



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

PROCESSO N.º: 23110.004429/2014-38

ASSUNTO: Consulta. Efeitos Financeiros. Promoção. Docente. Titular

INTERESSADO: COCEPE

PARECER N.º 424 /2014/CABJ/PF-UFPEL/PGF/AGU

Ementa: Administrativo. Servidor. Promoção. Docente. Titular. Efeitos Financeiros. Lei nº 12.772/2012. Portaria/MEC/nº982/2013. Parecer/nº09/2014/DEPCONSU/PGF/AGU. Ato Constitutivo. Conclusão: ato concessivo da promoção.

Senhora Presidente do COCEPE,

1. Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria Federal junto à UFPEL pela presidente do COCEPE para fim de esclarecer dúvida jurídica quanto ao marco temporal para concessão dos efeitos financeiros da promoção dos docentes à classe E da carreira do magistério superior. A consulta formulada à fl. 114 apresenta três indagações sobre o assunto: i) data do interstício; ii) data da entrada da solicitação do docente junto à Comissão Permanente de Pessoas Docente – CPPD e, iii) data da aprovação da banca avaliadora do processo. Passaremos aos esclarecimentos.
2. A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos vertidos até esta data aos autos do feito administrativo em epígrafe. Ademais, por força do que preveem o art. 131 da vigente Carta Política e a legislação de regência, incumbe a este órgão da Advocacia-Geral da União (AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar da conveniência e da oportunidade dos atos praticados no âmbito da entidade autárquica, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
3. De início, para melhor entendermos o tema, pedimos vênias para transcrevermos à legislação de regência sobre os fatos – promoção e efeitos financeiro – f



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

da passagem para à classe E dos docentes que estão com processo administrativo formalizado para fins de promoção na carreira do magistério superior ou já concluídos. O art. 12 da Lei nº 12.772/2012 dispõe sobre o desenvolvimento na carreira do magistério superior. Vejamos o texto normativo:

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; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

II - para a Classe C, com denominação de Professor Adjunto, ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

III - para a Classe D, com denominação de Professor Associado: (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

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: (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

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.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013) (sem grifo no original).

4. As diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de promoção, a que se refere o §3º, inciso VI do art. 12 da Lei nº 12.772/2012, foi editada através de ato do Ministério da Educação – Portaria /MEC/nº 982, de 03 de outubro de 2013. Segue a transcrição apenas do dispositivo inicial da norma mencionada:

1º. Ficam estabelecidas as diretrizes gerais para o acesso dos servidores pertencentes ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação à classe E com denominação de Professor Titular da carreira do Magistério Superior e à classe de Titular da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico das Instituições Federais de Ensino, de que trata o capítulo III da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

5. Pela leitura dos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Portaria/MEC/ nº 982/2013, infere-se que a norma interna regulamentou o instituto da promoção para classe E, com denominação de Professor Titular da Carreira de Magistério Superior, observando os critérios e requisitos instituídos no art. 12 da Lei nº 12.772/2012.

6. Logo, com fundamento no artigo 12 da Lei nº 12.772/2012 e arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Portaria/MEC/ nº 982/2013, os requisitos a serem preenchidos para promoção para à classe E de Professor Titular são: i) possuir o título de doutor; ii) ser aprovado em processo de avaliação de desempenho; iii) lograr aprovação de memorial de deverá considerar as atividades acadêmicas de ensino, pesquisa, extensão, gestão.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

acadêmica e produção profissional relevante, ou defesa de tese acadêmica inédita e, iv) interstício de 24 meses.

7. Pois bem. Atendidos todos os requisitos, cumulativamente, o docente estará em condições de obter promoção para à classe E. Assim, devem ser aplicadas, por sua pertinência, a regra geral de hermenêutica segundo a qual cumpridos todos os requisitos previstos em lei, o direito pode e deve ser concedido, ou seja, trata-se de um poder/dever da Administração e não mera faculdade.

8. Esse é o marco legal para promoção, onde ainda deverá ser considerada a RESOLUÇÃO/CONSUN/ Nº 15/2014 que regulamentou internamente a promoção em observância ao art. 7º da Portaria/MEC/nº 982/2013.

9. Passando ao questionamento apresentado pela presidente do COCEPE quanto ao marco inicial a ser considerado para fins de efeitos financeiros, impõe tecermos breves comentários sobre os efeitos do ato administrativo que concede promoção ao docente, para fins de melhor clarear a dúvida jurídica apontada.

9. No presente caso, estamos diante do instituto da promoção que na definição da lei é a **passagem do servidor de uma classe para outra subsequente**, após o servidor cumprir os requisitos previstos no art. 12, §3º, inciso IV, alíneas “a, b, c” da supracitada norma infraconstitucional. Dessume-se que o processo em análise já passou por todo o “iter”, estando somente no aguardo de manifestação desta Procuradoria Jurídica para subsidiar a decisão do Gestor quanto aos efeitos financeiros da promoção.

10. Dito isso, antes de adentrarmos na matéria de fundo da consulta, cumpre definirmos se o ato concessivo da promoção possui natureza **declaratória ou constitutiva** quanto aos seus efeitos. Vejamos a conceituação do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

¹ Marçal Filho. Justen: Curso de Direito Administrativo. Editora Saraiva, 4ª edição, pág. 309.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

São **declaratórios** aqueles que meramente constataam a existência ou inexistência de eventos necessários à produção de um efeito jurídico, motivo pelo qual seus efeitos retroagem à data da ocorrência do referido evento.

São **constitutivos** aqueles necessários à produção de certo efeito jurídico (que pode ser, inclusive, a modificação ou extinção de um direito), gerando efeitos a partir do instante em que produzidos.

Muitos atos podem ser declaratórios quanto a alguns efeitos e constitutivos quanto a outros. O exemplo típico é o lançamento, que é declaratório quanto à ocorrência do fato imponível e constitutivo quanto à existência do crédito tributário. Mais ainda, todo ato constitutivo tem uma forte carga declarativa. É que a constituição se funda na verificação da ocorrência de certos eventos. Portanto, ao constituir direitos, a Administração Pública também declara a ocorrência de fatos. (d. n.)

11. Definido que o ato decisório administrativo que concede promoção tem **natureza constitutiva**, e assim os seus efeitos, conforme conceituação do doutrinador citado, começam a partir do instante em que foi produzido (assinada e publicada a portaria de promoção) e não retroagem à data da ocorrência do evento, como acontece com o ato decisório declaratório. Logo, a conceituação dos efeitos do ato decisório é importante para que possamos definir em que momento os efeitos financeiros da promoção deverão ser considerados para fins de pagamento da diferença salarial decorrente da promoção.

12. Nesta senda, essa questão já foi objeto de análise e manifestação do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral, através do PARECER Nº 09/2014/DEPCONSUN/PGF/AGU em caso parecido, com aprovação do Diretor do Departamento de Consultoria e do Procurador-Geral Federal que em síntese divergiram do entendimento do parecerista justamente quanto aos efeitos financeiros. Vejamos:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Infere-se de tal afirmação que os efeitos financeiros retroagiriam às respectivas datas em que teriam ocorrido o atendimento aos requisitos que autorizavam a progressão, dentro do exigido interstício legal do seu cumprimento.

Contudo, **peço vênia para divergir desse entendimento**, pois, em que pese a possibilidade de reconhecimento da progressão, por força de avaliação de desempenho requerida e realizada em momento posterior, conforme defendido no mencionado Parecer, **não se pode negar que somente a partir data do ato que efetiva progressões cumulativamente é que essas progressões são, com efeito, constituídas, não se tratando de ato meramente declaratório.**

Desse modo, entendo que não há se falar em efeitos financeiros anteriores à efetiva constituição das progressões, razão pela qual a afirmação reproduzida no parágrafo segundo, acima, carece de pertinência para o caso em tela.

Esse, então, o único ponto divergente em relação a bem lançada manifestação ora em análise, levando à conclusão de que a opinião aposta na letra "d" do parágrafo 33 do mencionado Parecer não deve ser acatada, mantendo-se íntegra as demais conclusões (g. n.)

13. A jurisprudência segue na mesma linha, ou seja, o direito somente nasce para o servidor obter progressão/promoção quanto todos os requisitos, cumulativamente, estiverem preenchidos e os efeitos financeiros serão considerados da data de publicação do ato concessivo. Confira-se Acórdão do Superior Tribunal de Justiça².

² STJ. ROMS 199800710140, Relator Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, Quinta Turma, DJ DATA: 04/09/2000



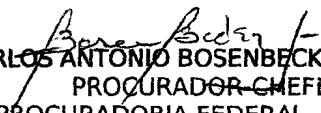
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

EMENTA: RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES DO JUDICIÁRIO ESTADUAL. **PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS E FUNCIONAIS. IMPUGNAÇÃO À RESOLUÇÃO. DECADÊNCIA. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 266, 269 E 271/STF.** Decadência operada com relação à anulação da citada Resolução (datada de 1995), tendo a ação mandamental sido ajuizada somente em 1997. Ademais, inviável a mesma para se atacar lei em tese - Súmula 266/STF. Quando se deu a **promoção** dos impetrantes, já vigia a referida Resolução, determinando os efeitos funcionais das **promoções** à data da vaga, mas os efeitos financeiros quando da publicação do ato. O mandado de segurança também não se presta como ação de cobrança, nem serve para visar **efeitos financeiros** pretéritos (Súmulas 269 e 271/STF). Recurso desprovido. (sem grifo no original).

14. **Ex positis**, tendo em vista a fundamentação apresentada no presente Parecer, opinamos no sentido de que deverá ser considerada para fins de efeitos financeiros das promoções concedidas para classe E, a data da publicação do ato decisório – Portaria do Magnífico Reitor – e não a data do interstício; data de entrada da solicitação do docente junto à Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD ou a data da aprovação da banca avaliadora do processo ou qualquer outro marco.

É o Parecer que submetemos à apreciação superior

Pelotas, 30 de outubro de 2014.


CARLOS ANTÔNIO BOSENBECKER JUNIOR
PROCURADOR-CHEFE
PROCURADORIA FEDERAL – UFPEL