

**Nota Técnica WAA/SM n. 10/2015**

**ADUFERPE.** Desenvolvimento mediante progressão funcional e promoção. Preenchimento dos requisitos exigidos em lei. Reconhecimento administrativo. Efeitos. Limitação do poder regulamentar. Análise.

Trata-se de análise solicitada pela **Associação dos Docentes da Universidade Federal Rural de Pernambuco – ADUFERPE** sobre os efeitos decorrentes do preenchimento dos requisitos exigidos em lei para fins de progressão funcional e promoção nas carreiras do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, bem como do reconhecimento administrativo superveniente.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

---

**1. Da legislação pertinente à progressão funcional e à promoção nas carreiras do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal**

---

O Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos – PUCRCE, composto pelo pessoal docente e servidores técnicos e administrativos das universidades e demais instituições federais de ensino superior, foi instituído nos seguintes termos da Lei n. 7.596/87:

**Art. 3º.** As universidades e demais instituições federais de ensino superior, estruturadas sob a forma de autarquia ou de fundação pública, terão um Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos para o pessoal docente e para os servidores técnicos e administrativos, aprovado, em regulamento, pelo Poder Executivo, assegurada a observância do princípio da isonomia salarial e a uniformidade de critérios tanto para ingresso mediante concurso público de provas, ou de provas e títulos, quanto para a promoção e ascensão funcional, com valorização do desempenho e da titulação do servidor.

[...]

O regulamento do PUCRCE foi editado sob a forma de Anexo ao Decreto n. 94.664/87 e, no que diz respeito à organização e progressão nas carreiras do Magistério Superior e Magistério de 1º e 2º Graus, dispunha:

**Art. 6º.** A carreira de Magistério Superior compreende as seguintes classes:

- I - Professor Titular;
- II - Professor Adjunto;
- III - Professor Assistente;
- IV - Professor Auxiliar.

Parágrafo único. Cada classe compreende quatro níveis, designados pelos números de 1 a 4, exceto a de Professor Titular, que possui um só nível.

**Art. 7º.** A carreira de Magistério de 1º e 2º Graus compreende as classes A, B, C, D, E e de Professor Titular.

Parágrafo único. Cada classe compreende quatro níveis, designados pelos números de 1 a 4, exceto a classe de Professor Titular, que possui um só nível.

[...]

**Art. 16.** A progressão nas carreiras do Magistério poderá ocorrer, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos das normas regulamentares a serem expedidas pelo Ministro de Estado da Educação:

- I - de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma classe;
- II - de uma para outra classe, exceto para a de Professor Titular.

1º A progressão de que trata o item I será feita após o cumprimento, pelo docente, do interstício de dois anos no nível respectivo, mediante avaliação de desempenho, ou interstício de quatro anos de atividade em órgão público.

2º A progressão prevista no item II far-se-á sem interstício, por titulação ou mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que não obtiver a titulação necessária mas que esteja, no mínimo, há dois anos no nível 4 da respectiva classe ou com interstício de quatro anos de atividade em órgão público.

Sob a égide do PUCRCE, portanto, a legislação exigia que os docentes cumprissem os seguintes requisitos para obtenção da progressão:

- Entre níveis dentro de uma mesma classe (progressão horizontal): interstício de dois anos no nível respectivo e avaliação de desempenho ou interstício de quatro anos no nível respectivo independentemente de avaliação de desempenho; e

- Entre classes, exceto para o cargo de Professor Titular (progressão vertical): sem interstício mediante obtenção de titulação, com interstício de dois anos no nível quatro da respectiva classe mediante avaliação de

desempenho quando o docente não obtiver titulação, ou ainda com interstício de quatro anos independentemente de avaliação de desempenho.

Com a publicação da Medida Provisória n. 295/06, posteriormente convertida na Lei n. 11.344/06, as carreiras de Magistério de Ensino Superior e de Magistério de 1º e 2º Graus foram reestruturadas.

No que se refere à carreira de Magistério Superior, tem-se que a criação da Classe de Professor Associado foi acompanhada da fixação dos requisitos específicos cujo cumprimento exigia-se para fins ascensão à classe:

**Art. 5º.** São requisitos mínimos para a progressão para a classe de Professor Associado, observado o disposto em regulamento:

I - estar há, no mínimo, dois anos no último nível da classe de Professor Adjunto;

II - possuir o título de Doutor ou Livre-Docente; e

III - ser aprovado em avaliação de desempenho acadêmico.

Parágrafo único. A avaliação de desempenho acadêmico a que se refere o inciso III será realizada no âmbito de cada instituição federal de ensino por banca examinadora constituída especialmente para este fim, observados os critérios gerais estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Quanto à carreira de Magistério de 1º e 2º Graus, referida legislação trouxe critérios idênticos aos adotados para o instituto da progressão – horizontal e vertical – no Magistério Superior, acrescido de normas específicas para a ascensão à novel Classe Especial, o que fez nos seguintes termos:

**Art. 13.** A progressão na Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus ocorrerá, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos de portaria expedida pelo Ministro de Estado da Educação:

I - de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma Classe; ou

II - de uma para outra Classe.

§ 1º A progressão de que trata o inciso I será feita após o cumprimento, pelo docente, do interstício de dois anos no respectivo nível, mediante avaliação de desempenho, ou interstício de quatro anos de atividade em órgão público.

§ 2º A progressão prevista no inciso II far-se-á, independentemente do interstício, por titulação ou mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que não obtiver a titulação necessária, mas que esteja, no mínimo, há dois anos no nível 4 da respectiva Classe ou com interstício de quatro anos de atividade em órgão público, exceto para a Classe Especial.

§ 3º A progressão dos professores pertencentes à Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus para a Classe Especial ocorrerá mediante avaliação de desempenho daqueles que estejam posicionados há pelo menos 2 (dois) anos no nível 4 da Classe E e que possuam o mínimo de: (Redação dada pela Lei nº 11.490, de 2007)

I - oito anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, quando portadores de título de Mestre ou Doutor;

II - quinze anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, quando portadores de diploma de Especialização, Aperfeiçoamento ou Graduação.

**Art. 14.** A progressão funcional para a Classe Especial dos servidores que possuam titulação acadêmica inferior à de graduação e estejam posicionados no nível 4 da Classe E poderá ocorrer se:

I - tiverem ingressado na carreira de Magistério de 1º e 2º Graus até a data de publicação desta Medida Provisória; e

II - possuírem o mínimo de quinze anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima

Cumprido notar que os docentes da Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus passaram a integrar a Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico – EBTT, sendo-lhes reduzido o período exigido enquanto interstício entre as progressões, consoante o teor da Lei n. 11.784/08:

**Art. 105.** Fica estruturado, a partir de 1º de julho de 2008, o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, composto pelos cargos de nível superior do Quadro de Pessoal das Instituições Federais de Ensino, subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação, que integram a Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.

[...]

**Art. 120.** O desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico dos servidores que integram os Quadros de Pessoal das Instituições Federais de Ensino, subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação, ocorrerá mediante progressão funcional, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos do regulamento.

§ 1º A progressão de que trata o caput deste artigo será feita após o cumprimento, pelo professor, do interstício de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício no nível respectivo.

§ 2º O interstício para a progressão funcional a que se refere o § 1º deste artigo será:

- I - computado em dias, descontados os afastamentos que não forem legalmente considerados de efetivo exercício; e
- II - suspenso nos casos em que o servidor se afastar sem remuneração, sendo retomado o cômputo a partir do retorno à atividade.

§ 3º Na contagem do interstício necessário à progressão, será aproveitado o tempo computado da última progressão até a data em que tiver sido feito o enquadramento na Carreira de que trata o caput deste artigo.

§ 4º Os servidores integrantes da Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, pertencentes aos Quadros de Pessoal das Instituições Federais de Ensino subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação posicionados nas atuais classes C e D, que à época de assinatura do Termo de Opção pela Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico estiverem matriculados em programas de mestrado ou doutorado poderão progredir na Carreira mediante a obtenção dos respectivos títulos para a nova Classe D III, Nível 1.

§ 5º Até que seja publicado o regulamento previsto no caput deste artigo, para fins de progressão funcional e desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, aplicam-se as regras estabelecidas nos arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006.

Hodiernamente, ambas as carreiras integram o Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal sobre o qual a Lei n. 12.772/12 dispõe:

**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;
- II - Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Magistério Superior;
- III - Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, composta pelos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e

IV - Cargo Isolado de provimento efetivo, de nível superior, de Professor Titular-Livre do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

No contexto da legislação vigente, portanto, a progressão nas carreiras docentes deixou de ser diferenciada em razão de a ascensão ser horizontal ou vertical, passando a ser classificada como progressão funcional o desenvolvimento entre níveis e como promoção o desenvolvimento entre classes.

Na Carreira de Magistério Superior, o desenvolvimento está regulamentado pelo art. 12 da Lei n. 12.772/12, *in verbis*:

**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.

Nos termos da legislação supracitada, o desenvolvimento entre níveis seguiu exigindo o cumprimento do interstício de dois anos de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho. Contudo, a Lei n. 12.772/12 não prevê mais a hipótese de progressão após o interstício de quatro anos independentemente de avaliação de desempenho.

Quanto à promoção (antiga progressão vertical), tem-se que a sua concessão passou a exigir, para as Classes B e C, o cumprimento mínimo de dois anos no último nível da classe que antecede àquela para a qual se dará a promoção e, ainda, a aprovação em avaliação de desempenho. Cumulativamente a

estes requisitos, exige-se, para promoção à Classe D, o título de Doutor e, para a promoção à Classe E, o título de Doutor e a aprovação de memorial.

Ainda no que diz respeito à promoção, a Lei n. 12.772/12 deixa de dispor de previsão autorizando a promoção em razão da obtenção de titulação, à exceção do “processo de aceleração da promoção”, e do cumprimento de quatro anos de interstício independentemente de avaliação de desempenho.

Aos docentes da Carreira de Magistério do EBTT, a Lei n. 12.772/12 dispõe em sentido análogo quanto aos requisitos a serem preenchidos para obtenção do direito ao desenvolvimento na carreira, *in verbis*:

**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.

Analogicamente ao previsto para o Magistério Superior, a legislação prevê que o desenvolvimento entre níveis no EBTT exige o cumprimento do interstício de dois anos de efetivo exercício em cada nível e a avaliação de desempenho. Não há mais previsão para progressão após o interstício de quatro anos independentemente de aprovação em avaliação de desempenho.

Quanto à promoção para as Classes D II, D III e D IV, tem-se a exigência do cumprimento do interstício de dois anos no último nível da classe que antecede àquela para a qual se dará a promoção e, ainda, a aprovação em avaliação de desempenho. Cumulativamente a estes requisitos, exige-se, para promoção à Classe Titular, a titulação de Doutor.

Aqui, a Lei n. 12.772/12 também deixa de autorizar a promoção em razão da obtenção de titulação, à exceção do “processo de

aceleração da promoção”, ou em razão do cumprimento de quatro anos de interstício independentemente de aprovação em avaliação de desempenho.

Necessário destacar que, para ambas as carreiras, a Lei n. 12.772/12 determina que *“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”*.

Neste contexto, foi publicada a Portaria n. 554 do Ministério da Educação, de 20 de junho de 2013, dispondo sobre as diretrizes gerais a serem aplicadas ao processo de avaliação de desempenho para fins de progressão funcional e promoção dos docentes lotados em Instituições Federais de Ensino subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação.

Em seu teor, a Portaria n. 554/13 reproduz o teor da Lei n. 12.772/12 sobre as progressões e promoções, elenca elementos que devem ser considerados quando da avaliação e ratifica a outorga dada pela legislação ao órgão competente em cada Instituição Federal de Ensino para regulamentar o referido procedimento no seu âmbito de atuação, *in verbis*:

**Art. 5º.** A avaliação de desempenho para a progressão de que trata o artigo 4º obedecerá ao disposto nos artigos 12 e 14 da Lei nº 12.772, de 2012, e aos critérios regulamentares deste ato normativo, bem como às normas procedimentais estabelecidas pelo Conselho Superior competente da Instituição Federal de Ensino, incidindo sobre as atividades relacionadas a ensino, pesquisa, extensão e gestão, avaliados, também, a assiduidade, responsabilidade e qualidade do trabalho.

Estabelecidos os critérios legalmente exigidos para fins de desenvolvimento funcional dos docentes do Magistério Superior e do EBTT, tanto sob a égide do PUCRCE quanto das Leis nºs. 11.344/06, 11.784/08 e 12.772/12, passa-se à análise da interpretação conferida à matéria pela Administração Pública.

---

**2. Da violação ao direito à progressão funcional (progressão horizontal) e à promoção (progressão vertical) quando da implementação dos requisitos através de sucessivas interpretações restritivas aplicadas pela Administração Pública Federal**

---

Consoante referido, o Ministério da Educação e os conselhos superiores das Instituições Federais de Ensino gozam da prerrogativa de estabelecer *diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho*.

10

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

Ocorre que a edição de *diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho*, enquanto poder regulamentar concedido em razão de a legislação ordinária não predeterminar minuciosamente a **forma de atuação** administrativa, não autoriza a Administração Pública a inovar, devendo, tão somente, *produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública*<sup>1</sup>.

Isto porque, por expressa previsão constitucional, a Administração Pública encontra-se subordinada à observância do princípio da legalidade, insculpido nos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal:

**Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

Indubitável que a atuação da Administração Pública está adstrita a limites, não lhe sendo outorgada liberdade para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a vontade do titular governante ou administrador. De modo contrário, deverá obedecer à lei em toda a sua atuação.

Se uma lei cria direitos, estabelecendo os critérios para a sua concessão, não cabe à Administração através dos órgãos competentes para editar a regulamentação acessória ou simplesmente materializar o direito, atuar de modo negligente, negando vigência à legislação através da imposição restrições, mas tão somente dispor sobre os instrumentos necessários à sua materialização.

Neste sentido, é o entendimento dos tribunais pátrios:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR DESEMPENHO ACADÊMICO. LEI N.

<sup>1</sup> MELLO, Celso A. Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 240.

11.344/2006. PORTARIA RESTRINGINDO DIREITO. INVIABILIDADE. A Lei nº 11.344/2006 prevê apenas a obrigatoriedade do interstício mínimo de 2 anos para a progressão por desempenho, situação na qual se enquadra a Autora. A Portaria nº 291, de 05/05/2005, restringiu o direito. **Desse modo, uma vez que a Portaria criou obrigação/dever além dos seus limites que no máximo poderiam ser no campo regulamentar, pois deveria obedecer aos estritos termos da Lei nº 7.596/87, aprovada pelo Decreto nº 94.664/287, sem criar requisitos além daqueles contidos na legislação, feriu o princípio da legalidade.**

(TRF4, APELREEX 5005930-62.2010.404.7000, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luiz Carlos Cervi, juntado aos autos em 14/05/2014)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL FEDERAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. EFEITOS FINANCEIROS. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS. SUCUMBÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. **O art. 5º do Decreto nº. 2.565/98 extrapolou o seu poder regulamentar ao fixar o marco inicial dos efeitos financeiros da progressão data diversa daquela em que preenchidos os requisitos para a progressão funcional, quais sejam: a avaliação de desempenho satisfatória cumulada com os cinco anos de desempenho funcional.** [...] Quanto à fixação da verba honorária, é pacífico o entendimento da 2ª Seção deste Tribunal no sentido de que dita verba deve ser fixada em 10% sobre o valor da causa ou da condenação, sendo que a regra em referência somente não é aplicável quando resultar valor exorbitante ou ínfimo, o que não é o caso dos autos. Não há necessidade de o julgador mencionar os dispositivos legais e constitucionais em que fundamenta sua decisão, tampouco os citados pelas partes, pois o enfrentamento da matéria através do julgamento feito pelo Tribunal justifica o conhecimento de eventual recurso pelos Tribunais Superiores (STJ, EREsp 155.621-SP, Corte Especial, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ de 13-09-99). (TRF4, APELREEX 5014955-31.2012.404.7000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Sérgio Renato Tejada Garcia, juntado aos autos em 24/04/2015)

No que se diz respeito às progressões funcionais (progressão horizontal) e promoções (progressão vertical), tem-se que os critérios de interstício previstos por cada legislação devem ser estritamente observados pela Administração Pública durante os respectivos períodos de vigência. O que não significa ser possível extrair interpretações notoriamente contrárias à finalidade do instituto, à razoabilidade e à moralidade administrativa.

Assim, à medida que as sucessivas legislações utilizaram normas voltadas à Administração Pública para regulamentar o desenvolvimento dos

docentes de Magistério Superior e de EBTT, imperioso concluir pela impossibilidade de subsistir a argumentação de que não compete à própria Administração gerir a evolução funcional de tais servidores, sendo obrigação destes – e não dever seu – requisitar a progressão funcional em razão do transcurso do interstício mediante avaliação de desempenho.

Neste sentido, refere-se também a ausência de norma transferindo aos docentes o dever de gestão que é próprio da Administração Pública enquanto responsável pelo conjunto de servidores públicos. Note-se que não se trata de apenas de uma responsabilidade inerente à relação jurídica firmada entre a Administração Pública e os seus servidores, mas de um dever que sempre lhe foi imposto pelo ordenamento jurídico pertinente.

Uma vez consolidado o transcurso de um interstício – cujo interregno é determinado através de expressa previsão legal, sendo vedadas as interpretações que desconsiderem o fato de que, encerrado um interstício, inicia-se imediatamente outro – resta inequivocamente preenchido um dos requisitos legais para a progressão funcional.

Quanto ao efetivo desempenho, cumpre destacar que o procedimento de avaliação está adstrito a analisar o desempenho dos docentes durante cada interstício, sendo imperativo que a sua conclusão tem nítida natureza declaratória, à medida que não cria um direito ao docente, mas tão somente declara se o suporte fático consolidado – desempenho do docente durante o interstício – foi suficiente ou não para fins de progressão.

Significa, em outros termos, que as manifestações que reconhecem a suficiência do desempenho de docente durante determinado exercício não criam o direito à percepção da progressão funcional, apenas declaram que os requisitos exigidos pela legislação foram preenchidos durante todo o interstício. Por este motivo, tais atos devem produzir seus efeitos retroativamente ao momento em que encerrado o lapso temporal previsto pela legislação vigente para o interstício.

Não havendo dispositivo legal autorizando a restrição do direito à progressão funcional através da fixação do marco inicial da produção dos efeitos quando da publicação do ato que encerra a avaliação ou do ato que efetiva a progressão, eventuais interpretações em sentido contrário, além de ilegais, afiguram-se imorais, porquanto garantem benefícios financeiros à Administração Pública através da violação da finalidade do instituto.

Neste contexto, ademais, não se vislumbra nenhum traço de racionalidade na conclusão de que um servidor público, cujo dever primeiro é exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo (art. 116 da Lei n. 8.112/90), conclua um interstício de vinte e quatro meses com desempenho insatisfatório e sem qualquer providência por parte da Administração Pública.

Ao utilizar expressões imperativas, o legislador ordinário não deixa margem para interpretação diversa: a progressão **será feita/ocorrerá** após o cumprimento do interstício mediante avaliação de desempenho.

E é somente sobre os critérios a serem utilizados quando do procedimento avaliativo que reside a competência do Ministério da Educação e dos conselhos superiores das IFEs para editar regulamentos, sendo manifestamente ilegais quaisquer atos que versem sobre questões diversas ou que desborem dos limites impostos pela legislação vigente.

**a) Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU**

---

O Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU responde consulta apresentada pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Alagoas sobre a possibilidade, ou não, de progressão de mais de um nível de uma só vez (*per saltum*) de servidor docente das Instituições Federais de Ensino.

Considerando os posicionamentos adotados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na Nota Técnica n. 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP e pelo Ministério da Educação na Nota Técnica n. 115/2013-COLEP/CGGP/SAA/MEC, o referido parecer restou assim ementado:

I. Encaminhamento de consulta pela PF/UFAL. Admissibilidade. Art. 1º, inc. III, da Portaria nº 424/2013.

II. Carreira de Magistério Superior Federal. Progressão (anteriormente tratada como progressão horizontal). Obrigatoriedade de cumprimento do interstício e de aprovação em avaliação de desempenho na legislação anterior e na atualmente vigente. Art. 12 da Lei nº 12.772/2012 c/c os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Portaria MEC nº 554/2013. Impossibilidade de progressão de diversos níveis de uma só vez dentro da mesma classe (progressão *per saltum*).

III. Possibilidade de progressão de docentes por interstícios retroativos acumulados. Condicionado ao cumprimento de todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão já poderia ter sido realizada. 1º) Cumprimento do interstício de 2 (dois) anos ou de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo desempenho ainda que efetuado em momento posterior. Efeitos financeiros. Aplicação das regras de prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto nº 20.910/1932. Situação distinta da denominada progressão *per saltum*.

IV. Remessa de cópia deste Parecer à PF/UFAL, à PF/UFPE, à PF/UFAM. Para ciência e adoção das providências cabíveis. Remessa de cópia deste Parecer às demais Procuradorias Federais junto às Universidades Federais. Para ciência. Juntada de cópia da Portaria MEC nº 554/2013 e da Nota Técnica nº 849/2009/COGES/DENOP/SRH/MP. Remessa dos autos à CGU/AGU. Para análise e uniformização. Sugestão de

14

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

posterior remessa ao Exmo. Sr. AGU. Órgãos de execução da PGF. Adoção do posicionamento do órgão central do SIPEC/MPOG até eventual orientação diversa da AGU. Art. 3º, § 2º, da Portaria PGF nº 424/2013.

Em suas conclusões, o Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU opina no seguinte sentido:

33. Ante o exposto, tendo em vista a fundamentação apresentada no presente Parecer, opina-se no seguinte sentido:

a) Que o instituto da progressão (anteriormente tratada como progressão horizontal) na carreira de Magistério Superior Federal exige, obrigatoriamente, o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível, além da aprovação em avaliação de desempenho, com fundamento no art. 12 da Lei nº 12.772/2012 c/c os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Portaria MEC nº 554/2013;

b) Que resta evidente a impossibilidade de um docente progredir diversos níveis, de uma só vez (progressão *per saltum*), dentro de uma mesma classe;

c) Que existe a possibilidade de que docentes possam fazer jus à progressão por interstícios retroativos já acumulados, mas desde que tenham cumprido todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão já poderia ter sido realizada: 1º) o cumprimento do interstício de 2 (dois) anos ou de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; 2º) a aprovação em avaliação de desempenho, ainda que efetuado em momento posterior;

d) Que em relação aos efeitos financeiros retroativos da progressão de docentes por interstícios retroativos acumulados, devem ser observados por todas as IFES, por sua pertinência, as regras de prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto n. 20.910/1932;

e) Que a progressão por interstícios retroativos acumulados corresponde à situação distinta da denominada progressão *per saltum*, porque o efetivo cumprimento dos interstícios e a efetiva aprovação em avaliações de desempenho, ainda que comprovadas em momento posterior, descaracterizam o *per saltum* da progressão;

[...]

A despeito de toda a fundamentação exposta pelo Procurador Federal responsável pelo Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, a sua aprovação ocorreu consoante o Despacho do Diretor do Departamento de Consultoria/PGF nº 19/2014 com o seguinte teor:

Senhor Procurador-Geral Federal,

1. Concordo integralmente com os termos do Parecer n.º 09/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, prolatado em razão de consulta encaminhada pela Procuradoria Federal Junto à Universidade Federal de Alagoas – PF/UFAL, acerca de progressão por interstícios acumulados retroativamente na Carreira de Magistério Superior Federal, exceto em relação ao entendimento firmado quanto aos seus efeitos financeiros. Explico.

2. No parágrafo 26, do Parecer em comento, encontra-se a seguinte afirmação:

*“já em relação aos efeitos financeiros retroativos da progressão de docentes por interstícios retroativos acumulados, devem ser observados por todas as IFES, por sua pertinência, as regras de prescrição quinquenal estabelecidas no Decreto n. 20.910, de 1932;”*

3. Infere-se de tal afirmação que os efeitos financeiros retroagiriam às respectivas datas em que teriam ocorrido o atendimento aos requisitos que autorizavam a progressão dentro do exigido interstício legal do seu cumprimento.

4. Contudo, peço vênia para divergir desse entendimento, pois, em que pese a possibilidade de reconhecimento da progressão por força de avaliação de desempenho requerida e realizada em momento posterior, conforme defendido no mencionado Parecer, não se pode negar que somente a partir da data do ato que efetiva as progressões cumulativamente é que essas progressões são, com efeito, constituídas, não se tratando de ato meramente declaratório.

5. Desse modo, entendo que há se falar em efeitos financeiros anteriores à efetiva constituição das progressões, razão pela qual a afirmação reproduzida no parágrafo segundo, acima, carece de pertinência para o caso em tela.

6. Esse, então, o único ponto de divergência em relação a bem lançada manifestação ora em análise, levando à conclusão de que a opinião posta na letra “d” do parágrafo 33 do mencionado Parecer não deve ser acatada, mantendo-se íntegras as demais conclusões.

7. Diante do exposto, com essa única ressalva, sugiro a aprovação do Parecer n. 09/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, nos termos deste Despacho, observados os encaminhamentos constantes às letras f, g, h e i do parágrafo 33 do referido Parecer.



Aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 13/06/14, o parecer supracitado foi remetido aos Procuradores-Chefes das IFES em 22/07/14 através do Memorando Circular Eletrônico DEPCONSU/PGF n. 18/2014<sup>2</sup>.

Ainda que o Parecer n. 09/2014 tenha negado vigência retroativa às declarações sobre o desempenho dos docentes durante determinado interstício – opinião também sustentada pelo Procurador Federal da PF/UFRPE na Nota JR n. 45/2015/PF-UFRPE/PGF/AGU, cuja ilegalidade é passível de impugnação através das vias judiciais – é fato que ele interpreta a legislação no seguinte sentido:

- O fato de a legislação ser silente quanto ao atraso na realização das avaliações de desempenho não significa a impossibilidade de progressão *a posteriori* do docente sob pena de violação ao princípio da isonomia, do qual decorre o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF);

- Os docentes fazem jus à progressão por interstícios retroativos acumulados desde que tenham cumprido todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão deveria ter sido realizada, ainda que a avaliação de desempenho seja efetuada em momento posterior; e

- A progressão por interstícios retroativos acumulados corresponde à situação distinta da denominada progressão *per saltum*. Isto porque o efetivo cumprimento dos interstícios e a efetiva aprovação em avaliações de desempenho, ainda que comprovadas em momento posterior, descaracterizam o *per saltum* da progressão.

Deste modo, a interpretação dada à legislação vigente no sentido de que deve ser negada a concessão de progressão funcional por interstícios retroativos acumulados, ainda que comprovadas em momento posterior, afronta também o teor do Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU.

Por fim, cumpre salientar o equívoco da interpretação segundo a qual, uma vez concedidas as progressões/promoções relativas a períodos anteriores, o pagamento dos atrasados deve observar a prescrição quinquenal estabelecida no Decreto 20.910/32.

É que a efetiva concessão das progressões/promoções caracteriza o reconhecimento administrativo do direito, o qual importa renúncia à

---

<sup>2</sup> Aos Senhores Procuradores-Chefes dos Institutos Federais de Educação, Ciência, Tecnologia e das Universidades Federais. Assunto: Progressão (anteriormente tratada como progressão horizontal). Carreira do Magistério Superior Federal. Interstícios retroativos acumulados e aprovação em avaliação de desempenho em momento posterior. Cumprimentando-os, encaminhando-lhes para conhecimento, cópia do Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 13 de junho de 2014, nos termos do Despacho do Diretor do Departamento de Consultoria/PGF nº 19/2014.

prescrição já consumada e interrupção quanto a que ainda não se consumou, nos termos dos arts. 191 e 202 do Código Civil:

**Art. 191.** A renúncia da prescrição pode ser expressa ou tácita, e só valerá, sendo feita, sem prejuízo de terceiro, depois que a prescrição se consumar; tácita é a renúncia quando se presume de fatos do interessado, incompatíveis com a prescrição.

**Art. 202.** A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

[...]

VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

O Superior Tribunal de Justiça já firmou este entendimento em sede da sistemática dos recursos repetitivos:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. MEDIDA PROVISÓRIA N.º 2.225-45/2001. PERÍODO DE 08.04.1998 A 05.09.2001. MATÉRIA JÁ DECIDIDA NA SISTEMÁTICA DO ART. 543-C DO CPC. POSSIBILIDADE EM ABSTRATO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL NO CASO CONCRETO.

RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO DO DIREITO. AÇÃO DE COBRANÇA EM QUE SE BUSCA APENAS O PAGAMENTO DAS PARCELAS DE RETROATIVOS AINDA NÃO PAGAS.

[...]

5. O ato administrativo de reconhecimento do direito pelo devedor importa (a) interrupção do prazo prescricional, caso ainda esteja em curso (art. 202, VI, do CC de 2002); ou (b) sua renúncia, quando já se tenha consumado (art. 191 do CC de 2002).

[...]

21. Recurso especial provido em parte. Acórdão sujeito à sistemática do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008.

(REsp 1270439/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2013, DJe 02/08/2013)

Portanto, não há que se falar em incidência de prescrição quinquenal na hipótese ora sob análise.

**b) Do Ofício-Circular n. 002/2014-CGGP/SAA/SE/MEC**

---

Destinada aos dirigentes de gestão de pessoas das Instituições Federais de Ensino vinculadas ou subordinadas ao Ministério da Educação, o Ofício-Circular n. 002/2014-CGGP/SAA/SE/MEC tem a pretensão finalidade de normatizar os efeitos financeiros decorrentes das progressões funcionais concedidas por titulação no âmbito das Carreiras de Magistério regidas pela Lei n. 12.772/12, o que faz nos seguintes termos:

Prezados Senhores,

1. O presente expediente tem por objetivo dar amplo conhecimento acerca dos procedimentos a serem adotados em relação à concessão de Progressão Funcional por Titulação, no âmbito das Carreiras de Magistério das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, regidos pela Lei n. 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.

2. No que diz respeito ao assunto, cumpre informar que a Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, cópia anexa, que ratifica o entendimento de que as normas pertinentes à progressão por titulação, quanto aos efeitos financeiros, passam a vigor a partir da data da portaria de concessão da progressão. Não sendo cabível a retroatividade dos efeitos financeiros a partir da data de conclusão do curso.

3. Cabe destacar que a referida Nota Técnica traz orientações acerca da progressão funcional por titulação concedida no ano de 2010, portanto, à luz do Decreto n. 94.664 de 1987.

4. Entretanto o entendimento exarado na Nota é aplicável aos integrantes da Carreira do Magistério Federal regidos pela Lei n. 12.772 de 2012, uma vez que para a promoção na referida Carreira é necessária a comprovação de requisitos, dentre os quais a obtenção de título e a publicação do ato de concessão da promoção.

5. Diante de tais informações, cumpre destacar que a referida Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP foi encaminhada a este Ministério da Educação para reforço junto às unidades vinculadas às determinações do órgão central do SIPEC.

6. Isto posto, encaminho o presente Ofício para conhecimento da Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP.

Quanto ao Ofício-Circular supracitado e à Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, faz-se necessário algumas considerações:

19

**wagner.adv.br**

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

- Tanto sob a égide do PUCRCE, Decreto n. 94.664/87, quanto das Leis nºs. 11.344/06, 11.784/08 e 12.772/12, jamais houve permissivo legal delegando à Administração Pública a competência para regulamentar os efeitos financeiros dos institutos que versam sobre o desenvolvimento de docentes nas carreiras que integram.

Isto porque, conforme amplamente exposto, a antiga progressão (horizontal e vertical), a progressão funcional e a promoção possuem os requisitos expressamente previstos em lei. Uma vez preenchidos, ainda que o reconhecimento ocorra posteriormente, produzem efeitos imediatamente. Trata-se de decorrência lógica do teor das legislações que regem a matéria, cuja restrição é defesa à Administração Pública através de meros atos administrativos.

- Com a publicação da Lei n. 12.772/12, a progressão por titulação deixou de existir no ordenamento jurídico (ressalvada apenas a possibilidade de aceleração da promoção). Deste modo, “entendimentos” fixados infralegalmente não podem “aplicados” à nova legislação, sobretudo quando tal aplicação decorrer de uma extensão por analogia.

- No que diz respeito à utilização de títulos obtidos no exterior para fins de progressão vertical (sob a égide do Decreto n. 94.664/87) e para fins de aceleração de promoção (sob a égide da Lei n. 12.772/12), não há que se falar em utilização da data de titulação no exterior para fins de desenvolvimento na carreira, à medida que outra legislação determina o momento em que tais diplomas passam a valer em território nacional.

Trata-se da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/96, que determina serem válidos no território brasileiro todos os diplomas emitidos por instituições estrangeiras a partir do momento em que revalidados por universidades públicas brasileiras:

**Art. 48.** Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

[...]

§ 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Uma vez informada a Administração Pública de que o docente conseguiu a revalidação do título obtido no exterior – situação que diverge em absoluto dos demais requisitos exigidos à progressão e promoção, porquanto o acompanhamento da revalidação de títulos não constitui um dever genérico imposto à Administração Pública enquanto responsável pelo conjunto de servidores públicos –, o que ocorre através do protocolo do requerimento administrativo, resta preenchido o requisito exigido em lei.

Assim, preenchidos os requisitos exigidos em lei para o desenvolvimento por titulação obtida no exterior e devidamente revalidada, o reconhecimento posterior pela Administração Pública deve, necessariamente, produzir seus efeitos retroativamente ao momento em que a concessão do desenvolvimento na carreira tornou-se direito do docente e dever da Administração Pública, qual seja, nessa hipótese, o protocolo do requerimento administrativo.

Neste sentido, tem-se o entendimento dos tribunais pátrios e, inclusive, o reconhecimento da própria Administração Pública:

ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TITULAÇÃO SEM INTERSTÍCIO TEMPORAL. CONCESSÃO PELA ADMINISTRAÇÃO RETROATIVA À DATA DO PEDIDO ADMINISTRATIVO. PERDA DO OBJETO DA AÇÃO. 1. Cuida-se de apelação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas - IFAL contra sentença que deferiu **progressão funcional por titulação** para professor, independentemente de interstício temporal, com efeito retroativo à data do requerimento administrativo. A apelante alega que o art. 120, parágrafo 1º, da Lei 11.784/08 exige o interstício de 18 meses para a progressão funcional pretendida pelo autor. **2. Logo após a interposição da apelação, a Administração concedeu, com base no Decreto nº 7806/12, a progressão pretendida pelo autor, pagando, inclusive, os efeitos financeiros retroativos à data do pedido administrativo, o que implicou perda do objeto da presente ação.** 3. Extinção da ação sem análise do mérito. Apelação prejudicada. Manutenção da condenação da IFAL no pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais, por ter dado causa à ação. (Processo: 00045673720124058000, AC551633/AL, Relatora: Desembargadora Federal Cíntia Menezes Brunetta (convocada), Segunda Turma, Julgamento: 17/03/2015, Publicação: DJE 21/03/2015 - Página 47)

ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TITULAÇÃO. PROFESSOR DO ENSINO BÁSICO, TÉCNICO E TECNOLÓGICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TITULAÇÃO INDEPENDENTEMENTE DE INTERSTÍCIO TEMPORAL REQUERIDA ANTES DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 11.784/08. POSSIBILIDADE. JUROS DE MORA.

HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. 1. Apelação contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido inaugural declarando o direito à **progressão funcional dos substituídos, exclusivamente por titulação**, nos termos da Lei 11.344/06, com as consequentes alterações funcionais e remuneratórias, além da condenação da parte ré no pagamento das diferenças pretéritas desde a data dos respectivos protocolos dos requerimentos administrativos, até a data da implantação da progressão funcional. 2. É pacífica a jurisprudência do eg. Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que até a publicação do regulamento da reestruturação da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, previsto no caput do art. 120 na Lei nº 11.784/08, o que só ocorreu com o Decreto nº 7.806/12 (DOU de 18/09/12), aplica-se o regime anterior previsto nos arts. 13 e 14 na Lei nº 11.344/06, pelo qual era autorizada a progressão funcional por titulação independentemente do interstício de 18 meses. [...] 4. **Conforme jurisprudência consolidada neste Tribunal Regional, os efeitos financeiros são devidos apenas a partir da data do requerimento administrativo até a efetiva implantação da progressão funcional pela Administração.** Precedente: (AC 00136028020104058100, Rel. Desembargador Federal Edílson Nobre, Quarta Turma, DJE 16/11/2012 - Página::344 [...]) 6. Manutenção da condenação no pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da condenação, respeitados os limites da Súmula 111 do STJ. 7. Apelação e remessa oficial parcialmente providas. (Processo: 00004845120124058202, APELREEX30957/PB, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Primeira Turma, Julgamento: 30/10/2014, Publicação: DJE 06/11/2014 - Página 23)

Por tais motivos, o “entendimento” consolidado através Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGE/MP, além de ilegal, não é aplicável aos docentes regidos pela Lei n. 12.772/12 como almeja o Ofício-Circular n. 002/2014-CGGP/SAA/SE/MEC e tampouco poderia disciplinar hipótese de progressão horizontal/progressão funcional, porquanto atinente às progressões verticais por titulação/aceleração de promoção.

---

### 3. Conclusões

---

Por todo o exposto, faz-se pertinente concluir que:

- Nos termos das legislações regentes dos institutos de desenvolvimento nas Carreiras de Magistério Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Decreto n. 94.664/87, Leis nºs. 11.344/06, 11.784/08 e 12.772/12), a progressão funcional (antiga progressão horizontal) é devida ao término de cada interstício de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho.

22

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá  
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

- A ausência de dispositivo legal versando sobre o marco inicial para a produção dos efeitos da progressão funcional (antiga progressão horizontal) ou à promoção (antiga progressão vertical) não autoriza a Administração Pública a postergar sua concessão no tempo e restringir o direito através da imposição de que as portarias concessoras apenas produzam efeitos para o período posterior à data da sua publicação.

De modo contrário, a ausência de previsão legal impõe que as portarias concessoras possuam efeitos retroativos ao momento em que preenchidos os requisitos exigidos em lei para a ascensão funcional, ainda que seja posterior o momento do reconhecimento.

- Não há que se falar, ainda, na incidência da prescrição quinquenal prevista no Decreto n. 20.910/32, já que a concessão da progressão/promoção implica reconhecimento administrativo do direito e, portanto, renúncia à prescrição já consumada e interrupção do lapso prescricional que ainda não se consumou.

- A exigência de que os docentes não cumpram apenas um interstício de efetivo exercício, mas um interstício de efetivo exercício já reconhecido pela Administração Pública para fins de ascensão funcional reveste-se de ilegalidade, posto que decorre tão somente de interpretações e atos administrativos, violando preceitos constitucionais como a isonomia, a finalidade e a moralidade.

- O Parecer n. 09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU determina que os docentes façam jus à progressão por interstícios retroativos acumulados desde que tenham cumprido todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão deveria ter sido realizada, o que descaracteriza a situação denominada progressão *per saltum*, ainda que a avaliação de desempenho seja efetuada em momento posterior.

- A Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP versa sobre os efeitos financeiros na hipótese de progressão vertical decorrente da titulação obtida no exterior e revalidada por universidade pública brasileira vigente anteriormente à publicação da Lei n. 12.772/12. Portanto, o teor da mesma não se aplica às situações a) que versam sobre a antiga progressão vertical decorrente de título obtido na própria IFE; b) que versam sobre a antiga progressão vertical decorrente de título obtido anteriormente ao ingresso na IFE quando utilizado no concurso público; e d) que versam sobre progressão funcional ou aceleração de promoção após a publicação da Lei n. 12.772/12.

Para a hipótese cabível, a legalidade da Nota Técnica n. 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP pode ser questionada sob o fundamento de que inexistente norma autorizando a edição de ato administrativo restritivo ao direito.

É o que temos a anotar.

Recife, 1º de junho de 2015.

*Luciana Rambo*  
*OAB/RS 52.887*

*José Luis Wagner*  
*OAB/DF 17.183*