

Parecer Nº 02/2023

Trata-se de parecer solicitado pelo Coordenação Geral do SINTIFRJ acerca da impossibilidade de prescrição da progressão docente quando há atraso por parte do servidor no requerimento da mesma.

Dos Fatos

Servidores do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) buscaram auxílio a Direção Geral do SINTIFRJ discorrendo sobre posição adotada pelo órgão responsável pelos processos internos de progressão e promoções docente, onde estão sendo negadas progressões cujo pedido tenha passado da data do término do interstício legal de 24 meses, alegando impossibilidade de acúmulos desses interstícios.

No que concerne a progressão/promoção funcional dos integrantes das carreiras do Magistério Federal dispões a Lei Federal 12.772/12:

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;

II - para a Classe C, com denominação de Professor Adjunto, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho;

III - para a Classe D, com denominação de Professor Associado(a) possuir o título de doutor; e

b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e

IV - para a Classe E, com denominação de Professor Titular(a) possuir o título de doutor;

b) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; e

c) lograr aprovação de memorial que deverá considerar as atividades de ensino, pesquisa, extensão, gestão acadêmica e produção profissional relevante, ou defesa de tese acadêmica inédita.

§ 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.

§ 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. 15-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o **caput** do art. 14 ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira.

Como se observa, a lei não estabeleceu limites administrativos ou financeiros da progressão, como pretende o Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ, em seus comunicados e decisões.

De outro lado, uma vez editada pelo Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização a Instrução Normativa 66 de 16 de setembro de 2022, no intuito de Consolidar as orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC quanto à concessão de progressão funcional e promoção aos servidores, igualmente, no tema em questão, não extrapolou os ditames legais, de modo que não tratou de impor limites administrativos e funcionais à progressão diverso do já contido na lei, ou seja, desde a data do preenchimento dos requisitos legais, observe-se:

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

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

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

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

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

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

Do Direito

A premissa de que a progressão e o retroativo devem ser pagos somente a partir da data em que o servidor abriu o processo está totalmente equivocada, **pois os efeitos administrativos decorrentes da lei devem retroagir à data em que foram cumpridos os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento, conforme citado acima com o art. 15-A.** E, no mesmo sentido, a jurisprudência sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS E FUNCIONAIS. RETROAÇÃO. O direito nasce na data em que implementados os requisitos para a progressão e promoção, ainda que o requerimento administrativo seja posterior. **Nessa perspectiva, a progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que cumpridos os pressupostos para tanto.** (TRF4, 4ª Turma, APELREEX 501143103.2015.4.04.7200/SC, Rel. Des. Fed. VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgado em 23.11.2016)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS DA PROGRESSÃO FUNCIONAL. CONTRADIÇÃO SANADA. PREQUESTIONAMENTO. Detectada a contradição entre a fundamentação e o acórdão no que tange aos efeitos financeiros da progressão funcional, impõe-se esclarecer que o tópico contido no acórdão do julgamento da apelação deve ser substituído por: **"Completado o período de avaliação, resta assegurado o direito à progressão funcional para o padrão imediatamente superior, operando-se os efeitos financeiros desde aquela data"**. O Tribunal não fica obrigado a examinar todos os artigos de lei invocados no recurso, desde que decida a matéria questionada sob fundamento suficiente para sustentar a manifestação jurisdicional, dispensável a análise dos dispositivos que pareçam para a parte significativos, mas que para o julgador, se não irrelevantes, constituem questões superadas pelas razões de julgar. A jurisprudência tem admitido o uso dos embargos de declaração

para fins de prequestionamento de matéria a ser resolvida nos Tribunais Superiores. Embargos de declaração providos. (TRF4, APELREEX 2008.72.02.002753-3, Quarta Turma, Relatora Silvia Maria Gonçalves Goraieb, D.E. 18/01/2012)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. **A progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os requisitos para tanto. O requerimento administrativo é indispensável para dar início ao procedimento administrativo, que não ocorre ex officio, mas não se configura automaticamente no termo inicial dos efeitos da ascensão funcional.**

(TRF4, 3ª Turma, APELREEX 5003218-82.2013.404.7101, Rel. Des. Fed. MARGA INGE BARTH TESSLER, julgado em 30.04.2014)

Adotando as razões de decidir da sentença a quo, o acórdão resumido na última ementa acima transcrita assim se pronunciou:

Não merece reforma a sentença prolatada pelo magistrado a quo, exarada em conformidade com o entendimento desta Corte. A fim de evitar tautologia, transcrevo a fundamentação, que adoto como razões de decidir:

Trata-se de ação em que a autora requer provimento jurisdicional que determine à ré a concessão de progressão e promoção funcional, posicionando-a, a partir de 13/7/2010, como Professor Adjunto IV; a partir de 13/7/2012, como Professor Associado 1; e, a partir de 1/3/2013, como Professor Associado 4, bem como o pagamento das respectivas diferenças remuneratórias.

*A questão central posta nos autos cinge-se a **verificar a partir de qual momento a requerente teria direito à progressão funcional postulada, se a partir da data em que preencheu os requisitos necessários para tanto ou se somente a contar da data em que protocolado o requerimento administrativo de progressão funcional.** Isto porque a própria ré, em sede de contestação, afirmou que 'as progressões funcionais são incontroversas se requeridas em datas apropriadas.*

Em parecer da presidente da Comissão Permanente de Pessoal Docente (PARECERTEC6, evento 16), restou consignado que até junho de 2012 a comissão adotava como critério de aprovação para mudança de classe a contagem do interstício de dois anos a partir da data em que o docente faz jus à progressão funcional para o nível IV da classe anterior. Afirmou que, todavia, a Procuradoria Jurídica da Universidade sustenta a tese de que o professor deve estar, efetivamente, há no mínimo dois anos no último nível da Classe de Professor Adjunto para requerer progressão para a classe de Professor Associado, o que determina o indeferimento da pretensão

autoral, conforme PARECERTEC5, evento 16.

Contudo, assiste razão à demandante. Embora se reconheça às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, inteligência do art. 207 da CF, essa autonomia não tem o condão de limitar direitos reconhecidos em lei.

O direito brota na data em que implementados os requisitos para a progressão e promoção, ainda que o requerimento administrativo seja posterior. A Lei nº 12.772/12 estabelece, em seu art. 12, que a progressão na Carreira de Magistério Superior - entendida como a passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe - ocorre mediante o preenchimento cumulativo dos seguintes pressupostos:

a) o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e;

b) aprovação em avaliação de desempenho.

A promoção, por seu turno, que se caracteriza pela passagem do servidor de uma classe para outra subsequente exige, na modalidade pretendida nos autos (Classe D - com denominação de Professor Associado), concomitantemente:

a) o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses no último nível de cada Classe antecedente àquela para a qual se dará a promoção;

b) possuir o título de Doutor e:

c) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho.

O mesmo diploma legal, no art. 35, III, possibilita o reposicionamento do professor integrante da Carreira do Magistério Superior, posicionado na classe de Professor Associado, para a 'Classe D, com a denominação de Professor Associado, nível 4,' desde que tenha obtido o título de doutor há, no mínimo, vinte e um anos e estivesse posicionado, em dezembro do ano de 2012, na classe de Professor Associado.

Nessa perspectiva, a progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os requisitos para tanto. O requerimento administrativo é indispensável para dar início ao procedimento administrativo, que não ocorre ex officio, mas não se configura automaticamente no termo inicial dos efeitos da ascensão funcional.

Anote-se que o benefício é devido desde quando preenchidos os requisitos. Veja-se a decisão da 5ª Turma Recursal, representada pelo voto da Juíza Federal Joane Unfer Calderaro, relatora do Recurso Cível nº 5003313-78.2014.404.7101, julgado em 26/09/2014, *in verbis*:

(...) No caso dos autos, cumpridos os requisitos específicos (tempo mínimo no último nível da classe de Professor Adjunto e titulação para a progressão com alteração de classe), além do requisito comum de avaliação acadêmica efetuada pela própria Universidade relativamente ao período anterior, faz jus a parte autora às progressões.

Demais disso, não há insurgência da parte ré quanto ao reconhecimento do direito às progressões funcionais em si, uma vez que é claro o limite da questão devolvida para

juízo por este Colegiado: "Discute-se apenas a questão afeta à (im)possibilidade de retroação dos efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional."(22-Reclno1)

Com efeito, de acordo com o Parecer 186/2010 - CPPD, referido na Portaria 1680/2012 (9-PORT4) da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, a parte autora preencheu os requisitos a partir de 13/05/2010 referente à progressão para o Nível I da Classe de Professor Associado - DE.

No entanto, os efeitos financeiros foram restringidos nos termos dos arts. 1º e 2º do Ato Executivo 027/2001 - GAB DO REITOR 9 (6-OFIC3), verbis:

Art. 1º As solicitações de vantagens e direitos no âmbito da instituição devem ser encaminhadas por intermédio da Divisão de Protocolo.

Art. 2º Os efeitos financeiros das vantagens e direitos de que trata o Art. 1º, nos casos de progressões funcionais, atendida a legislação vigente, ocorrerão a partir da data de protocolo.

A despeito de a Administração impor a necessidade de requerimento do servidor para dar início ao procedimento para a progressão, é certo que reconhece que são devidos efeitos financeiros a partir da aquisição do direito, sem discriminar o que considera o prazo de "tempo hábil" previsto no art. 18 da Resolução antes referida.

Nesse contexto, não é razoável que a Administração atribua à parte autora o ônus de efeitos patrimoniais decorrentes do reconhecimento da progressão funcional apenas a partir do requerimento, ao passo em que a própria ré reconhece a aquisição do direito em data anterior, quando a parte autora efetivamente satisfaz os requisitos para o direito.

Da sujeição da Administração Pública ao Princípio da Estrita Legalidade

Cumprido destacar, preliminarmente à análise da literalidade da Portaria n. 619/2023, que a Administração Pública direta, autárquica e fundacional – que abrange o Poder Executivo federal – é expressamente subordinada ao Princípio da Estrita Legalidade sobre o qual versam o art. 5º, II, e o art. 37, caput, da Constituição Federal.

Isso significa que, ao editar atos administrativos com a finalidade de instrumentalizar a concessão de direitos previstos na Constituição Federal e/ou em atos normativos infraconstitucionais, é vedado à Administração Pública inovar na ordem jurídica e, de forma mais gravosa, posicionar-se em sentido diametralmente oposto ao previsto.

Desse modo, para que um ato administrativo exista, seja válido e eficaz, deve limitar-se a “produzir disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução da lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”.

A consequência lógica que decorre da inobservância da estrita legalidade na edição de um ato administrativo é a de que são passíveis de questionamento administrativo e judicial todas as disposições que não se limitem a operacionalizar a execução da lei, notadamente aquelas que criam óbices à plena fruição do direito.

O benefício em questão, ou seja, o direito as progressões, é devido desde quando preenchidos os requisitos. Veja-se a decisão da 5ª Turma Recursal, representada pelo voto da Juíza Federal Joane Unfer Calderaro, relatora do Recurso Cível nº 5003313-78.2014.404.7101, julgado em 26/09/2014, *in verbis*:

(...) No caso dos autos, cumpridos os requisitos específicos (tempo mínimo no último nível da classe de Professor Adjunto e titulação para a progressão com alteração de classe), além do requisito comum de avaliação acadêmica efetuada pela própria Universidade relativamente ao período anterior, faz jus a parte autora às progressões.

Demais disso, não há insurgência da parte ré quanto ao reconhecimento do direito às progressões funcionais em si, uma vez que é claro o limite da questão devolvida para julgamento por este Colegiado: "Discute-se apenas a questão afeta à (im)possibilidade de retroação dos efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional."(22-ReIno1)

Com efeito, de acordo com o Parecer 186/2010 - CPPD, referido na Portaria 1680/2012 (9-PORT4) da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, a parte autora preencheu os requisitos a partir de 13/05/2010 referente à progressão para o Nível I da Classe de Professor Associado - DE.

No entanto, os efeitos financeiros foram restringidos nos termos dos arts. 1º e 2º do Ato Executivo 027/2001 - GAB DO REITOR 9 (6-OFIC3), verbis:

Art. 1º As solicitações de vantagens e direitos no âmbito da instituição devem ser encaminhadas por intermédio da Divisão de Protocolo.

Art. 2º Os efeitos financeiros das vantagens e direitos de que trata o Art. 1º, nos casos de progressões funcionais, atendida a legislação vigente, ocorrerão a partir da data de protocolo.

A despeito de a Administração impor a necessidade de requerimento do servidor para dar início ao procedimento para a progressão, é certo que reconhece que são devidos efeitos financeiros a partir da aquisição do direito, sem discriminar o que considera o prazo de "tempo hábil" previsto no art. 18 da Resolução antes referida.

Nesse contexto, não é razoável que a Administração atribua à parte autora o ônus de efeitos patrimoniais decorrentes do reconhecimento da progressão funcional apenas a partir do requerimento, ao passo em que a própria ré reconhece a aquisição do direito em data anterior, quando a parte autora efetivamente satisfaz os requisitos para o direito."

Conclusão

Diante de todo o exposto, resta claro e devidamente fundamentado com jurisprudências modernas, que completado o período de avaliação, resta assegurado o direito à progressão funcional para o padrão imediatamente superior, operando-se os efeitos financeiros

desde aquela data. O requerimento administrativo apesar de ser indispensável para dar início ao procedimento administrativo, não se configura no termo inicial dos efeitos da ascensão funcional. Portanto, mesmo se o servidor atrasar no pedido administrativo para a concessão da progressão funcional, os afeitos administrativos e financeiros, retroage à data em que foram cumpridos os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento do direito requerido, não havendo em se falar da prescrição de tal direito.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2023



Giancarlo Moraes Bonan

OAB/RJ 118.535