



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^[1] 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 Nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 substituto, 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/DEPCONS/PGF/AGU (seq. 14 do NUP nº 00407.005562/2013-08), ratificado pelo PARECER n. 00001/2015/DEPCONS/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/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.

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/DEPCONSU/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 destoa 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 nº 23082,011854/2014-68, na qual indeferiu as progressões e promoção cumulativas da Decisão nº 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

- [^] 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.
