)

desenvolvimento na carreira, quanto da inércia da Administração Pública em proferir decisão final, situação que, por certo, não foi prevista pelo legislador.

22. Nesse cenário, a demora da Administração resulta em prejuízo ao(à) docente que, ao não ter “sua avaliação processada em tempo razoável, perde a possibilidade de contar, oportunamente, o respectivo tempo de trabalho e de produção para fins de evolução na carreira ou até ser impedido de alcançar o final da carreira, distintamente daquele que tiver sua avaliação processada rapidamente”.

23. Lado outro, destaca que a progressão depende, necessariamente, da iniciativa do(a) docente interessado, de modo que lhe incumbe o dever de apresentar as atividades acadêmicas que foram desenvolvidas no respectivo interstício para fins de início do processo administrativo e desenvolvimento na carreira, haja vista que a Instituição não possui o pleno conhecimento das atividades realizadas.

24. Diante disso, defende que os efeitos financeiros da progressão devem vigorar a partir da data do requerimento formulado pelo(a) docente, haja vista que, ante o não conhecimento pela Administração das atividades desenvolvidas, não deve ela também arcar com o pagamento de juros moratórios aos quais não deu causa.

25. Salienta-se que o posicionamento adotado no presente parecer também encontra respaldo em decisões proferidas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que entenderam pela possibilidade dos efeitos financeiros passarem a vigorar a partir da data em que preenchidos os requisitos legais para a progressão **ou** a partir da data do requerimento formulado pelo(a) docente.

26. Assim, ante a fundamentação apresentada e considerando o entendimento jurisprudencial que se firma no mesmo sentido, por meio do Parecer n.º 0059/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, a Coordenação-Geral Para Assuntos Estratégicos da Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Educação recomendou a revisão do Parecer n.º 042/2017/DECOR-CGU/AGU e do Parecer n.º 096/2018/DECOR-CGU/AGU, para que se passe 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.”

31. Ocorre que, desde 2014, entre os órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, tem-se debatido a possibilidade de progressão funcional por interstícios acumulados, a natureza declaratória ou constitutiva da avaliação de desempenho e o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional, em razão das diversas interpretações realizadas pelos referidos órgãos jurídicos quanto ao teor dos dispositivos legais *supra* transcritos.

32. Nesse cenário, realmente se faz necessária a revisão até então adotada pelo Órgão Central do SIPEC, fixando-se o entendimento mais favorável ao docente: i) os efeitos financeiros da progressão e da promoção funcional desde o cumprimento pelo(a) docente do interstício e dos requisitos legais; ii) natureza declaratória; e iii) possibilidade de progressão/promoção por interstícios acumulados.

II. CONCLUSÃO

33. Em face do exposto, esta Assessoria Jurídica recomenda o acompanhamento do procedimento de revisão, de modo a buscar a fixação do entendimento mais favorável ao docente.

34. Colocamo-nos à disposição para oferecer quaisquer esclarecimentos adicionais, caso necessários.

Brasília, 19 de setembro de 2023

RODRIGO DA SILVA CASTRO
OAB/DF Nº 22.829
ADVOGADO NA UNIDADE BRASÍLIA

SARAH BEATRIZ PORTELA
ESTAGIÁRIA DE DIREITO
UNIDADE BRASÍLIA