

Seropédica, 09 de junho de 2020.

**À Diretoria da ADUR - Seção Sindical do ANDES Sindicato Nacional**

Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.  
Progressão. Promoção. Efeitos financeiros. Ofício  
Circular n. 53/2018-MP. Ilegalidade.

Trata-se de análise solicitada pela **Associação dos Docentes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Seção Sindical do ANDES – SN – ADUR-RJ** acerca do teor do Ofício Circular n. 53/2018-MP, de lavra da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que versa sobre a *uniformização de entendimentos referentes à concessão de progressão funcional aos docentes das instituições federais de ensino*.

Passa-se às considerações sobre a matéria.

---

**1. Do Ofício Circular n. 53-2018 – MP**

---

O Ofício Circular n. 53/2018 – MP foi encaminhado pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com a pretensão de uniformizar os *entendimentos referentes à concessão de progressão funcional aos docentes das instituições federais de ensino*.

Tais orientações estão consignadas nos seguintes termos:

- a) a partir de 1º de agosto de 2016, a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória, vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira;
- b) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir desta data;
- c) a natureza das portarias de concessão de progressão

ou promoção funcional dos docentes das instituições federais de ensino expedidas e/ou publicadas em data anterior à 1º de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos, nos termos da Nota Técnica nº 33/2014/CGNOR/DENOP/SEGE/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN.

d) a reposição ao erário em virtude dos pagamentos realizados a título de efeitos retroativos à data do requerimento da progressão funcional, pode ser dispensada, conforme Súmula TCU nº 249;

e) o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora e não meramente declarado por ela, conforme entendimento do DEPCONSU constante do Parecer nº 0001/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, de 25/02/2015;

f) somente serão aceitas para fins de comprovação da titulação, a apresentação de diploma de conclusão de cursos de mestrado e doutorado, de acordo com o Ofício Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC;

g) não é cabível a retroatividade dos efeitos financeiros a partir de conclusão do curso;

h) a avaliação de desempenho é item indissociável para fins de comprovação das exigências legais para a progressão funcional;

i) não há possibilidade de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez, tendo em vista a determinação normativa que exige o cumprimento cumulativo dos seguintes critérios:

I – interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível; e

II – aprovação em avaliação de desempenho.

j) a vigência do art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, encerrou-se a partir de 31 de dezembro de 2012, data de publicação da Lei nº 12.772, que passou a regulamentar inteiramente a matéria.

Considerando o teor do documento supracitado, cumpre analisar sua consonância com as legislações de regência vigentes e os entendimentos jurisprudenciais referentes à natureza dos atos administrativos através dos quais se concede desenvolvimento funcional aos docentes das Instituições Federais de Ensino, bem como acerca dos meios pelos quais se admite a comprovação da titulação.

---

**2. Do desenvolvimento funcional nas Carreiras de Magistério**

**Superior e de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico**

---

Considerando a representatividade exercida pela entidade consulente, cumpre esclarecer que a análise do Ofício Circular n. 53/2018-MP dar-se-á preponderantemente em face dos termos da Lei n. 12.772/12, que estruturou o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal – PCCMF a partir de 1º/03/2013.

Consoante a Lei n. 12.772/12, o desenvolvimento funcional dos docentes do PCCMF dar-se-á através dos institutos da progressão – que é a passagem de um nível para o nível subsequente, dentro de uma mesma classe – e da promoção – que é a passagem de uma classe para a classe subsequente –, *in verbis*:

**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.

(...)

**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.

(...)

Em ambas as carreiras, a **progressão ocorrerá** mediante o cumprimento do interstício de 24 meses de efetivo exercício em cada nível com desempenho funcional satisfatório (art. 12, § 2º e art. 14, § 2º).

No que diz respeito à **promoção**, tem-se que, na Carreira de Magistério Superior, **ocorrerá** mediante o cumprimento de interstício de 24 meses com desempenho funcional satisfatório. À Classe Professor Associado, exige-se ainda a titulação de Doutor. E, excepcional e cumulativamente, exige-se à classe Professor Titular a aprovação de memorial que considere as atividades próprias à docência ou, então, de tese acadêmica inédita (art. 12, 3º).

Já na Carreira do Magistério do EBTT, a **promoção ocorrerá** igualmente mediante o cumprimento de interstício de 24 meses com desempenho funcional satisfatório. A promoção à Classe Titular, excepcional e cumulativamente, exige a titulação de Doutor e a aprovação de memorial que considere as atividades próprias à docência ou, então, de tese acadêmica inédita (art. 14, 3º).

No que diz respeito aos efeitos financeiros decorrentes do desenvolvimento funcional, a Lei n. 12.772/12 determina que devem ocorrer a partir da data em que cumprido o interstício e os demais requisitos, independentemente do momento em que protocolado o requerimento administrativo ou promovidos os atos que reconhecem ter havido a subsunção dos fatos à norma, *in verbis*:

**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 n. 13.325, de 2016)

(...)

**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 conclusão lógica que se impõe da legislação de regência é no sentido de que, consolidado o transcurso de um interstício, há o imediato início do interstício subsequente; de modo que o posterior procedimento de avaliação a ser realizada pela Instituição Federal de Ensino limitar-se-á à análise da suficiência de desempenho do docente durante cada um dos períodos de interstício pretéritos.

Conseqüentemente, o ato administrativo que reconhece a suficiência de desempenho do docente durante determinado interstício restringe-se a **declarar** que os requisitos exigidos pela legislação foram devidamente observados e, por esse motivo, tal ato produzirá seus efeitos retroativamente ao momento em que encerrado o lapso temporal avaliado a título de interstício para a promoção.

Trata-se, portanto, de ato administrativo declaratório.

Assim, contrariamente ao que consta do Ofício Circular n. 53/2018 - MP, a natureza do ato administrativo que concede desenvolvimento funcional no âmbito do PCCMF, jamais criou, modificou ou extinguiu o direito à promoção ou à progressão para ser tratado como ato constitutivo com efeitos financeiros exclusivamente prospectivos.

Tampouco, por absoluta impossibilidade jurídica, poderia, o mesmo ato, tratar-se de ato de natureza constitutiva até 1º de agosto de 2016 para, então, passar a se tratar de ato de natureza declaratória.

Neste sentido, tem-se que a jurisprudência pátria adotava tal entendimento mesmo antes da inserção dos arts. 13-A e 15-A na Lei n. 12.772/12 pela Lei 13.325, de 29/07/2016, dando lastro ao entendimento de que os efeitos financeiros decorrentes dos atos de concessão de desenvolvimento funcional deveriam retroagir à data em que o docente cumpria o interstício e os requisitos estabelecidos em lei.

Até porque a referida Lei 13.325/2016 não veio a inserir uma novidade no ordenamento jurídico ou a alterar a natureza do ato de concessão de desenvolvimento funcional, mas simplesmente explicitou sua natureza jurídica, que foi a mesma desde sempre.

É o que mostra o precedente abaixo:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. 1. A Lei nº 12.772/2012, que dispõe acerca dos Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e ao Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, estabelece o cumprimento de interstício vinte e quatro meses e aprovação em avaliação de desempenho para progressão funcional sem titulação. 2. Como a parte autora faz jus à progressão funcional desde a data em que preenchidos os requisitos, os efeitos financeiros devem retroagir a este momento. (TRF4, AC 5038385-61.2016.4.04.7100, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 08/02/2018)

Adotando as razões de decidir da sentença *a quo*, o acórdão resumido na ementa acima transcrita elucida a discussão:

#### **Do mérito propriamente dito**

A fim de evitar tautologia, perfilho-me à percuciente sentença prolatada pela Juíza Federal Thais Helena Della Giustina Kliemann, adotando os seus fundamentos como razões de voto:

Cuida-se de ação em que a autora, na condição de professora do Magistério Superior, postula o reconhecimento da retroatividade dos efeitos financeiros da progressão concedida no Processo Administrativo nº. 23103.000026/2014-17 - do nível 2 da classe C de professor Adjunto para o nível 3 da mesma classe - a partir da data em que preenchidos os

requisitos, bem ainda que seja concedida a progressão funcional de adjunto nível 3 para 4, no âmbito do Processo Administrativo n.º 23103,000620/2016-61, tendo em vista o preenchimento do interstício de 24 meses (08/2013 – 08/2015) e da pontuação necessária (482,5 pontos).

(...)

In casu, consoante ressolução da documentação acostada aos autos, **foi concedida à autora progressão funcional de Professora Adjunta Nível 2 para Professora Adjunta Nível 3, a partir de 02/12/2014**, nos termos da Portaria n.º 728/2014/DRH (pg. 60, PROCADM11, Evento 01), **a despeito de o interstício considerado abranger o período de 18/08/2011 a 19/08/2013** (pg. 04, PROCADM11, Evento 01).

Ora, o direito subjetivo à progressão funcional surge com a implementação dos requisitos legais, pelo que os respectivos efeitos financeiros devem retroagir a tal data, sob pena ofensa ao direito adquirido da parte autora (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal). **É oportuno sublinhar, outrossim, que a homologação da avaliação é ato puramente declaratório que apenas afirma o direito preexistente.**

A respeito, vem a calhar os seguintes precedentes da Corte Regional:

*ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS E FUNCIONAIS. RETROAÇÃO. O direito nasce na data em que implementados os requisitos para a progressão e promoção, ainda que o requerimento administrativo seja posterior. Nessa perspectiva, **a progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que cumpridos os pressupostos para tanto.** (TRF4 5011431-03.2015.404.7200, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 30/11/2016) (Grifou-se)*

*ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. - A Lei nº 12.772/2012, que dispõe acerca dos Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e ao Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, estabelece o cumprimento de interstício vinte e quatro meses e aprovação em avaliação de desempenho para progressão funcional sem titulação. - **Como a parte***

**autora faz jus à progressão funcional desde a data em que preenchidos os requisitos, os efeitos financeiros devem retroagir a este momento.** (TRF4 5003661-35.2015.404.7110, TERCEIRA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 02/09/2016) (Grifou-se)

**Destarte, preenchidos os requisitos para a progressão em 19/08/2013, conforme atestado pelo própria Administração pg. 04, PROCADM11, Evento 01), imperioso reconhecer o direito da autora ao recebimento das respectivas diferenças remuneratórias a contar de tal data, ainda que o reconhecimento do direito tenha se dado em momento posterior - Portaria n.º 728/2014/DRH, de 02/12/2014 (pg. 60, PROCADM11, Evento 01).**

**Por conseguinte, impende acolher o pedido da autora para tornar sem efeitos a Portaria n.º 728/2014/DRH, determinando-se que, em seu lugar, haja nova publicação, em que reste consignado que a progressão funcional passa a surtir efeitos a partir da data de implemento dos respectivos requisitos, qual seja, 19/08/2013.**

*Não vejo razões para alterar o entendimento acima. Tendo a parte autora preenchido os requisitos em 19/08/2013, deve obter a progressão funcional pleiteada com efeitos retroativos à data em que preencheu todas as condições necessárias.*

Nesse sentido:

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS. RETROAÇÃO. TERMO INICIAL. CONSECTÁRIOS LEGAIS. O direito nasce na data em que implementados os requisitos para a progressão e promoção, ainda que o requerimento administrativo seja posterior. Nessa perspectiva, a progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os pressupostos para tanto. Reconhece-se que é devida a incidência de juros e correção monetária sobre o débito, nos termos da legislação vigente no período a que se refere, postergando-se a especificação dos índices e taxas aplicáveis para a fase de execução.** (TRF4 5053336-94.2015.404.7100, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 09/06/2016)

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL.**

PROFESSOR. LEGITIMIDADE PASSIVA DA UFSC. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. RETROAÇÃO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. 1. Uma vez que o autor vincula-se à UFSC, a qual detém autonomia jurídica, administrativa e financeira, resta caracterizado seu interesse na demanda 2. O direito brota na data em que implementados os requisitos para a progressão, ainda que o requerimento administrativo seja posterior. 3. **Nessa perspectiva, a progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os pressupostos para tanto.** 4. O exame da matéria referente aos juros de mora e correção monetária deve ser diferido para a fase de execução da sentença, conforme já decidiu esta 3ª Turma (Questão de Ordem nº 0019958-57.2009.404.7000/PR). 5. Provimento da apelação. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 5006889-39.2015.404.7200, 3ª TURMA, Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 09/08/2016)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. - A Lei nº 12.772/2012, que dispõe acerca dos Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e ao Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, estabelece o cumprimento de interstício vinte e quatro meses e aprovação em avaliação de desempenho para progressão funcional sem titulação. - **Como a parte autora faz jus à progressão funcional desde a data em que preenchidos os requisitos, os efeitos financeiros devem retroagir a este momento.** (TRF4 5006634-81.2015.404.7200, TERCEIRA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 23/06/2016)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. **A progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os requisitos para tanto.** O requerimento administrativo é indispensável para dar início ao procedimento administrativo, que não ocorre ex officio, mas não se configura automaticamente no termo inicial dos efeitos da ascensão funcional. (TRF4, APELREEX 5003218-82.2013.404.7101, Terceira

*Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 05/05/2014)*

*Quanto ao pedido de progressão funcional de Professor Adjunto, Classe C, Nível 3 para Professor Adjunto, Classe C, Nível 4 (interstício de 19/08/2013 a 19/08/2015), não é possível o acolhimento integral da pretensão da parte autora, uma vez que o preenchimento dos demais requisitos ainda não foi objeto de apreciação pela Administração.*

*Nestes termos, não merece reforma a sentença no ponto, a qual deve ser integralmente mantida em seus termos.*

Assim, ainda que o reconhecimento administrativo se dê *a posteriori*, é inequívoco que o Ofício Circular n. 53/2018 - MP incorre em ilegalidade ao restringir indevidamente o direito aos efeitos financeiros decorrentes da progressão e da promoção no âmbito do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal.

**a. Da comprovação da titulação de Mestre e de Doutor**

---

Estabelecido que os efeitos financeiros da progressão e da promoção retroagem ao momento em que cumpridos os requisitos legais para tanto, resta elucidar a discussão quanto à correta compreensão sobre qual seria o momento a partir do qual constitui-se o direito nas hipóteses que envolvem a obtenção da titulação de Mestre e de Doutor: se da comprovação, ainda que provisória, de atendimento de todas as exigências para a titulação, ou se da emissão do diploma.

Trata-se, em outros termos, de aferir qual é o momento em que a expedição do certificado ou do diploma pertinente à formação concluída deixa de estar condicionada à emissão de juízo de valor pela instituição de ensino (uma expectativa de direito) e passa a consubstanciar um dever dessa entidade (um direito líquido e certo), cujo retardamento se dá exclusivamente em razão da burocracia e morosidade administrativa, à revelia de conduta do titular do direito.

Assim, o entendimento consolidou-se no sentido de que, cumpridos os requisitos para a conclusão do curso – considerando-se aqui, inclusive, a aprovação do trabalho de dissertação ou de tese acadêmica, sem ressalvas, pela banca examinadora –, não há novo juízo de valor que possa vir a infirmá-los, de modo que a expectativa de direito à titulação converte-se em direito líquido e certo.

Conseqüentemente, os procedimentos posteriores tratam-se de mera formalidade e não têm o condão de inviabilizar a fruição dos direitos que decorrem do atendimento de todas as exigências para a obtenção da titulação, motivo pelo qual faz-se imperativa a conclusão no sentido da imediata produção dos seus efeitos – inclusive para fins de desenvolvimento funcional no

âmbito do PCCMF.

Tal compreensão restou amplamente acolhida nos Tribunais pátrios, bem como pelo Ministério da Economia que, em 2019, através da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, uniformizou os entendimentos de que comprovantes provisórios equivalentes ao Diploma (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título) podem ser aceitos para o pagamento da Gratificação de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação, conforme entendimento da AGU no Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU.

O referido entendimento ficou consubstanciado no Ofício Circular SEI nº 02/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, nos seguintes termos:

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

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

c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação se dará a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que sejam atendidas todas as condições Ofício Circular 2 (2588866) SEI 00407.009994/2017-11 / pg. 1 exigidas.

Além disso, o Ofício Circular SEI nº 02/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME revogou as disposições da Nota Técnica nº 24195/2018-MP, de 23 de outubro de 2018, e do Ofício-Circular nº 818/2016-MP, de 9 de dezembro de 2016. De modo que, as conclusões constantes dos itens “f” e “g” do Ofício Circular nº 53/2018-MP também foram revogadas.

Entendimento diverso é o que se admite tão somente em relação à titulação obtida em instituições de ensino estrangeiras, à medida que a sua validade no território brasileiro – isto é, a outorga dos mesmos direitos concedidos aos titulares de titulação nacional – deve, necessariamente, ser precedida da revalidação realizada por universidade brasileira<sup>1</sup> (art. 48 da Lei n.

---

<sup>1</sup> Lei n. 9.394/96. Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular. § 1º Os diplomas expedidos pelas universidades

9.394/96).

O ato de reconhecimento de titulação obtida em instituição estrangeira é, portanto, ato de natureza constitutiva; inclusive no que diz respeito aos efeitos financeiros inerentes ao desenvolvimento funcional no PCCMF.

**b. Da inexistência de vedação ao reconhecimento *a posteriori* de diferentes interstícios, acumuladamente**

---

Conforme amplamente exposto, o direito à progressão e à promoção constitui-se quando preenchidos os requisitos previstos em lei. Uma vez observadas tais exigências, o reconhecimento administrativo posterior deve produzir efeitos de forma imediata e retroativa à data da implementação dos requisitos.

Em consonância com a natureza simplesmente declaratória do ato de reconhecimento da progressão e da promoção em tempo pretérito, tem-se que o fim de cada interstício estabelece o marco inicial para que seja aferido o efetivo exercício do nível subsequente.

Faz-se impositiva a conclusão, portanto, no sentido de que indifere se o reconhecimento *a posteriori* se referir a mais de um interstício, desde que tenham sido cumpridos os demais requisitos previstos pela legislação vigente à época em que cada uma das progressões e/ou promoções deveria ter sido realizada.

Nesse sentido, inclusive, é a inteligência adotada pelo E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região nos autos da APELREEX 5003218-82.2013.404.7101<sup>2</sup>, Relatora a Exma. Desembargadora Marga Inge Barth Tessler, cujo excerto do voto, por elucidativo, reproduz-se, *in verbis*:

Ao revés do que sustenta a requerida, poderia ocorrer infringência ao princípio da isonomia justamente se a ascensão funcional só gerasse efeitos a partir do requerimento administrativo. Nessa linha de raciocínio, um docente que tivesse laborado por interstício inferior a outro, mas cumprido os requisitos mínimos previstos em

---

serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação. § 2º Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação. § 3º Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

<sup>2</sup> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. A progressão e a promoção funcionais, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os requisitos para tanto. O requerimento administrativo é indispensável para dar início ao procedimento administrativo, que não ocorre *ex officio*, mas não se configura automaticamente no termo inicial dos efeitos da ascensão funcional. (TRF4, 3ª Turma, APELREEX 5003218-82.2013.404.7101, Rel. Des. Fed. Marga Inge Barth Tessler, julgado em 30.04.2014)

lei, poderia obter progressão ou promoção na carreira antes daquele que conta com maior tempo de efetivo exercício, desde que protocolasse antes o requerimento administrativo para este desiderato.

Ademais, a **prevalecer o entendimento da ré, anos de dedicação e trabalho seriam desconsiderados simplesmente porque a solicitação de progressão funcional ocorreu tempos depois da aquisição do direito, o que não se coaduna com os princípios da Administração Pública**, mormente considerando que a valorização do Servidor Público por meio da possibilidade de progressão na carreira contribui para a eficiência na prestação do serviço e, por conseguinte, para a consecução do interesse público, finalidade obrigatória do agir administrativo.

Se uma lei cria direitos, estabelecendo os critérios para a sua concessão, não cabe à Administração, através dos órgãos competentes para editar a regulamentação acessória ou simplesmente materializar o direito, atuar de modo arbitrário, negando vigência à legislação através da imposição restrições, mas tão somente dispor sobre os instrumentos necessários à sua materialização.

Não havendo dispositivo legal autorizando a restrição posta no item “i” do Ofício Circular nº 53/2018-MP – de que *não há possibilidade de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez* – revela-se a mesma, além de ilegal, imoral, porquanto garante benefícios financeiros à Administração Pública através da violação da finalidade do instituto.

#### **c. Da vigência da Lei n. 12.772/12**

---

Por derradeiro, não se pode deixar de elucidar a teratologia constante da orientação posta no item “j” do Ofício Circular nº 53/2018-MP, *in verbis*:

j) a vigência do art. 16 do Decreto nº 94.664, de 1987, encerrou-se a partir de 31 de dezembro de 2012, data de publicação da Lei nº 12.772, que passou a regulamentar inteiramente a matéria.

Isso porque não há que se falar em revogação do Decreto n. 94.664/87 no que diz respeito à regulamentação da progressão nas Carreiras do Magistério anteriormente à produção de efeitos pela Lei n. 12.772/12.

Impera notar, assim, que o PCCMF foi estruturado para vigor apenas após 1º de março de 2013, a teor do art. 1º da Lei n. 12.772/12:

**Art. 1º.** Fica estruturado, a partir de 1º de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal,

composto pelas seguintes Carreiras e cargos:

(...)

Até 1º de março de 2013, portanto, são plenamente vigentes as legislações derogadas pela Lei n. 12.772/12.

---

### **Conclusões**

---

Por todo o exposto, faz-se pertinente concluir que:

- A progressão e a promoção são os institutos através dos quais se disciplina o desenvolvimento funcional, respectivamente, entre níveis e entre classes no âmbito do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal – PCCMF, sendo que os seus efeitos financeiros devem ocorrer a partir da data em que o docente cumprir os requisitos estabelecidos em lei para tanto.

Uma vez implementados tais requisitos, eventuais atos administrativos posteriores, por destinarem-se exclusivamente a reconhecer que houve a subsunção fática à previsão normativa em tempo pretérito, são reconhecidos como atos de natureza declaratória, cujos efeitos devem retroagir necessariamente ao momento em que perfectibilizado – constituído – o direito.

Para fins de desenvolvimento funcional, a Lei n. 12.772/12 exige tão somente o cumprimento de um interstício de efetivo exercício em cada nível, e não o cumprimento de um interstício já reconhecido pela Administração Pública para tais fins. Consequência lógica, portanto, é a de que consolidado o transcurso de um interstício, há o imediato início do interstício subsequente.

Logo, o Ofício Circular nº 53/2018-MP incorre em ilegalidade ao restringir indevidamente o direito dos docentes aos efeitos financeiros desde o momento em que preenchidos os requisitos para a progressão e a promoção.

- À medida que a obtenção da qualificação é concluída por ocasião do atendimento de todas as exigências para a titulação – considerando-se a aprovação do trabalho de dissertação ou de tese acadêmica, sem ressalvas, pela banca examinadora –, os eventuais procedimentos posteriores são essencialmente burocráticos e não infirmam o direito à expedição das certidões e diplomas, fazendo-se imperativa a conclusão no sentido da sua imediata e ampla produção de efeitos.

Nesse contexto, tem-se que o Ofício Circular nº 53/2018-MP incorre em ilegalidade quando dispõe que, para fins de vantagens pecuniárias decorrentes do PCCMF, as titulações de Mestre e de Doutor apenas podem ser comprovadas mediante a apresentação do respectivo diploma.

Aliás, importa ressaltar que o referido entendimento foi revisto pelo Ministério da Economia através do Ofício Circular SEI nº

# **BOECHAT & WAGNER**

advogados associados

---

02/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, pelo qual uniformizou o entendimento de que comprovantes provisórios equivalentes ao Diploma podem ser aceitos para o pagamento da Gratificação de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação.

- A despeito de a Lei n. 12.772/12 ter sido publicada no último dia de dezembro de 2012, a instituição do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal nela prevista restou condicionada ao implemento de termo temporal, qual seja: 1º de março de 2013. Conseqüentemente, não há que se falar em derrogação de quaisquer legislações até a referida data.

Por fim, resta claro que os Memorandos expedidos pela UFRRJ que tiveram como base o Ofício Circular nº 53/2018-MP – Mem. nº 26/2018, Mem. nº 31/2018 e Mem. nº 196/2020 – precisam ser revistos, eis que partem de orientações equivocadas e ilegais, conforme extensamente discorrido acima.

É o que temos a anotar.

Seropédica, 09 de junho de 2020.

**Carlos Alberto Boechat Rangel**  
**OAB/RJ Nº 64.900**  
**Assessoria Jurídica da ADUR**

**Gabriela Fenske Feldkircher**  
**OAB/RJ 210.545**  
**Assessoria Jurídica da ADUR**