



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 710 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF
(61) 2022-7464

PARECER n. 00182/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADOS: SUBPROCURADORIA DE CONSULTORIA - SUBCONSU/PGF

ASSUNTOS: REVISÃO DE ENTENDIMENTO DO DECOR/CGU SOBRE REQUISITOS LEGAIS NA PROGRESSÃO FUNCIONAL DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

I - **PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU** reconheceu 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, considerando superado o **PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU**, ratificado pelo **PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU**, na parte que contraria o entendimento uniformizado;

II – Necessidade de uniformização de entendimentos sobre os aspectos atinentes ao início do processo de desenvolvimento naquela carreira e dos consequentes efeitos financeiros;

III – Revisão do posicionamento lançado no **PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, em relação ao início dos efeitos financeiros na progressão nas Carreiras do Magistério Federal;

IV – Adesão ao entendimento defendido no **PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU**, que concluiu que o termo inicial dos efeitos financeiros deverá ser definido na análise do caso concreto, sendo necessário verificar se as atividades desenvolvidas pelo docente podem ser conhecidas de ofício pela Instituição, vez que constantes em seus registros.

Sr. Consultor Jurídico,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se, originariamente, do **Despacho n. 021/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU** (26/06/2023), que acolheu o **Parecer n. 003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU**, ambos da Procuradoria-Geral Federal- PGF, o qual propôs a revisão do **Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU** (Seq. 04) e do **Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU** (Seq. 05), ambos do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União - DECOR-CGU/AGU, que analisaram os aspectos jurídicos associados à avaliação de desempenho para fins de progressão nas Carreiras do Magistério Federal, a teor da Lei n. 12.772, de 2012.

2. Esta Consultoria Jurídica manifestou-se, nos autos, por meio do **PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, aprovado pelo **DESPACHO n. 03695/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU** (Seq. 17).

3. Por sua vez, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI lançou aos autos o **PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU**, aprovado pelo

DESPACHO n. 01115/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU (Seq 30).

4. No âmbito do DECOR-CGU/AGU, foi exarado o PARECER 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (Seq. 037), que, ante o superveniente consenso acerca da natureza declaratória da avaliação de desempenho e da possibilidade de progressão multinível em vez única à conta de interstícios acumulados na carreira do magistério federal, entendeu superada a divergência examinada no Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU (24/05/2017), ratificado pelo Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU (04/12/2018), remanescendo à Procuradoria-Geral Federal competência consultiva para a apreciação dos aspectos atinentes ao início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros naquela carreira.

5. Por meio do Despacho nº 428 (Seq. 37), o Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União adotou, nos termos do DESPACHO Nº 00724/2023/GAB/CGU/AGU, o PARECER 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, para revogar o PARECER n. 00042/2017/DECOR/CGU/AGU, que fora ratificado pelo PARECER n. 00096/2018/DECOR/CGU/AGU.

6. Posteriormente, a **Nota n. 034/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU** (Seq. 047) entendeu pela necessidade de nova manifestação do DECOR-CGU/AGU, precisamente acerca do início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros na carreira do magistério federal, pois sobre o tema, ainda, penderia controvérsia jurídica, estabelecida no curso da instrução, entre as compreensões da CONJUR-MEC (Seq. 017) e da CONJUR-MGI (Seq. 030).

7. O Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, por meio da **COTA n. 00027/2024/DECOR/CGU/AGU**, aprovada pelo **DESPACHO n. 00099/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU**, abriu tarefa à Procuradoria-Geral Federal- PGF e a esta Consultoria Jurídica para manifestação.

8. Já consta nos autos manifestação da Procuradoria-Geral Federal- PGF, por meio da Consultoria Federal em Educação, Ciência e Tecnologia, conforme **NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU**, aprovada pelo **DESPACHO n. 00163/2024/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU** (Seq. 147).

9. É o breve relatório.

II - ANÁLISE

10. Conforme o PARECER 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, restou consolidado, no âmbito dos presentes autos, consenso acerca da natureza declaratória da avaliação de desempenho e da possibilidade de progressão multinível em vez única à conta de interstícios acumulados na Carreira do Magistério Federal, o que tornou superada a divergência examinada no Parecer n. 042/2017/Decor-CGU/AGU (24/05/2017), ratificado pelo Parecer n. 096/2018/Decor-CGU/AGU (04/12/2018).

11. Sendo assim, a discussão travada nos presentes autos, tem sua continuidade destinada, unicamente, à apreciação dos aspectos atinentes ao início do processo de desenvolvimento naquela carreira e dos consequentes efeitos financeiros.

12. Sobre tal ponto específico, esta Consultoria Jurídica, por meio do **PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, já citado, alegou que o desenvolvimento na carreira depende necessariamente de iniciativa do docente interessado, que deverá comprovar, perante a instituição de ensino, as atividades acadêmicas necessárias à avaliação de desempenho. Por conseguinte, de acordo com o Parecer, o desenvolvimento na carreira dependeria de comprovação pelo docente, relativamente às atividades acadêmicas que realiza, as quais nem sempre são de conhecimento da Instituição da qual é servidor.

13. A título de ilustração, destacou-se, no referido Parecer, algumas atividades previstas no regulamento de progressão funcional dos docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), aprovado pela Resolução CONSUNI/UFRJ nº 08/2014, bem como atividades relacionadas na Resolução nº 13/88-CEPE do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal de Alagoas, de 14 de dezembro de 1988, que estabelece os critérios de avaliação do desempenho docente na referida Universidade. Salientou-se, na referida manifestação, que, em ambas as

Resoluções, há previsão de diversas atividades que podem ser realizadas perante outras instituições ou outras entidades e não ser de obrigatório conhecimento da Instituição da qual o docente faça parte, a qual dependeria da sua iniciativa para dar início à abertura do processo administrativo de desenvolvimento na carreira.

14. Também, restou destacado, no Parecer, a exigência legal de aprovação de memorial para a promoção à Classe de Professor Titular de ambas as carreiras do Magistério Federal, o que necessariamente depende de sua apresentação pelo docente, quando do seu requerimento.

15. Desse modo, o entendimento foi no sentido de que os efeitos financeiros do direito subjetivo à promoção/progressão funcional devem, pois, vigorar a partir do requerimento do docente, pois, caso contrário, a Fazenda Pública arcará com o pagamento de juros moratórios sem que a demora possa lhe ser atribuída, vez que não lhe deu causa.

16. Ao final de sua manifestação, esta Consultoria Jurídica exarou a seguinte conclusão:

(...)

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 N° 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 n° 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.

17. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI, por intermédio do **PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU**, deduziu entendimento distinto da conclusão a que chegou esta Consultoria Jurídica.

18. A CONJUR-MGI, no Parecer em tela, embora não tenha afastado a necessidade de requerimento do docente, trouxe, à presente discussão, as seguintes considerações: essencial verificar se as atividades desenvolvidas por ele seriam conhecidas de ofício pela Instituição, ou seja, se o que ele produziu, durante o período do interstício, já consta dos registros da Instituição de Ensino que o avaliará; caso o resultado dessa verificação seja afirmativo, há que se reconhecer que 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; diferente disso são os casos em que a apresentação dos documentos é uma exigência que recai sobre o docente; na hipótese em que compete ao docente apresentar a documentação que comprove a realização das atividades que lhe assegurem a progressão ou promoção, os efeitos financeiros do reconhecimento da progressão/promoção deverão retroagir à data em que cumpriu essa obrigação, visto que será neste momento que todos os requisitos estabelecidos pela norma foram atendidos, ou seja, a data da apresentação do requerimento, desde que devidamente instruído com a documentação necessária à comprovação do direito.

19. Ao final, a CONJUR-MGI concluiu que 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. Eis o teor da sua conclusão:

(...)

28. Ante o exposto, opinamos favorável a revisão PARECER N° 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.

20. Por sua vez, a Procuradoria-Geral Federal - PGF, por meio da Consultoria Federal em Educação, Ciência e Tecnologia, na **NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU**, teceu as seguintes alegações:

(...)

5. Note-se bem: a lei diz expressamente que o efeito financeiro incide a partir do preenchimento dos requisitos. Esse preenchimento de requisitos, por outro lado, ocorre no final do interstício, embora somente após venha a ser declarado. Diz-se que ocorre ao final do interstício porque nesse momento já é iniciada a contagem de um novo interstício. E se é iniciada a contagem de um novo interstício é porque os requisitos do interstício anterior foram preenchidos. Afinal, não faria sentido imaginar que os requisitos do interstício anterior não foram preenchidos e ainda assim ser iniciada a contagem de um novo ciclo de avaliação.

6. Não cabe, portanto, trazer para esse cenário a figura do requerimento (como marco inicial do efeito financeiro da progressão), que somente seria aplicável se a lei não houvesse tratado expressamente do momento de incidência dos efeitos financeiros da progressão.

(...)

8. Em contraposição ao defendido pela CONJUR/MGI, entendemos que a nova interpretação deve ser aplicada indistintamente às carreiras previstas na Lei n. 12.772, de 28 de dezembro de 2012, sem qualquer diferenciação em razão da documentação exigida pelas instituições de ensino superior para a comprovação do que restou declarado pelo docente.

9. Como já explanado anteriormente, as instituições de ensino, ao regulamentar a progressão docente, estabelecem as atividades que poderão ser desenvolvidas e o sistema de pontuação correspondente. Essas atividades podem ser, exemplificativamente, tanto o exercício de cargos e funções de confiança como realização de pesquisa, extensão, mestrado e doutorado.

10. Em qualquer dos exemplos, para fazer jus à progressão, o docente terá que desenvolver a atividade dentro do interstício. A exigência dos documentos que comprovem o desenvolvimento e a consequente apresentação para a sua comprovação não constituem o direito à progressão, pois este já foi constituído quando da realização da atividade.

(...)

21. Embora reconheça a desnecessidade de requerimento do docente, a própria PGF destaca que a progressão para a última classe das carreiras exige um requisito extra com natureza constitutiva, a aprovação de memorial, requisito esse que não muda a natureza da avaliação de desempenho, que continua declaratória. Contudo, entende, a PGF, que esse requisito extra, com natureza constitutiva (aprovação de memorial), desloca o momento do início dos efeitos financeiros para o requerimento, mas apenas em relação à progressão para a classe de professor titular.

22. Ao final, a PGF concluiu que o início dos efeitos financeiros da progressão das carreiras do magistério federal deve considerar o momento de cumprimento dos requisitos, que, salvo em relação à evolução para a classe de professor titular, coincide com o final do interstício.

23. Com relação ao entendimento da PGF, há de se observar que, na própria **NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU**, afirma-se que a operacionalização da concessão da progressão exige que o docente faça o requerimento e que declare as atividades que desempenhou no interstício, bem como junte a documentação que comprove o declarado. Sustenta-se, pois, que essa operacionalização exige uma ação do requerente, pois não se trata de uma concessão de ofício:

(...)

11. A operacionalização da concessão da progressão exige que o docente faça o requerimento e que declare as atividades que desempenhou no interstício, bem como junte a documentação que comprove o declarado. A conformidade e a certificação do que o docente alegou é o objeto da avaliação de desempenho. Essa operacionalização exige uma ação do requerente, pois não se trata de uma concessão de ofício.

12. Se determinadas atividades fossem reconhecidas de ofício pelas instituições, a discussão que foi elevada nestes autos nem teria se iniciado. Assim, independentemente das atividades desenvolvidas pelos docentes dentro do interstício e dos documentos que serão exigidos ou não para a comprovação do que foi declarado, reitera-se que o termo de início dos efeitos financeiros deve ser o final do interstício, observada a prescrição, de forma que não cabe falar em verificação documental hábil a constituir o direito à progressão.

(...)

24. À vista de tais argumentos levantados pela PGF, resta claro que o requerimento do docente constitui ato relevante para a constatação, pela Instituição, do seu desempenho, no período do interstício, refletido por meio da realização das atividades acadêmicas previstas em regulamento.

25. Ademais, a **NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU**, não enfrentou questão relacionada à repercussão financeira, decorrente dos efeitos da mora, quando essa for causada pelo docente, que permanecer inerte, não apresentando seu requerimento, munido dos documentos comprobatórios das atividades que desenvolveu no interstício respectivo.

26. Observe-se que, caso seja adotado o entendimento da PGF, no sentido do início dos efeitos financeiros da progressão das carreiras do magistério federal a partir do momento de cumprimento dos requisitos, salvo em relação à evolução para a classe de professor titular, arcará, a Fazenda Pública, com o ônus decorrente da mora, nos casos de inércia do docente, que, por negligência, tenha apresentado tardiamente a comprovação das atividades que realizou.

27. Por outro lado, há de se entender razoável o entendimento da CONJUR-MGI, no sentido de que há determinadas atividades acadêmicas, previstas em regulamento de progressão na carreira, que são de conhecimento da própria Instituição de vínculo do docente e por ela devidamente registradas. Nesse caso, não haveria necessidade de comprovação por parte do docente, já que a própria Instituição tem ciência da realização das atividades.

28. Há de se esclarecer, entretanto, que as atividades de conhecimento da Instituição são aquelas realizadas no âmbito da própria Instituição ou por ela promovidas, gerando seu consequente registro acadêmico institucional.

29. Não obstante a razoabilidade do entendimento, deve-se ponderar que a sua adoção imputará à Instituição o ônus de, ao final de cada interstício, avaliar, imediatamente, a situação individual de cada docente, candidato à progressão, de modo a verificar se, às atividades registradas, corresponde pontuação suficiente, sob pena de incorrer em mora.

30. Desse modo, a análise casuística, de ofício, referida pela CONJUR-MGI, haverá de ser implementada tão logo termine o interstício, para que a Instituição não dê causa à mora. Por conseguinte, não se pode deixar de reconhecer que toda essa atividade exigirá um esforço hercúleo no âmbito das Instituições.

III – CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, recomenda-se a ratificação do entendimento lançado no PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 03695/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Seq. 17), revisando o seu teor, apenas, para reputar o início dos efeitos financeiros da progressão na Carreira do Magistério Federal:

(a) na data da implementação dos requisitos, quando as atividades acadêmicas regulamentares forem de conhecimento da Instituição, sejam elas realizadas no âmbito da própria Instituição ou por ela promovidas, gerando seu consequente registro acadêmico institucional; ou

(b) na data do requerimento formulado pelo docente, acompanhado de documentos comprobatórios das atividades acadêmicas previstas em regulamento, nos demais casos.

À consideração superior.

Encaminhe-se ao DECOR/CGU/AGU.

Brasília, 07 de março de 2024.

ROSSANA MALTA DE SOUZA GUSMÃO
Procuradora Federal
Coordenadora-Geral para Assuntos Estratégicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407014018202311 e da chave de acesso 5ea200a4

Documento assinado eletronicamente por ROSSANA MALTA DE SOUZA GUSMÃO, 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 1431797533 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSSANA MALTA DE SOUZA GUSMÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-03-2024 18:45. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
