



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE  
JANEIRO  
PROCURADORIA-GERAL UFRJ

AV. PEDRO CALMON, 550 - CIDADE UNIVERSITÁRIA - ILHA DO FUNDÃO - PRÉDIO DA REITORIA - 2º ANDAR - RIO DE JANEIRO -  
RJ - CEP: 21941-901 - TEL.: 3938-9626 / 3938-9682

**PARECER n. 00555/2019/PROCGERAL/PFUFRJ/PGF/AGU**

**NUP: 23079.006196/2019-56**

**INTERESSADOS: GABINETE DO REITOR - UFRJ**

**ASSUNTOS: RESCISÃO / RESOLUÇÃO**

EMENTA: Administrativo. Consultivo. Pessoal. Minuta de Resolução. Progressão funcional. Regulamentação. Adequação de norma interna à recomendação do órgão central do SIPEC. Análise jurídica. Pelo prosseguimento condicionado às recomendações e orientações do parecer.

Magnífica Reitora,

1. Trata-se de processo administrativo instaurado a partir de requerimento da Presidente da CPPD, onde se solicita a revisão da Resolução nº 08/2014, do Conselho Universitário da UFRJ, que estabelece normas e critérios para o desenvolvimento na carreira de magistério federal no âmbito da UFRJ.
2. A proposta de revisão está contida na minuta de Resolução acostada às fls. 02-06.
3. Às fls. 07-29, foi juntado o texto da Resolução objeto do pedido de revisão (Resolução nº 08/2014 – CONSUNI).
4. O motivo da necessidade de revisão da aludida Resolução é a constatação de conflito entre os seus dispositivos e a orientação emanada do órgão central do SIPEC, confirmada em parecer jurídico aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União, e disseminada por meio de ofício circular do Ministério do Planejamento (fl. 05-06).

5. À fl. 30, a Magnífica Reitora encaminha reiteração do pedido de revisão a esta Procuradoria Federal para fins de análise e pronunciamento.

6. É o relatório.

7. De fato, segundo o entendimento vinculante do órgão central do SIPEC, confirmado por parecer aprovado pelo Advogado-Geral da União, verifica-se ilegalidade a ser eliminada com a revisão da Resolução nº 08/2014, como se passará a demonstrar.

8. Preliminarmente, é importante frisar que, em se tratando de matéria de pessoal, de acordo com o Parecer GQ-46, de 13.12.1994, e com Nota n. 00029/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, não há dúvidas de que a atual SGP/ME, antiga SRH/MP e Secretaria de Administração Federal - SAF, **Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo - SIPEC**, possui a competência **privativa** para analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, em tudo, visando a necessidade de observação da unicidade na aplicação das normas atinentes ao SIPEC, como princípio a ser fielmente seguido pelos destinatários gestores de recursos humanos de toda a Administração Pública Federal.

9. E, nesse sentido, foi encaminhado o Ofício Circular nº 53/2018-MP a todos os Dirigentes de Gestão de Pessoas do SIPEC, informando que o órgão central adota o PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, cuja conclusão é a seguinte:

*“Afigura-se mais adequado ao escopo do que previa o Decreto nº 94.664, de 1987, e, agora, a Lei nº 12.772, de 2012, o entendimento apresentado pela extinta Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, atual Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público - SEGRT/MP e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR/MP, no sentido da **impossibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, na carreira de Magistério Superior, pelo acúmulo de interstícios, porque exigida a observância cumulativa do cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho;**”*

10. Pois, segundo restou aprovado, “o escopo da norma é permitir ao docente a possibilidade de evoluir na carreira de forma progressiva, tanto que escalonou essa evolução em diversos níveis, o que, por certo, **exige-lhe vivenciar cada uma das etapas previstas, de modo a galgar a elevação no seu nível de eficiência**”. Para tanto, atribuiu à Administração o papel de avaliá-lo quanto ao cumprimento efetivo de aspectos, dentre outros, relativos às atividades de “ensino, pesquisa, extensão e gestão, avaliados, também, a assiduidade, responsabilidade e qualidade do trabalho” (art. 5º da Portaria MEC nº 554, de 2013), que demonstrem o seu direito à progressão” (trechos do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU).

11. Registro que continuo entendendo que seria juridicamente aceitável a progressão por interstícios retroativos já acumulados, mas desde que tivessem 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; e

2º) a aprovação em avaliação de desempenho, ainda que efetuado em momento posterior.

12. Esse também era o entendimento contido no PARECER Nº 09/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU (doc. seq. 14 dos autos de nº 00407.005562/2013-08), ratificado pelo PARECER n. 00001/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU (doc. seq. 21 dos autos de nº 00832.000019/2016-39).

13. Contudo, por dever de ofício, devo orientar a Administração segundo o **entendimento que é vinculante e tem que ser seguido** por toda a Administração Pública Federal, sob pena de responsabilização do gestor, qual seja, o entendimento uniforme definido pelo órgão central do SIPEC, e veiculado no Ofício Circular nº 53/2018-MP (fls. 05-06).

14. Recentemente, inclusive, foi julgado um pedido de revisão do referido parecer (PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU), feito pela Fundação Universidade de Brasília, que, no entanto, foi indeferido, com aprovação do Consultor-Geral da União e das consultorias jurídicas do MEC e da Procuradoria da Fazenda Nacional, em julho do corrente ano (2019), conforme se extrai da detida análise dos documentos juntados ao NUP 00832.000019/2016-39, que trata especificamente do assunto de que ora se trata.

15. Em razão disso, ante a impossibilidade de nova mudança de entendimento, pode-se afirmar que **a RESOLUÇÃO Nº 08/2014-CONSUNI, até a sua revisão, só se aplica naquilo que não conflitar com o entendimento divulgado pelo órgão central do SIPEC - Ofício Circular nº 53/2018-MP (anexo a este parecer).**

16. Ainda nesse sentido também caminhou a jurisprudência do excelso Superior Tribunal de Justiça, que, em sede de Recurso Especial, pronunciou-se a respeito da possibilidade de haver progressão automática pelo simples aproveitamento de tempo excedente em determinada classe, e destacou a impossibilidade ante a necessidade de haver o cumprimento de todos os requisitos, inclusive da avaliação de desempenho. Seguem os excertos:

*"1. Trata-se de Recurso Especial interposto por (...), com fundamento nas alíneas a e c do art. 105, III da Constituição Federal, no qual se insurge contra acórdão proferido pelo egrégio Tribunal Regional Federal da 5a. Região, assim ementado: ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. LEI. 11.344/2006. PORTARIA 07/2006-MEC. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE MAGISTÉRIO SUPERIOR. PROGRESSÃO. PROFESSOR ADJUNTO IV PARA PROFESSOR ASSOCIADO IV. PROGRESSÃO AUTOMÁTICA PARA O ÚLTIMO NÍVEL FUNDADA NO DECURSO DE TEMPO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Cuida-se de apelação cível interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido de reenquadramento baseado apenas no aproveitamento do tempo de permanência excedente na classe de Professor*

**Adjunto IV, para progressão horizontal dentro da classe de Professor Associado.**

1. Cuida-se de apelação cível interposta contra sentença que julgou improcedente o pedido de reenquadramento baseado apenas no aproveitamento do tempo de permanência excedente na classe de Professor Adjunto IV, para progressão horizontal dentro da classe de Professor Associado. 2. A Medida Provisória 29,5, de 29 de maio de 2006, posteriormente convertida na Lei 11.344/06, que dispõe sobre a reestruturação das carreiras de Magistério de Ensino Superior criou a classe de Professor Associado. O seu art. 5o. traz os requisitos mínimos para a progressão para tal classe. 3. Referida norma foi reproduzida pela Portaria 7/06 do MEC, que regulamentou a progressão funcional para a classe de Professor Associado. Não houve excesso no poder regulamentar pela Portaria do Ministério da Educação, já que o art. 5o. da Lei 11.344/2006 estabelece os requisitos mínimos para a progressão, observando-se quanto ao mais, o regulamento correspondente. 4. A ora apelante, quando da entrada em vigor da MP 295/2006, já contava com 15 anos na classe de Professor Adjunto IV. 5. **Pela análise dos dispositivos legais que regem a matéria verifica-se que a progressão funcional de Professor Adjunto para a classe de Professor Associado se dará para o nível inicial da classe, não sendo possível saltar do nível inicial ao último nível, como pretende a impetrante, sem satisfazer as exigências legais de permanecer pelo interstício mínimo no nível imediatamente inferior, e ser aprovado em avaliação de desempenho acadêmico.** 6. **Destarte, não é possível o aproveitamento do tempo de permanência excedente na classe de professor Adjunto IV para a progressão horizontal dentro da classe de Professor Associado, embora tenha passado aproximadamente 15 anos como adjunto IV, eis que não restou autorizada a progressão exclusivamente fundada no decurso de tempo. Precedentes.** 7. **Não há como afastar a validade da norma, uma vez que não violou os princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade ou legalidade, incidentes sobre o caso, na medida em que os critérios adotados para a progressão dos servidores alinham-se aos fins buscados por tais princípios, premiando aqueles/professores que têm uma atuação funcional e profissional diferenciada e que a eventual diferença no tempo em que ocupado o último padrão da carreira é elemento insuficiente para impor ao legislador tratamento diferenciado entre os servidores.** 8. Apelação a que se nega provimento (fls. 169). 2. Em seu Apelo Nobre inadmitido, a parte Recorrente apontou, violação à Lei 11.344/2006, ao argumento de que o que realmente se almeja com a presente demanda é o respeito ao princípio da isonomia, tendo como base lógica o necessário redirecionamento aos níveis em que de fato o docente se adequa, seja pelo critério de titulação, seja pelo critério de tempo (...) ao pôr em prática a regra imposta ilicitamente pela Portaria 7/2006 do MEC, incontestável é a injustiça cometida com diversos profissionais do magistério que, ao longo dos vários anos de exercício no nível 4 da classe, até então último estágio antes da

*classe de Professor Titular, conquistaram requisitos suficientes até mesmo para serem de imediato realocados para o último nível da nova classe (fls. 187). 3. É o relatório. Decido.*

(...)

*7. Ademais, o texto legal não garante ao Servidor seu reposicionamento automático, como defende a recorrente, nos termos do art. 5o. da Lei 11.344/2006, são três os requisitos mínimos para a progressão para a classe de Professor Associado, observado o disposto em regulamento, quais sejam: 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.*

**8. Ocorre que a Corte de origem consignou que a parte autora não comprovou o preenchimento de todos os requisitos, não havendo comprovação de aprovação em avaliação de desempenho acadêmico, o que impede a concessão da progressão.**

*9. Contudo esse fundamento autônomo e suficiente à manutenção do aresto recorrido não foi impugnado nas razões do Recurso Especial, permanecendo, portanto, incólume. Dessa forma, aplicável, na espécie, por analogia, a Súmula 283 do STF. 10. Ante o exposto, nega-se seguimento ao Recurso Especial. (...) (REsp1408139, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em 10/11/2016)*

17. Há ainda, nessa mesma esteira, o Recurso Especial Nº 1.461.142 - RN, o Recurso Especial Nº 1.408.145 - CE, o Recurso Especial Nº 1.404.337 - RN e o Recurso Especial Nº 1.594.352 - RN.

18. Em que pese nos pareça injusta a situação daqueles que não requereram suas avaliações em época própria, temos que reconhecer que estes, por outro lado, não se preocuparam em se submeter às avaliações para fins de progressão no tempo próprio. E, como é cediço, o direito não socorre a quem dorme.

19. Bem como a inércia de uma das partes, cuja atuação dependa para a concretização do direito, não pode servir de supedâneo ao desvirtuamento do comando normativo. É regular atuar de forma a dar ampla efetividade a legislação, como parece ter sido a intenção do órgão central do SIPEC.

20. Desse modo, reconhecemos a necessidade de revisão da Resolução nº 08/2014 -CONSUNI no que diz respeito à revogação do seu Art. 4º e parágrafos.

21. De igual modo, não temos o que opor à proposta de alteração dos Artigos 2º e 3º da resolução em tela quanto ao contido nos seus respectivos §§ 1º e 2º, pois quanto aos efeitos financeiros, tem aplicação o Art. 13-A da Lei 12.772/2012:

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

Os requisitos estabelecidos em lei são, cumulativamente, os previstos no Art. 12 desta mesma lei:

*Art. 12. (...)*

*§ 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.*

22. Temos então que o docente só terá cumprido cumulativamente os requisitos estabelecidos em lei quando obtém análise favorável em avaliação de desempenho.

23. Quanto a proposta de alteração dos §§ 3ºs dos Artigos 1º e 2º, embora alinhada com a recomendação do Ofício Circular nº 53/2018-MP, **ela não merece mais prosperar.**

24. Pois a recomendação do referido ofício, foi lançada com base no Ofício Circular 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC, mas as orientações desse ofício **foram tornadas insubsistentes** ante a expedição do Ofício Circular nº 39/2019/GAB/SAA/SAA-MEC, de 28 de junho de 2019, que assim passou a dispor:

*5. Considerando o teor do Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, que uniformizou entendimento, no sendo de ser possível, o servidor requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação com a apresentação de comprovante provisório, que ateste o atendimento de todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, o Órgão Central passou a adotar os seguintes entendimentos em relação ao assunto:*

*a) a apresentação de documento formal expedido pela instituição de ensino responsável, que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação, qualifica o servidor para requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação;*

*b) a fim de resguardar a Administração Pública, deverá ser apresentado, juntamente ao requerimento da gratificação, comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma; e*

*c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação – entendendo-se por gratificações a Retribuição por Titulação e o Incentivo à Qualificação – dar-se-á a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que sejam atendidas todas as condições exigidas.*

25. Destarte, a redação dos §§ 3ºs dos Artigos 2º e 3º **devem ser adaptadas às orientações do Ofício Circular nº 39/2019/GAB/SAA/SAA-MEC** (doc anexo), que passou a admitir, de acordo com as condições que estabelece, **comprovante provisório, que ateste o atendimento de todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação.**

26. Prosseguindo na análise, não há o que opor às alterações propostas pelos artigos 4º ao 7º da minuta de resolução (fls. 02-03).

27. Quanto ao artigo 8º, este parece conter erro material, pois o artigo 46 da Resolução 08/2014 não contém parágrafos. O correto é a revogação do **§ 7º do Art. 48** da Resolução objeto da alteração.

28. Nada a opor, outrossim, ao artigo 9º da proposta de alteração da Resolução 08/2017.

29. O Artigo 10 da proposta de alteração **não deve prosperar**, pois **não há regra de transição prevista em nenhuma orientação do órgão central do SIPEC**. A não ser a dispensa de reposição ao erário dos pagamentos realizados indevidamente a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional, conforme dispõe a Súmula 249 do TCU:

*SÚMULA TCU 249: É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.*

30. Veja-se que, em caso erro de interpretação, não se dispensa a revisão do ato, apenas exonera o beneficiado da reposição ao erário relativa ao indevidamente recebido até a revisão.

31. O ofício circular de fls. 05-06 apenas veiculou o entendimento a respeito da interpretação uniforme de lei que já existia e estava em vigor.

32. Em razão disso, eventual alegação de mudança de entendimento só tem valia para a dispensa da reposição ao erário, nos termos da Súmula do TCU acima transcrita.

33. Não havendo, portanto, fundamento para prosseguir com a aplicação de entendimento já amplamente reconhecido como equivocado, seja em relação a processos em curso, seja em relação a processos findos, independentemente das datas do intervalo do interstício avaliado, excetuados aqueles correspondentes à legislação anterior (*tempus regit actum*), e os alcançados pelos efeitos da decadência previstos no Artigo 54 da Lei 9.784/1999:

*Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*

*§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*

*§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.*

34. Desse modo, o artigo 10 deve ser eliminado da minuta, renumerando-se o seguinte, a fim de que as alterações sejam aplicadas a partir da data de sua publicação, independentemente da data de ingresso do requerimento ou do intervalo do interstício.

35. A data do Ofício Circular nada tem a ver com a aplicação do seu entendimento. Esse ofício apenas **declarou** e disseminou o entendimento uniforme, **não constituiu** ou eliminou direito a partir da sua expedição.

36. Desse modo, a nova redação proposta pela minuta de resolução deverá vigorar a partir da data de sua publicação. O que não significa que o entendimento veiculado no Ofício Circular nº 53/2018-MP não deva ser aplicado a todos os processos, em andamento ou findos, com exceção daqueles alcançados pelo Art. 54 da Lei 9.784/1999, suso transcrito.

37. É o parecer.

À autoridade consulente.

Rio de Janeiro, 09 de outubro de 2019.

RENATO CANDIDO VIANNA  
Procurador Federal  
PROCURADOR-GERAL ADJUNTO  
no exercício da titularidade plena.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23079006196201956 e da chave de acesso f79da18d