



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA/DF
CONSULTIVO

NOTA n. 00298/2023/CONS/PFFUB/PGF/AGU

NUP: 00794.000930/2023-79

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB

ASSUNTOS:

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se do PARECER N° 00038/2023 /CGPP/DECOR/CGU/AGU, que fixou entendimento pela *"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"* (NUP: 00407014018/2023-11), aprovado pelo Exmo. Ministro Advogado-Geral da União, por meio do DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO N° 428).

2. Foi-me solicitada manifestação jurídica tendente a orientar os novos trâmites, diligências, prazos e competências que envolvem a questão da progressão funcional de docentes na Universidade de Brasília com base no novo entendimento firmado, bem como em outros anteriores que não restaram revogados ou alterados na presente oportunidade.

3. Passo a analisar.

4. A discussão guarda relação com os requisitos da progressão funcional na carreira do magistério federal, estabelecidos nos art. 12 e 14 da Lei n° 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que são: a) cumprimento de interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; e b) aprovação em avaliação de desempenho.

5. Em breve esboço histórico, tem-se que, de acordo com a Nota Jurídica n. 00001/2017/CPIFES/PGF/AGU, bem como o PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, em 13 de novembro de 2017, vigorava o entendimento de que a avaliação possui caráter constitutivo para a progressão funcional de docentes, sendo, ainda, indevida a progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Superior.

6. Posteriormente, a Universidade de Brasília - UNB, por sua Reitoria, apresentou pedido de reconsideração parcial do Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, questionando o entendimento a respeito da progressão por interstícios acumulados na Carreira de Magistério Superior. Entre os argumentos então trazidos pela UNB, destacou-se, como fato novo, o disposto no art. 13-A da Lei n° 12.772, de 2012 (incluído pela Lei n° n. 13.325, de 29 de julho de 2016), não analisado no Parecer n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU. De acordo com o questionamento, o art. 13-A, ao prever o início dos efeitos financeiros no momento em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei, não deixa dúvidas quanto ao caráter meramente declaratório do ato administrativo que concede a progressão funcional, ou seja, a partir da nova norma, desatrelou-se o início dos efeitos financeiros da progressão da data da publicação da portaria que a concede, remontando-se ao dia da implementação dos requisitos legais. Argumentou-se, ainda, que o referido dispositivo não apenas esclareceu sobre o início dos efeitos financeiros como também deixou de exigir o cumprimento do interstício em cada nível, vez que, ao suprimir a expressão "em cada nível", referindo-se somente a "interstício", a norma acabou por afastar a necessidade do cumprimento dos interstícios em cada nível, sendo, portanto, possível a concessão de progressões de interstícios retroativos acumulados, desde que tenham sido cumpridos todos os requisitos previstos na legislação em vigor à época em que a progressão já poderia ter sido realizada.

7. Então, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, novamente, se manifestou, exarando o PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, o qual manteve o entendimento firmado no PARECER N° 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, por não identificar, no bojo do art. 13-A da Lei n° 12.772, de 2012, a sua intenção de afastar os requisitos exigidos para a progressão na Carreira de Magistério Superior, contidos no

art. 12 § 2º, incisos I e II da Lei nº 12.772, de 2012 (cumprimento de interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e a aprovação em avaliação de desempenho), mas de disciplinar os efeitos financeiros da progressão e da promoção previstas no referido dispositivo. Ainda, de acordo com o referido parecer, o art. 13-A da Lei nº 12.772, de 2012, não inovou quanto aos requisitos a serem observados na progressão, ao revés, confirmou a necessidade do cumprimento do interstício e dos requisitos estabelecidos em lei, ou seja, aqueles já especificados no art. 12, § 2º, incisos I e II da Lei nº 12.772, de 2012.

8. No cenário vigente àquela época, a Magnífica Reitora da UnB solicitou que esta PF/UnB analisasse consulta acerca da data de concessão da progressão de um nível para outro, data de início dos efeitos financeiros e data de início da contagem de um novo interstício, o que ensejou fosse exarada, em 03 de dezembro de 2019, a NOTA n. 00138/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU, cujas conclusões estavam baseadas no entendimento então uniformizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União.

9. Eis o teor da NOTA n. 00138/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU>

NOTA n. 00138/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU

NUP: 23106.145558/2019-59

INTERESSADOS: FFUB FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA

ASSUNTOS: PROGRESSÃO FUNCIONAL

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Magnífica Reitora da Universidade de Brasília acerca da data de concessão da progressão de um nível para outro, data de início dos efeitos financeiros e data de início da contagem de um novo interstício.

2. Pois bem. Os requisitos para a progressão funcional da Carreira do Magistério Superior estão previstos no §2º do art. 12 da Lei nº 12.772/2012, quais sejam:

§ 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.

3. O início dos efeitos financeiros da progressão, por sua vez, estão previstos no art. 13-A da Lei n. 12.772/2012, cujo teor é o seguinte:

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016\).](#)

4. Do quadro normativo exposto, pode-se inferir que os requisitos a serem observados para a progressão são a necessidade do cumprimento do interstício de 24 meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho.

5. Além disso, quanto ao início dos efeitos financeiros, a partir do novo art. 13-A, restou estabelecido o caráter meramente declaratório do ato administrativo que concede a progressão funcional, ou seja, a partir da nova norma, desatrelou-se o início dos efeitos financeiros da progressão da data da publicação da portaria que a concede, remontando-se ao dia da implementação dos requisitos legais.

6. Feita essa digressão, passa-se especificamente à análise da controvérsia surgida nos presentes autos.

7. Nesse ponto, a interpretação que deve ser dada ao art. 13-A é a de que esse dispositivo não trata apenas do efeito financeiro, mas sim da data a ser considerada como de ocorrência da progressão.

8. Com efeito, não pode ocorrer o início do pagamento dos vencimentos referentes ao novo nível sem que tenha havido a concessão da própria progressão. Aquele depende necessariamente da

ocorrência dessa.

9. Não bastasse isso, o § 2º do art. 12 exige, além da aprovação em avaliação de desempenho, o **efetivo exercício** de 24 (vinte e quatro) meses em cada nível. Somente se pode considerar que alguém está em **efetivo exercício** em determinado nível imediatamente **após** a concessão da progressão para este mesmo nível.

10. Ademais, cabe frisar o caráter declaratório da portaria de concessão da progressão, que retroage à data da implementação de seus requisitos (**interstício + aprovação em avaliação de desempenho**), tal como reconhecido na NOTA JURÍDICA n. 00001/2017/CPIFES/PGF/AGU, aprovada pelo Procurador-Geral Federal e, portanto, de caráter vinculante para os demais órgãos de execução da PGF, inclusive esta PF/UnB, da qual se extrai as seguintes conclusões:

1. Com o advento da Lei nº 13.325/2016, faz-se mister revisar o entendimento do DEPCONS/PGF quanto aos efeitos financeiros da progressão funcional, passando a entender que o **efeito financeiro da progressão deve retroagir à data da avaliação que aprovou o desempenho, ressalvada a hipótese da Administração passar a se encontrar em mora, isto é, passados 30 (trinta) dias a contar da data do requerimento sem a respectiva decisão, nos termos do art. 49, da Lei n.º 9.784/99, situação em que os efeitos financeiros deverão retroagir à data do início da mora.**

(...)

5. Existe **convergência** no entendimento de que a Lei n.º 13.325/2016 é explícita ao definir o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional na carreira de docente, entendendo-se, **a partir de 1º de agosto de 2016, as portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória, e, antes de 1º de agosto de 2016, tinham natureza constitutiva.**

11. Portanto, respondendo objetivamente à questão posta na consulta, conclui-se que a contagem de um novo interstício coincide com a data da ocorrência da progressão, que é a mesma de início dos seus efeitos financeiros.

12. Em tempo, há outras questões comumente objeto de controvérsias no âmbito da Administração dessa Universidade acerca da progressão de docentes do magistério superior, que passam a ser abordadas a seguir:

13. Para ser avaliado, o docente deve apresentar formalmente requerimento de solicitação de avaliação para fins de progressão funcional, instruído com os documentos comprobatórios de sua atuação no interstício (art. 13 da Resolução CEPE n. 179/2017).

14. Apresentado o requerimento e antes do pronunciamento da Comissão Avaliadora, é facultado ao docente complementar a instrução do processo com documentos comprobatórios adicionais, caso considerado necessário.

15. A partir do requerimento devidamente instruído com os documentos necessários à avaliação de desempenho, a Administração tem 30 dias para proferir decisão, os quais, ultrapassados, fazem a Administração incorrer em mora (art. 49, da Lei n.º 9.784/99).

16. Para evitar que os docentes sejam penalizados, recomenda-se que eles sejam orientados a encaminhar requerimento formal de solicitação de progressão funcional em um prazo mínimo de antecedência de 30 dias antes da data final de 24 meses de efetivo exercício no interstício.

17. Recomenda-se, ainda, que as instâncias competentes sejam informadas acerca do prazo máximo 30 dias, a contar do requerimento de progressão funcional pelo docente, para que seja proferida decisão acerca da progressão. Para isso, devem ser orientadas as comissões avaliadoras internas e a autoridade emissora do ato declaratório, a fim de se proceder a ajustes nos prazos internos, caso necessário.

18. A data de início do efeito financeiro da progressão NÃO pode ser posterior a 30 dias contados a partir da data do requerimento, exceto se o atraso for decorrente de fato

imputável ao próprio interessado. Tal fato significa que o docente demandante não pode ser penalizado por mora da Administração.

19. A portaria de concessão da progressão é um ato declaratório e deverá especificar o interstício avaliado (dia/mês/ano inicial e dia/mês/ano final), a data a partir da qual a progressão é concedida e a data de início dos efeitos financeiros.

20. O entendimento ora firmado não enseja revisão de atos declaratórios previamente emitidos, conforme art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n. 9.784/99, in verbis:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**
(grifou-se)

21. Por fim, quanto à decisão judicial juntada pela Magnífica Reitora, que determina a retroação dos efeitos financeiros à data do requerimento administrativo, cabe frisar que ela dirimiu controvérsia específica submetida ao Poder Judiciário, contudo esta PF/UnB está vinculada à Conclusão da Nota Jurídica n. 00001/2017/CPIFES/PGF/AGU, citada no bojo deste parecer.

É o parecer.

À consideração superior.

10. Desta feita, 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, solicitou ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União o reexame do entendimento que considerava 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.

11. Destacou que a jurisprudência vem se consolidando no sentido de reconhecer a natureza declaratória da avaliação de desempenho exigida para fins de progressão funcional na carreira do Magistério Federal e que a manutenção do entendimento vigente no âmbito da AGU e da PGF causa prejuízos aos docentes por não considerar períodos em que houve a produção de atividade acadêmica. Esclareceu que a avaliação de desempenho não realiza juízo valorativo, apenas verifica se no interstício o docente realizou o quantitativo de atividades acadêmicas necessárias para ser aprovado.

12. Após a colheita de manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação - CONJUR-MEC, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI e da Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI, foi exarado o PARECER Nº 00038/2023 /CGPP/DECOR/CGU/AGU, objeto da presente análise, aprovado pelo Advogado-Geral da União, cuja conclusão é a seguinte:

"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."

13. Das conclusões transcritas, é possível inferir que verificou-se haver consenso 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, o que levou à **superação** do PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU, na parte que contraria o entendimento uniformizado.

14. Contudo, foram expressamente relegados à apreciação da PGF 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. Desta forma, verifica-se que, no PARECER Nº 00038/2023 /CGPP/DECOR/CGU/AGU, não foram enfrentados temas inerentes à data de concessão da progressão de um nível para outro, data de início dos efeitos financeiros e data de início da contagem de um novo interstício, temas estes que foram objeto da NOTA n. 00138/2019/CONS/PFFUB/PGF/AGU, que continua a orientar a Administração da UnB naquilo que não contrariar o novo entendimento uniformizado pelo PARECER Nº 00038/2023 /CGPP/DECOR/CGU/AGU.

15. Por fim, em relação aos trâmites, diligências, prazos e competências, inerentes ao procedimento do processo de promoção/progressão, devem ser seguidas as normas regulamentares expedidas pelos conselhos competentes de cada IFE, conforme estabelece o § 4º do art. 12 da Lei n. 12.772/2012.

16. Ante o exposto, orienta-se a Universidade de Brasília a adotar o novo entendimento uniformizado no âmbito da Advocacia-Geral da União, por meio do PARECER Nº 00038/2023 /CGPP/DECOR/CGU/AGU, segundo o qual a avaliação de desempenho tem natureza declaratória, de modo que o direito à progressão se dá no momento em que o docente atende ao requisito temporal, desde que ele tenha cumprido as atividades necessárias para progredir funcionalmente no período. Ademais, em conformidade com o novo entendimento uniformizado, uma vez estando preenchidos os requisitos em relação a cada interstício, apresenta-se viável a progressão por interstícios acumulados.

17. É o parecer.
À consideração superior.

Brasília, 12 de dezembro de 2023.

MAURICIO ROVIGATTI LEIVA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00794000930202379 e da chave de acesso dfa1e039



Documento assinado eletronicamente por MAURICIO ROVIGATTI LEIVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1366735935 e chave de acesso dfa1e039 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO ROVIGATTI LEIVA. Data e Hora: 18-12-2023 13:28. Número de Série: 39713366405214831290175847845. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.