



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIFAL-MG

PARECER Nº 137/2024/PF/UNIFAL-MG  
PROCESSO Nº 23087.000715/2024-31  
INTERESSADO: PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS  
ASSUNTO: Progressão docente

EMENTA: DIREITO. /  
FINANCEIROS. OBSEI

## I. RELATÓRIO

1. Vêm a exame os autos do processo epigrafado, objetivando manifestação jurídica sobre a verificação da aplicabilidade de entendimento do DECOR/CGU sobre requisitos legais na progressão funcional das carreiras do Magistério Superior das Instituições Federais de Ensino.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- E-mail (1176582);
- OFÍCIO 1 (1176584);
- Despacho Administrativo 70 (1176670);
- E-mail 1279504;
- Anexo CPPD - SEI\_00407.014018\_2023\_11\_Parecer IN66 (1296742);
- Anexo cppd parecerprogressodedocentes (2) (1304141);
- Pronunciamento Progepe 81 (1302657).

## Da Consulta

3. O Coordenador de Legislação de Pessoal emitiu, sobre o assunto o Pronunciamento nº 81/2024, como abaixo, concluindo o seu entendimento nos itens 15 a 13, mas ressalvou nos itens 23 a 25 que " 23. Diante do exposto, salvo melhor juízo, os efeitos financeiros decorrentes de progressões e promoções poderão retroagir a uma data anterior ao requerimento, desde que respeitado o limite de concessão retroativa de até cinco anos (prazo prescricional), contados a partir da abertura do processo. 25. No entanto como poderá haver impactos na gestão de pessoas e na CPPD, quanto aos novos entendimentos demonstrados, sugerimos que seja encaminhado a Projur para consulta quanto a concordância da recomendação exposta e se não há nenhuma divergência quanto ao entendimento da CLP/PROGEPE e o os pareceres anexados conforme documentos nº [1296742](#) e [1304141](#)." :

Processo nº 23087.000715/2024-31

Interessado (a): Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Assunto: Pronunciamento - Orientação progressão docente

Trata-se de solicitação de verificação da aplicabilidade de entendimento do DECOR/CGU sobre requisitos legais na progressão funcional das carreiras do magistério federal das instituições federais de ensino.

Passa-se à análise.

O PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU([1304141](#)) determinou novo entendimento em consenso com a Procuradoria-Geral Federal, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios da Educação e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e o Órgão Central do SIPEC sobre a natureza declaratória da avaliação de desempenho. Além disso, concordou-se quanto à possibilidade de progressão em mais de um nível de uma só vez na carreira do Magistério Federal, considerando o acúmulo de interstícios, em conformidade com a jurisprudência atual. conforme segue;

(...) 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.(...)

Quanto aos efeitos financeiros ainda restava dúvida quanto ao início do processo, senão vejamos;

(...)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. À consideração superior.(...)

No entanto, no PARECER n. 00599/2023/CONJURMEC/CGU/AGU, foi argumentado que o desenvolvimento na carreira depende essencialmente da iniciativa do próprio docente, que deve comprovar junto à instituição de ensino as atividades acadêmicas necessárias para a avaliação de desempenho. Assim, conforme o parecer, a progressão na carreira estaria condicionada à comprovação, por parte do docente, das atividades acadêmicas realizadas, as quais nem sempre são do conhecimento da instituição a que ele pertence. Senão vejamos;

Parecer n. 599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (24/07/2023)-[8], conclusivo em que

i) o superveniente entendimento jurisprudencial sobre a natureza meramente declaratória da decisão administrativa ínsita ao direito subjetivo do docente à progressão/promoção não condiciona este àquela, impactando as conclusões dos opinativos do DECOR/CGU/AGU, e

ii) visto o desenvolvimento na carreira depender de requerimento e comprovações por parte do docente, a Administração não responde por mora decorrente de sua inércia, ficando os efeitos financeiros subordinados à data do seu requerimento administrativo-[[9]];

O entendimento técnico é que os efeitos financeiros do direito subjetivo à promoção ou progressão funcional devem ser contados a partir do momento em que o docente formaliza o requerimento perante a instituição de ensino. Este posicionamento visa evitar que a Fazenda Pública seja onerada com o pagamento de juros moratórios por atrasos que não foram causados por sua inércia. Se os efeitos financeiros fossem retroagidos a uma data anterior ao requerimento, a Fazenda Pública estaria assumindo uma responsabilidade financeira indevida, uma vez que a demora no processo não lhe é atribuível. Dessa forma, para garantir a justiça fiscal e administrativa, os efeitos financeiros devem vigorar a partir da data do requerimento do docente, garantindo assim a segurança jurídica e o respeito ao princípio da causalidade.

E por fim considerando o PARECER n. 00182/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU([1296742](#)), insta destacar sua conclusão, que vai ao encontro do PARECER nº00599/2023/CONJURMEC/CGU/AGU, e ainda amplia o entendimento, senão vejamos;

(...)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 MagistérioFederal:

(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.(...)

Considerado o entendimento jurídico ora apresentado, insta destacar que as progressões e promoções que não foram concedidas no tempo apropriado, podem ser concedidas a qualquer momento, desde que o servidor docente comprove que os requisitos legais foram cumpridos;

Considerando a complexidade do instituto da progressão e promoção bem como a necessidade de comprovar todos os registros das atividades realizadas pelo docente, torna-se prudente formalizar o pedido, acompanhado da devida apresentação da documentação comprobatória;

Diante do exposto, salvo melhor juízo, os efeitos financeiros decorrentes de progressões e promoções poderão retroagir a uma data anterior ao requerimento, desde que respeitado o limite de concessão retroativa de até cinco anos (prazo prescricional), contados a partir da abertura do processo.

No entanto como poderá haver impactos na gestão de pessoas e na CPPD, quanto aos novos entendimentos demonstrados, sugerimos que seja encaminhado a Projur para consulta quanto a concordância da recomendação exposta e se não há nenhuma divergência quanto ao entendimento da CLP/PROGEPE e o os pareceres anexados conforme documentos nº [1296742](#) e [1304141](#).

Eclareço que o presente entendimento não se equivale a parecer jurídico, nem tampouco tem caráter vinculante, mas tão somente se refere a uma breve análise sobre o processo e sua aderência à legislação aplicável, como ferramenta de controle interno da PROGEPE no assessoramento da tomada de decisão por parte do gestor.

À Pró-Reitora de Gestão de Pessoas da UNIFAL-MG para deliberação.

4. É o breve relatório. Passa-se à análise.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. A princípio, cumpre-nos salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

6. Nos termos do art. 131, da Constituição Federal de 1988, do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, do art. 10, §1º, da Lei 10.480/2002 e da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009, incumbe a este Órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, prestar consultoria e assessoramento jurídico.

7. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação, bem como análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

*(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)*

8. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 05. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. Quanto à consulta propriamente dita, ou seja, se a conclusão da Progepe está correta quanto à aplicação dos Pareceres da Advocacia-Geral da União, PARECER n. 00182/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU e PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, trago à colação o Parecer nº 00019/2024/DECOR/GCU/AGU, da Consultoria-Geral da União - Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, que responde aos questionamentos da Progepe, senão vejamos:

### PARECER n. 00019/2024/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00407.014018/2023-11

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

ASSUNTO: PROGRESSÃO NAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. MAGISTÉRIO FEDERAL. INÍCIO DO PROCESSO DE PROGRESSÃO E DOS EFEITOS FINANCEIROS.**

I - A exigência de apresentação de requerimento do servidor para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal coaduna-se com o disposto na Lei nº 12.772, de 2012 e no art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999.

II - A teor do que disciplinam os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e o entendimento adotado no PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, considera-se o marco inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal o momento do cumprimento dos requisitos legais, que coincide com o final do interstício, excetuada a hipótese de evolução para as classes de Professor Titular.

III - Os efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal submetem-se às regras da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 1932.

## I - Relatório

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - CONJUR-MGI, por intermédio da NOTA n. 00034/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 04888/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seqs. 47-48), solicita a uniformização de entendimento sobre o início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros da progressão nas carreiras do Magistério Federal.

A Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP/MGI, na Nota Técnica SEI nº 2342/2024/MGI (seq. 46), ressaltou a necessidade de uniformização desses aspectos, pois pretende ajustar os normativos internos que tratam da progressão nessas carreiras, tendo em vista a aprovação do PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU.

A admissibilidade do pedido de uniformização, a teor do que estabelece a Portaria Normativa CGU n.º 14, de 23 de maio de 2023, foi feita por intermédio da COTA n. 00027/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00099/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU (seqs. 123-124), com recomendação da solicitação de manifestação da Procuradoria-Geral Federal e da cientificação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação - CONJUR-MEC.

A CONJUR-MGI manifestou-se sobre o assunto no PARECER n. 00194/2023/CGLEP/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 01115/2023/GABIN/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seqs. 30-35). Sustenta que o início do processo de progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal não depende da apresentação de requerimento do servidor, caso a Administração tenha conhecimento das atividades realizadas pelo docente e que serão objeto de avaliação de desempenho. Entretanto, não sendo estas conhecidas, haverá a necessidade de apresentação de requerimento.

Em vista disso, entende que os efeitos financeiros da progressão ocorrerão em momentos distintos. No primeiro caso, dar-se-á a partir da data do cumprimento do interstício, já na segunda hipótese, o início ocorrerá a partir da data da apresentação do requerimento. Sobre essa compreensão, esclareceu:

18. Pois bem. Extrai-se das disposições da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, bem como das informações prestadas pela CFEDU/SUBCONSU/PGF em sua manifestação jurídica, que para as carreiras do Magistério Federal, o cumprimento do interstício temporal em determinado nível não é o único requisito para a progressão, porquanto será necessário que o docente realize - naquele período - um determinado número de atividades acadêmicas que lhe assegure uma pontuação suficiente para a progressão.

19. Como se pode notar das manifestações da CFEDU/SUBCONSU/PGF e da CONJUR-MEC, as instituições de ensino estabelecem seus específicos regulamentos sobre o desenvolvimento na carreira, onde são estabelecidos itens que serão objeto da avaliação de desempenho. A nosso ver, torna-se essencial verificar se as atividades desenvolvidas pelo docente são conhecidas de ofício pela Instituição, se o que ele produziu durante o período 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.**

**20. 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.** Dessarte, nesta hipótese, o marco temporal a ser considerado para retroação dos efeitos financeiros do reconhecimento administrativo da progressão ou promoção será o da data da apresentação do requerimento, desde que devidamente instruído com a documentação necessária à comprovação do direito. (destaquei)

A CONJUR-MEC manifestou-se no PARECER n. 00599/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 03695/2023/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seqs. 17-18). Entende que o desenvolvimento nas carreiras do Magistério Federal "depende necessariamente de iniciativa do docente interessado". Em razão disso, sustenta que os efeitos financeiros da progressão somente podem "vigorar a partir do requerimento do docente, pois, caso contrário, a Administração arcará com o pagamento de juros moratórios sem que a demora possa lhe ser atribuída, vez que não lhe deu causa". Eis o que ressaltou:

52. Diante das decisões acima, a tese do cômputo dos efeitos financeiros, a partir da data do requerimento administrativo apresenta sustento, além de se revelar razoável, na medida em que: (i) afasta o entendimento de que os efeitos financeiros da decisão administrativa, referente à progressão/promoção, devem ser computados a partir da data de tal decisão (ou da sua publicação), o que pode trazer prejuízos ao desenvolvimento na carreira pelo docente, que fica à mercê do funcionamento da máquina administrativa; e (ii) não privilegia a inércia do docente em detrimento da Administração, a qual apenas incide em mora, após formal conhecimento das atividades acadêmicas a serem avaliadas, mediante requerimento.

Argumentou que há decisões no âmbito do Superior Tribunal de Justiça respaldando essa compreensão.

A Procuradoria-Geral Federal manifestou-se por intermédio da NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00011/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU e DESPACHO n. 00163/2024/GAB/SUBCONSU/PGF/AG (seqs. 147-149). Sustenta que para a concessão da progressão é necessário que o docente "faça o requerimento e que declare as atividades que desempenhou no interstício, bem como junte a documentação que comprove o declarado".

Quanto ao início dos efeitos financeiros da progressão nas carreiras do Magistério Federal entende que deve ser considerado o momento do cumprimento dos requisitos, que, salvo em relação à evolução para a classe de Professor Titular, coincide com o final do interstício. Entendimento que se harmoniza com a tese aprovada pelo Advogado-Geral da União.

Argumentou não ser possível a fixação do início dos efeitos financeiros a partir do requerimento porque a lei expressamente estabelece que esse momento é a partir do cumprimento dos requisitos legais. Não sendo possível diferenciar esse marco em razão da documentação exigida. Eis o que esclareceu:

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.**

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.

13. Quanto à progressão para a última classe das carreiras da Lei n. 12.772, de 2012 (Classe E, com denominação de Professor Titular, do Magistério Superior; Classe Titular, do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico), observa-se que a necessidade de requerimento pelo docente é a mesma exigida para as outras classes.

14. Ocorre 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. 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. (destaquei)

Instada novamente, a CONJUR-MEC manifestou-se por intermédio do PARECER n. 00182/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00703/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU (seqs.154-155) e ressaltou:

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.

Segue a 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.

Coligidas essas informações, passa-se à análise.

## II - Fundamentação

São duas as questões controvertidas submetidas à apreciação. A primeira é quanto a necessidade de apresentação de requerimento para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal e a outra é sobre o marco inicial dos seus efeitos financeiros.

Vale repisar que o PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União (seqs. 36-42), revisou entendimento anterior a respeito da progressão por interstícios acumulados nas carreiras do Magistério Federal e fixou que a avaliação de desempenho possui natureza declaratória e admitiu a possibilidade de haver progressões por interstícios acumulados. Segue o teor da 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.

Em relação aos questionamentos ora suscitados, constou da referida 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.

Delimitado o dissenso e apresentadas as teses contrapostas, afigura-se que deve prevalecer o entendimento sustentado pela PGF, que diverge, parcialmente, daquele sustentado pela CONJUR-MEC e pela CONJUR-MGI, em razão do que segue.

### - Início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal

Para a PGF e a CONJUR-MEC a concessão da progressão nas carreiras do Magistério Federal exige do docente a apresentação de requerimento declarando as atividades realizadas no interstício e apresentando a documentação correspondente.

Isso se aplica, indistintamente, às hipóteses em que a Administração conhece ou não a documentação necessária à comprovação do direito a progressão. É formalidade exigida para o início do processo da concessão da progressão funcional.

As regras para o desenvolvimento nas carreiras do Magistério Superior e do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico estão estabelecidas na Lei nº 12.772, de 2012. Interessa-nos os seguintes dispositivos a respeito da progressão:

#### Carreira do Magistério Superior

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:

(...)

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.**

(...)

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

#### Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

Art. 14. A partir da instituição do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, o desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico ocorrerá mediante progressão funcional e promoção, na forma disposta nesta Lei.

§ 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 do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico 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 individual.**

§ 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:

(...)

IV - para a Classe 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 de 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.**

(...)

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

A norma em destaque nada tratou sobre o procedimento a ser observado na progressão funcional dos servidores por ela alcançados, estabeleceu que as diretrizes gerais e a regulamentação dos procedimentos para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção devem ser disciplinados em atos infralegais.

Não há proibição ou determinação legal de que o procedimento para fins de reconhecimento da progressão deva ocorrer de ofício ou mediante apresentação de requerimento pelo servidor. Trata-se de aspecto a ser estabelecido considerando as circunstâncias para a comprovação do direito.

De acordo com a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração federal, o processo administrativo pode ser iniciado de ofício ou a pedido. É o que estabelece o art. 5º:

Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

O Ministério da Educação editou a Portaria MEC nº 554, de 20 de julho de 2013, fixando as diretrizes gerais para a realização de tais progressões, mas nada tratou sobre o assunto.

No âmbito das instituições federais de ensino superior há regulamentação de aspectos específicos do processo de progressão funcional onde se verifica a previsão da necessidade de apresentação de requerimento para início do processo de desenvolvimento na carreira. Neste sentido, estabelecem:

#### Resolução nº 03/2014 do Conselho Universitário da Universidade Federal de Pernambuco

Art. 13. O docente solicitará a sua progressão funcional ou promoção ao Chefe do Departamento ou Núcleo, mediante requerimento protocolado na Reitoria, acompanhado da cópia da portaria da última progressão e do Relatório Descritivo de Atividades, devidamente comprovadas, elaborado para esse fim.

#### Resolução N. 0179/2017 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília

Art. 13. O docente solicitará a sua promoção ou progressão funcional à Direção de sua Unidade Acadêmica, mediante requerimento protocolado no SEI (Sistema Eletrônico de Informações), acompanhado dos dados descritivos e comprobatórios de sua atuação no interstício, constantes do Quadro de Pontuação gerados pelo SADD (Sistema de Acompanhamento de Desempenho Docente).

Com efeito, a exigência de apresentação de requerimento do servidor para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal coaduna-se com o disposto na Lei nº 12.772, de 2012 e no art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999.

#### **- Início dos efeitos financeiros da progressão nas carreiras do Magistério Federal**

Sustenta a PGF que o início dos efeitos financeiros da progressão nas carreiras do Magistério Federal ocorre a partir do cumprimento dos requisitos legais, ou seja, coincide com o final do interstício, exceto na evolução para a última classe das carreiras (Professor Titular).

Sobre essa exceção esclareceu que para a evolução desta última classe das carreiras (Classe E, com denominação de Professor Titular, do Magistério Superior; Classe Titular, do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico), há exigência de requisito extra, de natureza constitutiva, qual seja, a aprovação em memorial, deslocando o início dos efeitos financeiros para a data do requerimento.

A progressão funcional constitui-se na "passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe", onde são exigidos o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho.

A carreira de Magistério Superior é estruturada em classes (A, B, C, D e E) e dos respectivos níveis de vencimento. A Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico é composta das seguintes classes (D I, D II, D III, D IV e Titular) e dos respectivos níveis de vencimentos, conforme estabelece o Anexo I da Lei nº 12.772, de 2012.

De acordo com os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, o efeito financeiro da progressão e da promoção "ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira". Ou seja, cumpridos os requisitos legais da progressão, tem início os efeitos financeiros.

O PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU seguindo o entendimento uniformemente adotado pela SGP-MGI, CONJUR-MGI, CONJUR-MEC e PGF, e alinhado à jurisprudência pátria, fixou que a avaliação de desempenho detém natureza declaratória, ou seja, o direito à progressão se constitui a partir da realização das atividades estabelecidas e do cumprimento efetivo do interstício, e não do reconhecimento pela Administração. Sendo a avaliação de desempenho meramente declaratória desse direito.

Em razão disso, foi assentada a possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios, cujos efeitos financeiros estarão sujeitos à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

Conferir efeito financeiro da progressão a partir da data da apresentação do requerimento (para a situação que a documentação for desconhecida da Administração), consoante defendido pela CONJUR-MGI e CONJUR-MEC, afasta-se da previsão legal, do entendimento acima firmado e da atual orientação jurisprudencial.

Em recentes julgados, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o efeito financeiro da progressão nas carreiras do Magistério Federal ocorre a partir do final do interstício, afastando a possibilidade da adoção de marco diverso (ex. data da publicação da Portaria ou do requerimento administrativo). Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR. PROGRESSÃO POR MÉRITO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Na origem, trata-se de ação ordinária objetivando o reconhecimento de sucessivas progressões na carreira de magistério federal, acompanhado do pagamento das diferenças salariais decorrentes do atraso nas progressões. Na sentença o pedido foi julgado parcialmente procedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida.

II - Quanto à alegada ofensa aos arts. 12, § 2º, 13-A, e 15-A, da Lei n. 12.772/2012, o recurso especial da Universidade não merece prosperar.

III - Com efeito, a tese de que o direito à promoção/progressão do profissional docente é constituído no momento do reconhecimento pela Administração Pública do cumprimento dos requisitos exigidos pela legislação vai de encontro à interpretação dada por esta Corte Superior à legislação que regulamenta o tema.

IV - Apesar de a exigência de requisitos para promoção/progressão ser dupla, somente um é de natureza constitutiva: o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses no último nível da Classe antecedente àquela para a qual se dará a promoção.

V - O outro requisito, a avaliação de desempenho, realizada de forma periódica, tem natureza meramente declaratória, motivo pelo qual os efeitos financeiros da promoção/progressão surgem a partir do cumprimento daquele, e não desse. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.933.460/CE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 22/6/2022; AgInt no REsp 1.948.450/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 31/3/2022.)

VI - Assim, considerando que a Corte de origem concluiu que "os efeitos financeiros devem retroagir à data em que foram cumpridos os requisitos para tanto, e não à data em que for realizada a avaliação pela Administração", dessume-se que a decisão recorrida está em sintonia com o atual posicionamento do STJ.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 2089613/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, Julgamento em 27/11/2023, DJe 29/11/2023)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 489, § 1º, E 1.022, II, DO CPC. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 182/STJ. ENTENDIMENTO DA CORTE ESPECIAL. MAGISTÉRIO SUPERIOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FINANCEIROS. RETROAÇÃO À DATA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS. ACÓRDÃO RECORRIDO NO MESMO SENTIDO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO NÃO PROVIDO.

(...)

3. Em se tratando da promoção por mérito, os efeitos financeiros devem retroagir à data em que cumpridos os requisitos para tanto, ou seja, àquela em que implementado o interstício, e não à da publicação da Portaria, tampouco à do requerimento administrativo. Inteligência dos arts. 12 e 13-A da Lei 12.772/2012. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.988.371/AL, relator Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 1/9/2022.

4. Agravo interno parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

(AgInt no REsp 1944382/RN, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Julgamento em 02/05/2023, DJe 05/05/2023)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FINANCEIROS. RETROAÇÃO À DATA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A respeito do cerne da insurgência, o Tribunal de origem decidiu que "o termo inicial a ser aplicado para fins de progressão funcional na carreira de magistério é a data em que o servidor público de fato implementou os requisitos legais para tanto" (fl. 376).

2. Esta Corte tem o entendimento de que, "quanto à Progressão por mérito (interstício), os efeitos financeiros devem retroagir à data em que cumpridos os requisitos para tanto, ou seja, à data em que implementado o interstício, e não da publicação da Portaria, tampouco do Requerimento Administrativo" (REsp 1.958.528/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/10/2021), o que atrai a incidência da Súmula 83 do STJ.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 2220300/ES, Rel. Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, Julgamento em 27/03/2023, DJe 04/04/2023)

Com efeito, em conformidade com os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, com a atual jurisprudência do STJ e o entendimento do PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, resta evidenciado que o início dos efeitos financeiros da progressão nas carreiras do Magistério Federal se dá a partir do cumprimento dos requisitos legais, ou seja, coincide com o final do interstício, excetuada a hipótese de evolução para as classes de Professor Titular, em razão das especificidades prevista na lei em relação a estas.

### III - Conclusão

Diante do exposto, para fins de uniformização de que trata o inciso **I** do art. 39 do Decreto nº 11.328, de 2023, opina-se:

a) a exigência de apresentação de requerimento do servidor para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal coaduna-se com o disposto na Lei nº 12.772, de 2012 e no art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999;

b) a teor do que disciplinam os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e o entendimento adotado no PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, considera-se o marco inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal o momento do cumprimento dos requisitos legais, que coincide com o final do interstício, excetuada a hipótese de evolução para as classes de Professor Titular; e

c) os efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal submetem-se às regras da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 1932.

Ultimada a apreciação da presente manifestação, recomenda-se a cientificação das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Educação, da Procuradoria-Geral Federal e da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP/MGI.

À consideração superior. Brasília, 1º de abril de 2024. MÁRCIA CRISTINA NOVAIS LABANCA ADVOGADA DA UNIÃO

10. O Parecer acima transcrito foi devidamente aprovado pela Advogada da União, Priscila Cunha do Nascimento, recentemente, conforme Despacho DESPACHO n. 00593/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU, de 09 de setembro de 2024.

### III – CONCLUSÃO

Assim, a Administração deverá seguir os ditames do PARECER n. 00019/2024/DECOR/CGU/AGU, sendo desnecessárias maiores análises por parte desta Procuradoria Federal que, em sua conclusão, entendeu:

a) a exigência de apresentação de requerimento do servidor para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal coaduna-se com o disposto na Lei nº 12.772, de 2012 e no art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999;

b) a teor do que disciplinam os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e o entendimento adotado no PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, considera-se o marco inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal o momento do cumprimento dos requisitos legais, que coincide com o final do interstício, excetuada a hipótese de evolução para as classes de Professor Titular; e

c) os efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal submetem-se às regras da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 1932.

Alfenas, 20 de setembro de 2024.

*Assinado Eletronicamente*

**SORAYA HELENA COELHO LEITE**

PROCURADORA-CHEFE DA P. F. JUNTO À UNIFAL-MG

MAT. SIAPE 0394608



Documento assinado eletronicamente por **Soraya Helena Coelho Leite, Procuradora-Chefe**, em 20/09/2024, às 15:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1315327** e o código CRC **12C57506**.