



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Carta nº 244/2022

Brasília (DF), 14 de julho de 2022

À ADUNIR SEÇÃO SINDICAL

E-mail: [administrativosadunir@gmail.com](mailto:administrativosadunir@gmail.com); [sind-adunir@adunir.net](mailto:sind-adunir@adunir.net)

Prezado(a)s companheiro(a)s,

Em atenção à solicitação realizada por essa Seção Sindical, encaminhamos Nota Técnica da Assessoria Jurídica Nacional (AJN) do ANDES-SN: *PROGRESSÃO E PROMOÇÃO. MAGISTÉRIO SUPERIOR. ANÁLISE DA LEGALIDADE DE DOCUMENTOS EMITIDOS PELA SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS/ME. NOTA TÉCNICA Nº 2556/2018 E OFÍCIO-CIRCULAR Nº 53/2018. AFRONTA A DIREITOS CONSTITUCIONAIS E À LEI Nº 12.772/2012.*

Sendo o que tínhamos para o momento, enviamos nossas cordiais, saudações sindicais e universitárias.

Prof<sup>ª</sup>. Maria Regina de Avila Moreira  
Secretária-Geral

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.

SEDE NACIONAL ANDES-SN: Setor Comercial Sul (SCS), Quadra 2, Edifício Cedro II, 5º andar, Bloco "C", 70302-914, Brasília - DF.  
Telefone: (61) 3962 8400 | Fax: (61) 3224 9716 | E-mail: [secretaria@andes.org.br](mailto:secretaria@andes.org.br)



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

À Senhora

**MARILSA MIRANDA DE SOUZA**

Presidenta Interina da ADUNIR

Seção Sindical do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

NOTA TÉCNICA. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO. MAGISTÉRIO SUPERIOR. ANÁLISE DA LEGALIDADE DE DOCUMENTOS EMITIDOS PELA SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS/ME. NOTA TÉCNICA Nº 2556/2018 E OFÍCIO-CIRCULAR Nº 53/2018. AFRONTA A DIREITOS CONSTITUCIONAIS E À LEI Nº 12.772/2012.

Senhora Presidenta,

1. A Associação dos Docentes da Fundação Universidade Federal de Rondônia (ADUNIR), seção sindical do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES - SN), solicitou um parecer a esta Assessoria Jurídica Nacional, quanto à progressão e promoção das carreiras do Magistério Superior, regulamentada pela Lei nº 12.772/2012.
2. Segundo informações da ADUNIR, trata-se de um direito que tem sido cerceado pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR), em função da Nota Técnica nº 2556 e do Ofício-Circular nº 53, de 27/02/2018, oriundos da Secretaria de Gestão de Pessoas, do atual Ministério da Economia.
3. Como será demonstrado, ambos os documentos possuem interpretações contrárias à legislação, tendo a UNIR dado interpretação ainda mais extensiva à referida Nota Técnica, contrariando a lei e prejudicando os direitos dos professores daquela instituição de ensino.

**I – DO MOMENTO DE AQUISIÇÃO DO DIREITO. DA NATUREZA  
CONSTITUTIVA DECORRENTE DA LEI. ATO ADMINISTRATIVO DE  
NATUREZA MERAMENTE DECLARATÓRIA**

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.

---



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

4. A progressão e a promoção dos integrantes da carreira do Magistério Superior se encontram regulamentadas no art. 12, da Lei nº 12.772/2012. A progressão, nos termos do art. 12, § 2º, incisos I e II, deve ocorrer no interstício de 24 meses e aprovação em avaliação de desempenho. Do mesmo modo ocorre com as promoções das Classes A para a B e da B para a C, como se verifica do art. 12, § 3º, incisos I e II.

5. Já quando se tratar de promoção da Classe C para a D (art. 12, § 3º, III, alíneas “a” e “b”), é necessário possuir o título de Doutor, além do interstício de 24 meses e da aprovação em avaliação de desempenho. Enquanto isso, a promoção da Classe D para a E (art. 12, § 3º, IV, alíneas “a”, “b” e “c”) tem os mesmos critérios da anterior, com a necessidade de se obter aprovação em memorial, constando as atividades desenvolvidas no período ou defesa de tese acadêmica inédita.

6. Apesar do texto da Lei nº 12.772/2012 ser bastante autoexplicativo no que se refere aos requisitos, havia diversas interpretações quanto ao momento em que o direito deveria ser concedido. Muitas foram as orientações da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Advocacia-Geral da União realizando interpretações sobre o marco temporal das progressões e promoções.

7. Entretanto, já naquele cenário a jurisprudência pátria se firmou no sentido de que o direito era adquirido com a implementação dos requisitos. Logo, não importava a data em que o docente apresentava o requerimento para fins de avaliação, tampouco o momento no qual a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD) concluísse a avaliação do professor, ou mesmo a data de publicação da portaria de concessão da progressão ou da promoção. Para os tribunais, o direito decorre da Lei nº 12.772/2012. Logo, esse era adquirido tão logo fossem cumpridos os requisitos, independentemente do momento de edição dos atos administrativos oriundos das instituições de ensino.

8. Em fevereiro de 2016, antes da alteração legislativa que a Lei nº 12.772/2012 sofreria, a 5ª Turma Recursal do Rio Grande do Sul decidiu que o direito à progressão funcional é adquirido na data em que implementados os pressupostos. No



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

caso concreto, foi considerado como implementados os requisitos desde que a autora completou o interstício de 24 meses, como se nota do voto da Relatora:

**Com efeito, o direito surge na data em que implementados os requisitos para a progressão e promoção. 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.**

É importante registrar que a Portaria, na qualidade de ato administrativo, é sempre inferior à Lei e à Constituição Federal, não podendo, por tal motivo, afrontá-las ou inovar-lhes o conteúdo. Sendo assim, o marco inicial da progressão, tal como fixado pela UFPEL, transgride o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, porquanto ofende **o direito adquirido da parte autora, verificado no momento em que preencheu todos os requisitos legais para a promoção, no caso, como bem analisado na sentença, na data em que preencheu o interstício de 24 meses.**

(5005780-66.2015.4.04.7110, QUINTA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora JOANE UNFER CALDERARO, julgado em 25/02/2016) (grifos aditados)

9. Nesse mesmo sentido encontrava-se, também, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

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 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.**

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

(TRF4 5003661-35.2015.4.04.7110, TERCEIRA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 02/09/2016)

10. Em 2015, foi encaminhado projeto de lei de autoria do Poder Executivo, o que culminou com a edição da Lei nº 13.325, de 29/07/2016. Essa lei incluiu o art. 13-A na Lei nº 12.772/2012, com a seguinte redação:

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.

11. Observa-se que esse artigo apenas expressa o que já dispunha a Lei nº 12.772/2012 e o que a jurisprudência também havia pacificado, tornando ainda mais clara a intenção da norma quanto à política de desenvolvimento proposta. A despeito disso, as orientações emanadas pelos órgãos gestores do Sistema Integrado de Pessoal Civil (SIPEC) continuavam indo de encontro ao disposto na Lei.

12. Em fevereiro de 2018, no entanto, a Secretaria de Gestão de Pessoas do atual Ministério da Economia editou a Nota Técnica nº 2556 e o Ofício-Circular nº 53, orientando as áreas de gestão de pessoas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto à progressão e promoção dos integrantes do Magistério Superior.

13. Dentre outras coisas, nesses documentos restou consignado:

- que o marco inicial para fins de concessão da progressão funcional se dá apenas após análise favorável da comissão avaliadora e não é meramente declarado por ela – vez que “*o direito à progressão funcional é efetivamente constituído somente após análise favorável da comissão avaliadora*”;
- que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir os requisitos legais, tendo o dia 01/08/2016 como limite – vez que essa é uma espécie de marco, ainda que os requisitos tenham sido cumpridos antes dessa data;

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

- que a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional têm natureza meramente declaratória desde que expedidas após 01/08/2016. As que foram expedidas antes terão natureza constitutiva.

14. Pois bem. Muito antes da edição desses documentos, a jurisprudência já havia se firmado em sentido completamente contrário ao disposto na Nota Técnica nº 2556/2018 e no Ofício nº 53/2018, o que refuta exatamente esses três pontos.

15. Encontra-se pacificado, desde antes da alteração legislativa por que passou a Lei nº 12.772/2012, que o direito à progressão e à promoção se adquire no momento em que implementados os requisitos legais – motivo pelo qual a natureza do ato administrativo é meramente declaratória –, que os efeitos financeiros devem retroagir à data em que foi adquirido o direito e que o próximo interstício deve ser iniciado imediatamente após a conclusão do interstício anterior, independentemente de quando ocorreram as avaliações e publicação das portarias.

16. No processo nº 5003661-35.2015.4.04.7110, cuja ementa foi acima epigrafada, o voto do Relator trouxe a sentença como razão para decidir. Logo, na fundamentação do seu voto, consta que “[a] *o contrário do defendido pela UFPEL, não se trata de ato com natureza constitutiva, mas de mero reconhecimento do direito; direito esse que nasce na data em que implementados os requisitos para a progressão, sendo o ato de efeito declaratório.*”

17. Assim, não há o que se falar em marco inicial para fins de progressão somente quando da conclusão da avaliação de desempenho pela comissão avaliadora. Isso é completamente contrário à Lei nº 12.772/2012 e à jurisprudência, vez que a natureza do ato administrativo que concede o desenvolvimento na carreira não poderia, em hipótese alguma, ser alterado por um documento infralegal, que decorre tão somente de outro ato administrativo.

18. Os tribunais pátrios já decidiram à exaustão que **o direito nasce quando implementados os requisitos legais**. Isso significa que o servidor **adquire** o direito à progressão ou à promoção tão logo sejam cumpridos os critérios estipulados em lei.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. PROMOÇÃO E/OU PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI 12.772/2012. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS. PREENCHIMENTO DE TODOS OS REQUISITOS. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO ART. 1º-F DA LEI N. 9.494/97, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 11.960/2009. INAPLICABILIDADE DA TR. TESE EM REPERCUSSÃO GERAL FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 870.947/SE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS NÃO REALIZADA.

**1. A promoção ou progressão funcional é um direito subjetivo do servidor público, originado na simples implementação dos requisitos legais, independentemente da data de sua verificação pela Administração Pública ou de edição da portaria respectiva, razão pela qual os efeitos financeiros correspondentes devem ter como termo inicial a data em que preenchidas as exigências legais, sob pena ofensa ao direito adquirido, consoante disposição do art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88, mormente considerando que é ato puramente declaratório e confirmatório de direito preexistente a homologação de sua avaliação.**

2. Em congruência com tal entendimento, a Turma Nacional de Uniformização, em hipóteses análogas, definiu que "no caso da carreira de magistério federal, a progressão e a promoção funcionais, baseadas no artigo 12 da Lei n. 12.772/12, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os pressupostos para tanto, devendo observar-se também o requisito de aprovação em avaliação de desempenho (art. 12, § 2º, II, da referida lei) e o de obtenção de título de mestre ou doutor (art. 13 do mesmo diploma legal), conforme a situação em concreto.

3. Hipótese em que a parte autora preencheu todos os requisitos em 1º/05/2006, uma vez que a Portaria/DP/PRH n. 1.746/2016 retificou a Portaria/DP/PRH n. 1.656/2016 e delimitou que a promoção referente ao interstício de 13/12/1995 a 13/12/1997 teria efeitos acadêmicos retroativos a contar daquela primeira data mencionada, o que pressupõe o preenchimento desde então de todos os requisitos, razão pela qual não se verifica óbice à concessão dos efeitos financeiros a partir da mesma data e não somente da data do requerimento administrativo em 07/07/2016, eis que o procedimento nesta última data iniciado teve natureza meramente declaratória do direito já obtido,

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

embora correto o reconhecimento da prescrição quinquenal das diferenças devidas, nos termos da Súmula n. 85/STJ.

[...]

7. Apelação desprovida.

(TRF1 – AC 0045392-91.2016.4.01.3700. Segunda Turma.Relator JOÃO LUIZ DE SOUSA. PJe 28/07/2021)

\*\*\*\*\*

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. UFES. PROFESSOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI Nº 12.772/2012. INTERTÍCIO DE 24 MESES. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. REQUISITOS LEGAIS. CORREÇÃO MONETÁRIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. IPCA-E.

**1. Mantém-se a sentença que condenou a UFES a corrigir a data de retroação dos efeitos da Portaria nº 0448/2017, no que respeita a progressão funcional do autor**, de professor associado II para associado III, vinculado Departamento de Línguas e Letras da autarquia educacional, de 30/5/2017 para 1/8/2013, **quando completou o interstício de 24 meses, mantendo esta data como reinício das progressões subsequentes** (incluindo o processo administrativo nº 23068.010088/2017-45 ainda em trâmite), bem como o pagamento das diferenças remuneratórias, com correção monetária pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal e juros de mora de 1% ao mês até a edição da Lei nº 11.960/2009.

2. A Lei nº 12.772/2012 disciplina a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal e prevê como requisitos à progressão funcional o cumprimento do interstício de 24 meses de efetivo exercício em um determinado nível e a aprovação da avaliação de desempenho.

3. A Resolução nº 048/2014 editada pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFES para regulamentar o art. 12, §4º da Lei nº 12.772/2012 estabeleceu o prazo de quarenta e cinco dias anterior ao fim do interstício de 24 meses para o docente requerer a concessão de progressão para que os efeitos financeiros possam retroagir àquela data, ou, em não sendo observado, à data em que efetuado o requerimento.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

4. A Lei nº 12.772/2012, não prevê como um dos requisitos à progressão funcional a necessidade de requerimento administrativo. Assim, a Resolução nº 48/2014 CEPE/UFES inovou no ordenamento jurídico, extrapolando os limites inerentes à regulamentação da lei de regência. **Tal entendimento foi corroborado pela Lei nº 13.325/2016, a qual inseriu na Lei nº 12.772/2012, os arts. 13-A e 15-A, que preveem expressamente que os efeitos financeiros da progressão funcional ocorrem quando os docentes cumprem os requisitos legais. Precedente deste Tribunal.**

5. A avaliação de desempenho deve ser realizada de ofício pela Administração em prazo no qual os efeitos financeiros da progressão possam se iniciar no interstício de 24 meses de efetivo exercício no nível anterior previsto na lei. Precedente desta Turma.

6. O STF afastou a TR, no RE nº 870.947/SE, com repercussão geral (Tema nº 810), como índice de atualização monetária dos débitos não-tributários da Fazenda Pública até a expedição do 1 requisitório, aplicando-se o IPCA-E, e os embargos de declaração foram julgados e rejeitados em 3/10/2019, sem modulação de efeitos do acórdão paradigma, que se operam de imediato.

7. Apelação desprovida.

(TRF2 – AC 0036698-49.2017.4.02.5001. Vice-Presidência. Relatora NIZETE LOBATO CARMO. Data julgamento: 27/03/2020. Publicação: 01/04/2020)

\*\*\*\*\*

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. PROFESSOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. TERMO INICIAL. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS. POSSIBILIDADE.

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.

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

**2. Os efeitos financeiros das promoções e progressões funcionais retroajam à data em que implementados os requisitos necessários pelos substituídos, devendo a impetrada considerar como termo inicial do interstício de 24 meses, previsto no art. 12, §2º, II, da Lei nº 12.772/2012, a data em que encerrado o período de avaliação imediatamente anterior.**

(TRF4 – AC 5054491-30.2018.4.04.7100, Terceira Turma, Relator ROGERIO FAVRETO, julgamento em 28/01/2020)

\*\*\*\*\*

EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSOR DE MAGISTÉRIO SUPERIOR. PROGRESSÃO/PROMOÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS A CONTAR DO CUMPRIMENTO DO INTERSTÍCIO TEMPORAL. ARTS. 12 E 13-A DA LEI Nº. 12.722/2012. APELAÇÃO IMPROVIDA.

1. Apelação interposta pela Universidade Federal de Sergipe contra sentença que concedeu a segurança, para determinar que a autoridade coatora aprecie novamente o pedido de progressão do impetrante, do nível 02 para o 03 da classe de associado, considerando como início do interstício de 24 (vinte e quatro) meses, necessário para tanto, a data de 10.06.2018 (final do interstício referente à progressão anterior), dando-se prosseguimento ao processo de progressão funcional nº. 23113.016226/2020-10.

2. O art. 12, §§ 2º e 3º, da Lei nº 12.772/2012, dispõem que a progressão e a promoção na Carreira de Magistério Superior ocorrerão mediante o cumprimento do interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses no último nível e a aprovação em avaliação de desempenho. Por sua vez, o art. 13-A do referido diploma normativo dispõe: "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".

**3. O processo da análise do desempenho, que homologa que o servidor, durante o interstício indicado, teve a avaliação favorável, tem natureza meramente declaratória, na medida em que, tão somente, valida fatos passados. Assim, o termo inicial dos efeitos financeiros da progressão e**

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

**promoção deve retroagir à data do preenchimento do interstício necessário e não à data de conclusão da avaliação de desempenho ou à de outro momento distinto, como a data de entrada do requerimento administrativo.**

4. Caso em que a progressão do apelado de Professor Associado Nível 01 para Nível 02 ocorreu no interstício de 10.06.2016 a 10.06.2018.

5. Ainda que a Portaria nº. 322 que - reconheceu a supracitada progressão - tenha sido publicada em 12.03.2019, não há que se falar em contagem do novo interstício para a progressão de Professor Associado Nível 02 para Nível 03 apenas a partir dessa data. **É que, prevalecendo esse entendimento, levaria o servidor a ficar dependendo do momento em que a Administração entendesse pertinente efetuar a sua progressão, o que não se coaduna com o princípio da impessoalidade da Administração, previsto no art. 37, caput, da CF/88.**

6. Na espécie, considerando que a progressão de Professor Associado Nível 01 para Nível 02 abrangeu o interregno de 10.06.2016 a 10.06.2018, **deve esta última data ser adotada como termo inicial para fins de contagem de uma nova progressão funcional** (Professor Associado Nível 02 para Nível 03), não merecendo reproche a r. sentença.

**7. Precedentes desta egrégia Corte (TRF-5ªR, PJe (AC) nº. 0809987-50.2018.4.05.8300, Edílson Pereira Nobre Júnior, 4ª Turma, j. 09.03.2021 e ED no PJe (AC) nº 0815265-84.2017.4.05.8100, Rel. Des. Fed. Manoel de Oliveira Erhardt, 4ª Turma, j. 15.12.2020).**

8. Apelação improvida.

(TRF5 – AC/RemNec 0802710-91.2020.4.05.8500. Quarta Turma. Relator RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO, julgamento em 11/05/2021)

19. Importa salientar que os Tribunais Regionais possuem vasta jurisprudência nesse sentido e poderiam ser colocadas páginas e páginas com as ementas desses julgados. Até o Superior Tribunal de Justiça se manifesta no mesmo sentido, como não poderia ser diferente:



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ADMINISTRATIVO. DIREITO SUBJETIVO A PROMOÇÃO/PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DA DATA EM QUE PREENCHIDOS TODOS OS REQUISITOS LEGAIS ATÉ A DATA EM QUE O SERVIDOR FOI DEVIDAMENTE PROMOVIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Conforme já disposto no decisum combatido, no enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos: "No tocante ao mérito da lidepropriamente dito, (1) **o direito subjetivo à progressão funcional surge com a implementação dos requisitos legais, pelo que os respectivos efeitos financeiros devem retroagir a essa data, sob pena ofensa ao direito adquirido do servidor (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal);** (2) **a homologação de sua avaliação é ato puramente declaratório, que confirma direito preexistente;** (3) **os efeitos financeiros da progressão ou promoção funcional estão atrelados ao cumprimento dos requisitos legais pelo servidor, independentemente da data de sua verificação pela Administração ou publicação da respectiva portaria, e** (4) **essa data pode coincidir ou não com a da formulação do pedido administrativo."**

2. Com efeito, **a posição firmada no aresto combatido não destoa da jurisprudência dominante do STJ no sentido de que os efeitos financeiros do direito subjetivo à promoção/progressão funcional devem vigorar a partir da data em que preenchidos todos os requisitos legais até a data em que o servidor foi devidamente promovido pela Administração Pública.**

3. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1903985/RS, Segunda Turma. Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgamentoem29/03/2021, DJe 06/04/2021)

20. A Turma Nacional de Uniformização já pacificou esse entendimento por meio de Pedido de

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO FEDERAL. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL. TERMO INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS. REITERAÇÃO

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

DA TESE FIRMADA NO PEDILEF N.º 0505603-09.2016.4.05.8100, SEGUNDO A QUAL "NO CASO DA CARREIRA DE MAGISTÉRIO FEDERAL, A PROGRESSÃO E A PROMOÇÃO FUNCIONAIS, BASEADAS NO ARTIGO 12 DA LEI 12.772/12, BEM COMO OS RESPECTIVOS EFEITOS FINANCEIROS, DEVEM RETROAGIR À DATA EM QUE IMPLEMENTADOS OS PRESSUPOSTOS PARA TANTO". INCIDENTE PROPOSTO PELA PARTE RÉ CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TNU – Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei 5010485-98.2019.4.04.7100, GUSTAVO MELO BARBOSA. Julgado em 20/11/2020. Publicado em 23/11/2020)

**Tese firmada:** No caso da carreira de magistério federal, a progressão e a promoção funcionais, baseadas no artigo 12 da Lei 12.772/12, bem como os respectivos efeitos financeiros, devem retroagir à data em que implementados os pressupostos para tanto.

21. Em ação em trâmite na Seção Judiciária do Amazonas foi proferida decisão favorável aos docentes, cujos trechos da sentença merecem ser transcritos, haja vista a relevância da fundamentação daquele órgão jurisdicional:

[...]

**Como sabido, o direito brota 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. 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 financeiros decorrentes da ascensão funcional. Evidentemente inexigível, por razões lógicas, que a solicitação de progressão funcional tenha que ser realizada exatamente na mesma data em que preenchidos os pressupostos para a progressão funcional. Destarte, **padece de ilegalidade as normas infralegais** - algarismadas no relatório na contestação - **que**

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

**consideraram os efeitos dos atos apenas a partir da data em que formulado o requerimento pelo servidor, porquanto a natureza da portaria é declaratória e não constitutiva. Constitutiva é a Lei 12.772 no caso.**

[...]

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 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.**

Mas não é só. O posicionamento da requerida resvala em entendimento do Supremo Tribunal Federal esposado em semelhante situação (RE 626.489-SE), segundo o qual é necessário distinguir entre o direito a um benefício considerado – isto é, o denominado fundo do direito, que tem caráter fundamental – e a graduação pecuniária das prestações.

[...]

Tanto isso é verdade que existe clara distinção entre a necessidade de o **ato concessivo ser regido pela lei vigente no momento da implementação dos requisitos de concessão e a possibilidade de alteração posterior do regime jurídico de disciplina da relação jurídica, resguardados os direitos já adquiridos na pendência do regime anterior.**

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

***In casu*, os servidores adquiriram o direito às progressões e promoções no exato momento em que implementaram os requisitos, não podendo ser suprimido o direito de cada um, se em cada aquisição não foi formulado um requerimento específico ou se havia acúmulo temporal.** Isso porque não é aplicável ao direito administrativo a “inversão de ônus ao servidor”. Tal princípio é típico de relação de consumo, que não ocorre no presente caso. (grifos aditados)

22. Ora, como exaustivamente demonstrado, não cabe à Administração Pública alterar a natureza dos atos administrativos que concedem a progressão e a promoção, tampouco estipular critérios que não constem da lei ou que não tenham sido por ela autorizados. O ato de concessão das progressões e promoções sempre foi meramente declaratório, independentemente de quando o art. 13-A foi inserido na Lei, vez que apenas ratifica, corrobora o que a própria Lei nº 12.772/2012 já previa.

23. Ademais, a lei não dispôs sobre marco temporal único para efeitos financeiros. Isso é uma orientação completamente contrária à lei e que extrapola qualquer poder regulamentador da Administração Pública. Os efeitos financeiros devem retroagir à data de aquisição do direito, como amplamente destacado pela jurisprudência.

24. Quando o projeto que deu origem à Lei nº 13.325/2016 foi editado, o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Barbosa, destacou na Exposição de Motivos que a atualização da Lei nº 12.772/2012 se fazia necessária para valorizar os docentes vinculados à carreira do Magistério Federal.

25. Encaminhou, nesse documento, uma análise do impacto orçamentário que as alterações provocariam. Não se falou em limitar os efeitos financeiros decorrentes do desenvolvimento na carreira, mas, sim, em valorizar os docentes. Isso não se verifica quando da aplicação dos termos da Nota Técnica nº 2556/2018 e do Ofício nº 53/2018, vez que burlam direitos garantidos por legislação vigente, desvaloriza os servidores e os desestimula, sendo o completo oposto do princípio constitucional da eficiência.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

26. Como se depreende dos julgados colacionados, a Nota Técnica nº 2556/2018 e o Ofício nº 53/2018 afrontam de forma patente o direito adquirido, a isonomia dos servidores que deveriam laborar sob as mesmas condições, os princípios constitucionais da eficiência e da moralidade, vez que o servidor labora normalmente, se desenvolve como profissional, mas tem o desenvolvimento da sua carreira cerceado por orientações ilícitas e ilegais, recebendo, inclusive, aquém do que verdadeiramente deveria.

## **II – DA CUMULAÇÃO DE PERÍODOS PARA PROGRESSÃO E/OU PROMOÇÃO. LIMITAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. ILICITUDE NO POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

27. Outro ponto tratado, tanto na Nota Técnica nº 2556/2018, quanto no Ofício nº 53/2018, é a cumulação de períodos para fins de progressão e/ou promoção. De acordo com esses documentos, não há possibilidade de se cumular períodos para fins de desenvolvimento na carreira em mais de um nível por vez.

28. Analisando-se o teor desse documento, observa-se que o seu item 10, “b”, trouxe a seguinte questão a ser respondida pela Secretaria de Gestão de Pessoas:

10. Divergências semelhantes foram identificadas nos autos do Processo Administrativo nº 00407.005562/2013-08, que trouxe novos questionamentos acerca da matéria quanto ao seguinte:

[...]

b) a possibilidade de concessão de progressão funcional em mais de um nível, **de uma só vez**; e (grifo aditado)

29. Pelo que se verifica do trecho destacado, a questão tratava do que se conhece por progressões *per saltum*, que permite a um suposto servidor saltar do nível I

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

de determinada classe para o nível 4, por exemplo, sem ter passado pelos níveis intermediários, **de uma única vez**, como bem delineado na Nota Técnica nº 2556/2018.

30. O próprio texto ao final informa que “*não há possibilidade de acúmulo de interstícios para fins de concessão de progressão funcional em mais de um nível por vez, na Carreira de Magistério Superior*”. Logo, não se está proibindo que os processos de progressão e promoção de períodos pretéritos sejam realizados, vez que isso seria, de fato, uma ilegalidade, já que os efeitos retroagem à data em que implementados os requisitos, como amplamente demonstrado no tópico anterior. Portanto, não há o que se falar em perda do direito de progredir quando já adquirido o respectivo direito.

31. Como muito bem destacado na sentença acima transcrita, o processo de análise de desempenho apenas valida fatos passados. Neste sentido, impedir que o docente progrida em todos os níveis para os quais já alcançados os requisitos, tão somente por conta do decurso de tempo para verificação do cumprimento desses critérios legais, seria colocá-los em situação de extrema desigualdade.

32. Foi exaustivamente demonstrado que o direito é adquirido quando implementados os requisitos. Se o ato administrativo que ratifica o seu cumprimento é meramente declaratório, esse entendimento – não disposto na Lei nº 12.772/2012 – de não permitir a progressão de todos os períodos pretéritos viola frontalmente o direito adquirido, a isonomia, e a eficiência no serviço público.

33. Como bem destacado pelo juízo singular da Seção Judiciária do Amazonas, o direito dos docentes não pode ser suprimido pelo acúmulo temporal de períodos para progressão, quando já implementados os requisitos legais:

***In casu*, os servidores adquiriram o direito às progressões e promoções no exato momento em que implementaram os requisitos, não podendo ser suprimido o direito de cada um, se em cada aquisição não foi formulado um requerimento específico ou se havia acúmulo temporal. Isso porque não é aplicável ao direito administrativo a “inversão de ônus ao servidor”. Tal princípio é típico de relação de consumo, que não ocorre no presente caso. (grifos aditados)**



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

34. A jurisprudência é pacífica quanto ao momento de aquisição do direito: quando implementados os requisitos legais, sendo a constatação de que o docente preencheu esses requisitos um ato meramente declaratório. Não permitir que o docente progrida, posteriormente, em todos os períodos para os quais já cumpriu os critérios legais, seria ir de encontro a esse entendimento jurisprudencial, vez que desconsideraria justamente o direito já adquirido, apenas ainda não exercido.

35. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica entende que os docentes têm direito às progressões pretéritas, desde que formuladas de forma individual, permitindo que sejam concedidas uma a uma e não todas de uma única vez, como destaca a Nota Técnica nº 2556/2018, o que se configuraria a progressão *per saltum*.

### **III – DA REVOGAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS PERFECTIBILIZADOS. AFRONTA AO DIREITO ADQUIRIDO. AFRONTA AO ATO JURÍDICO PERFEITO**

36. Em função da suposta impossibilidade de cumular períodos para fins de desenvolvimento na carreira de que dispôs a Nota Técnica nº 2556/2018, a UNIR tem feito uma interpretação ainda mais restritiva do que consta nesse documento, determinando-se que as progressões e promoções já concedidas sejam desconstituídas, caso se verifique que não foi respeitada a permanência mínima de 24 meses em cada um dos níveis.

37. Neste ponto, há muitas considerações a tecer. Isso porque, como visto no primeiro tópico deste parecer, as Instituições Federais de Ensino Superior podem estar aplicando entendimento completamente equivocado quanto aos interstícios. Algumas, consideram o momento do requerimento administrativo, outras, o momento de análise da comissão avaliadora e outras ainda a data de publicação da portaria.

38. Assim, resta evidente que muitos docentes podem ter suas progressões e promoções concedidas com base em marcos equivocados, vez que todos deveriam ter

Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

progridido e sido promovidos considerando-se a data de aquisição do direito, ou seja, na data em que atendidos os requisitos legais. Apesar disso, muitas progressões e promoções de docentes da UNIR foram desconstituídas, causando prejuízo financeiro e profissional aos servidores dessa IFES.

39. Além desse grave equívoco, não há em qualquer parte do texto da Lei nº 12.772/2012, da Nota Técnica nº 2556/2018 e do Ofício nº 53/2018, autorização para que esses atos administrativos fossem anulados, o que *per si* já caracteriza um ato ilícito, vez que a Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade em sentido estrito, ou seja, somente pode fazer o que está previsto em norma com valor legal.

40. Observa-se, portanto, violada a segurança jurídica referente ao desenvolvimento profissional dos docentes da UNIR, vez que desrespeitado o ato jurídico perfeito e o direito adquirido desses profissionais.

41. Nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 6º, § 1º, “*reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou*”. Como os atos de concessão das progressões e promoções foram legais, não há o que se falar em revogação ou anulação, vez que são atos vinculados, que não podem ser revogados por conveniência administrativa. Do mesmo modo, somente poderiam ser anulados se eivados de vícios, o que não se verifica.

42. Diante disso, esta Assessoria Jurídica Nacional entende como imperioso o retorno ao *status quo ante* das progressões e promoções dos docentes que sofreram revogações ou anulações indevidas, vez que se tratavam de atos jurídicos perfeitos, emanados de uma legislação que sequer proíbe a cumulação de períodos para fins de progressão e promoção, como já explicitado, e que permanece hígida e vigente. Além disso, inexistente qualquer orientação nos documentos do SIPEC aqui analisadas que autorize essa revisão.

43. Ainda, importa ressaltar que os docentes da UNIR não vinham sendo avaliados pela Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), nos termos do que determina a Lei nº 12.772/2012.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

44. Verifica-se, assim, mais uma ilegalidade por parte da UNIR, vez que a CPPD é a responsável pela avaliação dos servidores, não tendo a referida Lei permitido discricionariedade nesse sentido. Trata-se de uma obrigação legal, que deve ser respeitada por todas as IFES.

45. Cabe destacar ainda duas decisões tomadas pela Administração Superior da UNIR que contrariam regras e princípios de Direito Administrativo e contrariam o processo administrativo no âmbito do poder executivo federal. A primeira é que a UNIR vem anulando as progressões e promoções funcionais e retificando portarias alterando os efeitos acadêmicos (interstícios) dos docentes sem dar o amplo direito de defesa aos docentes, quebrando o princípio do contraditório na Administração Pública. O segundo ponto é que, mesmo tendo por base o entendimento que a Administração Superior da UNIR vem tendo, tratar-se-ia de uma nova interpretação que, de acordo com o inciso XIII, parágrafo unido do artigo 2º da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito do poder executivo federal, a interpretação da norma administrativa deve ocorrer da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, sendo vedada aplicação retroativa a partir de nova interpretação.

#### **IV – CONCLUSÃO**

46. Diante de todo o exposto e considerando a jurisprudência pátria, entende-se que a Nota Técnica nº 2556/2018 e o Ofício-Circular 53/2018 estabelecem regras que afrontam tanto a Constituição Federal, quanto a Lei nº 12.772/2018, e contrariam flagrantemente o posicionamento dos tribunais pátrios.

47. Assim, esta Assessoria Jurídica Nacional encontra-se disponível para atuar de forma administrativa ou judicial em favor da ADUNIR, caso necessário à garantia dos direitos dos docentes que têm sido lesados pela Universidade Federal de Rondônia, e para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais, se necessário.



Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Brasília, 08 de julho de 2022.

**LEANDRO MADUREIRA SILVA**

OAB/DF nº 24.298

Advogado da Unidade Brasília

**RODRIGO DA SILVA CASTRO**

OAB/DF nº 22.829

Advogado da Unidade Brasília

**ROSELÉIA CORDEIRO DOS SANTOS**

Estagiária

Unidade Brasília

---

ENSINO PÚBLICO E GRATUITO: DIREITO DE TODOS, DEVER DO ESTADO.

SEDE NACIONAL ANDES-SN: Setor Comercial Sul (SCS), Quadra 2, Edifício Cedro II, 5º andar, Bloco "C", 70302-914, Brasília - DF.  
Telefone: (61) 3962 8400 | Fax: (61) 3224 9716 | E-mail: secretaria@andes.org.br