



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER Nº 252 /2011/DEPCONSU/PGF/AGU
PROCESSO Nº 23292.000685/2011-12

INTERESSADO: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina.

ASSUNTO: Progressão Funcional dos Servidores da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

I – Aplicação das orientações emanadas pelo Ministério da Educação, por meio do Ofício-circular nº 03/2011-SAA/SE/MEC, na concessão de progressão funcional dos servidores docentes dos Institutos Federais de Educação, enquanto não regulamentado Art. 120 da Lei nº 11.784, 22 de setembro de 2008.

II – Não aprovação da Resolução nº 19/2011/CS.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

I - Relatório

1. Trata-se de processo em que os Institutos Federais de Educação de diversos estados discutem a concessão de progressão funcional, por titulação acadêmica, dos servidores da carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

2. O tema se tornou polêmico em razão da Lei n.º 11.784, de 22 de setembro de 2008, em seu art. 120 ter previsto a progressão funcional, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, mas ter deixado para ser regulamentada por Decreto a sua concessão.

3. Considerando que até a presente data o Decreto Regulamentador não foi editado, os Institutos Federais de Educação passaram a aprovar Resoluções estabelecendo a forma de concessão da referida progressão.

4. Visando estabelecer um entendimento uniforme acerca da aplicação do art. 120 da Lei n.º 11.784, de 2008, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiu a Nota Conjunta nº 01/20011/DENOP/DERET/SRH/MP, na qual foram passadas as orientações acerca da aplicação da progressão, por titulação e por desempenho acadêmico. Com fundamento na referida Nota Conjunta o Ministério da Educação expediu o Ofício-Circular nº 03/2011-SAA/SE/MEC, orientando os dirigentes das áreas de Gestão de Pessoas das Instituições Federais de Ensino sobre os procedimentos a serem adotados nas progressões funcionais dos seus docentes, inclusive sendo informado da impossibilidade da concessão da



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

progressão por titulação. No entanto, referidas orientações não foram bem aceitas pelos reitores dos Institutos.

5. Desta forma, os autos foram encaminhados a este Departamento de Consultoria pela Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, em razão da não aceitação das orientações contidas no Ofício-Circular nº 026/2009-SAA/SE/MEC, bem com do Parecer nº 323/2011/PF/IFSC/PGF/AGU, no qual a Procuradoria Federal junto aquele Instituto concluiu que nas concessões de progressão funcional devem ser aplicadas as orientações contidas na Nota Técnica Conjunta nº 01/DENOP/DERET/SRH/MP.

É o breve relatório dos autos, passo a opinar.

II – Fundamentação

6. A Lei n.º 11.784, de 22 de setembro de 2008, reestruturou o Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, estabelecendo em seu art. 120:

“Art. 120. O desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico dos servidores que integram os Quadros de Pessoal das Instituições Federais de Ensino, subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação, ocorrerá mediante progressão funcional, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos do regulamento.

§ 1º A progressão de que trata o caput deste artigo será feita após o cumprimento, pelo professor, do interstício de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício no nível respectivo.

§ 2º O interstício para a progressão funcional a que se refere o § 1º deste artigo será:

I - computado em dias, descontados os afastamentos que não forem legalmente considerados de efetivo exercício; e

II - suspenso nos casos em que o servidor se afastar sem remuneração, sendo retomado o cômputo a partir do retorno à atividade.

§ 3º Na contagem do interstício necessário à progressão, será aproveitado o tempo computado da última progressão até a data em que tiver sido feito o enquadramento na Carreira de que trata o caput deste artigo.

§ 4º Os servidores integrantes da Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, pertencentes aos Quadros de Pessoal das Instituições Federais de Ensino subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação posicionados nas atuais classes C e D, que à época de assinatura do Termo de Opção pela Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico estiverem matriculados em programas de mestrado ou doutorado poderão progredir na Carreira mediante a obtenção dos respectivos títulos para a nova Classe D III, Nível 1.

§ 5º Até que seja publicado o regulamento previsto no caput deste artigo, para fins de progressão funcional e desenvolvimento na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, aplicam-



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

se as regras estabelecidas nos arts. 13 e 14 da Lei no 11.344, de 8 de setembro de 2006. " (grifei)

7. A partir da citada Lei, diversos questionamentos foram feitos pelos Institutos Federais de Educação acerca da contagem do interstício a ser cumprido para concessão da progressão, já que a nova Lei estabeleceu o prazo de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício no nível respectivo, e a anterior, Lei n.º 11.344, de 8 de setembro de 2006, fixava o prazo de 24 (vinte e quatro) para o mesmo procedimento.

8. Assim, tanto o Ministério da Educação, quanto o Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão se manifestaram, através de Pareceres e Notas Técnicas, na esperança de colocarem um fim nas dúvidas surgidas no momento de aplicação da nova regra legal.

9. O Ministério da Educação, em 04 de dezembro de 2009, expediu o Ofício-Circular nº 026/2009/SAA/SE/MEC, contendo orientações sobre a implementação do Plano de Carreira e Cargos do Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, a fim de uniformizar os procedimentos no âmbito das Instituições Federais de Ensino, especialmente quanto às progressões funcionais.

Naquele documento o Ministério da Educação passou as seguintes orientações:

.....

33. Daí vamos esclarecer algumas questões que têm ensejado dúvidas na aplicação destes dispositivos na nova estrutura:

a. INTERSTÍCIO DE DEZOITO MESES – O interstício a ser computado já nessa fase transitória é de dezoito meses, embora a regra da legislação anterior seja de vinte e quatro meses, esta assertiva é extraída de uma interpretação teleológica e sistemática da Lei nº 11.784, mormente da dicção dos §§ 3º e 5º do artigo 120, quando no primeiro autoriza-se o aproveitamento de tempo após a última progressão até a data do enquadramento, portanto na contagem dos dezoito meses necessários à progressão computa-se este interregno, período que numa interpretação literal do texto do § 5º direcionaria para aplicarmos os vinte e quatro meses.

Todavia, como se observa não poderia ser outro o interstício senão os dezoito meses a ser aplicado, pois, se aproveita o período entre a última progressão e o enquadramento para o desenvolvimento na nova carreira, que é de dezoito meses, aplicando-se período diferente deste, teríamos que, após o regulamento corrigirmos todos os atos de progressão, com o fito de adequá-lo a lei vigente.

Outrossim, após a publicação do regulamento poderá haver progressão por titulação independentemente de interstício, conforme a previsão do § 4º do artigo 120 da Lei nº 11.784, em que os servidores integrantes da Carreira de Magistério de 1º e 2º Graus do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 1987, pertencentes aos Quadros de Pessoal das Instituições Federais de

CA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Ensino, subordinadas ou vinculadas ao Ministério da Educação, posicionados nas atuais classes C e D, que à época de assinatura estiverem matriculados em programas de mestrado ou doutorado poderão progredir na Carreira mediante a obtenção dos respectivos títulos, para a nova Classe DIII, Nível I."

d. PROGRESSÃO POR TITULAÇÃO- A Progressão por Titulação, que outrora ocorria independentemente de interstício, conforme determina o § 2º do artigo 13 da Lei 11.344, de 2006, nas premissas trazidas pelo artigo 120 da Lei 11.784, de 2008, é imprescindível o cumprimento do interstício de dezoito meses também para essa modalidade de Progressão, portanto, considerando que as novas regras de progressão destoam das até então aplicadas, criando uma lacuna na aplicação do dispositivo nesse período de transição, o assunto deverá ser objeto de orientação normativa a ser expedida pelo Órgão Central do SIPEC.

Por assim dizer, e considerando as divergências verificadas na aplicabilidade de procedimentos diante da alteração das regras, a Progressão por Titulação não deve ser promovida até que haja orientação específica do órgão competente." (grifei)

10. A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, por sua vez, emitiu o PARECER/MP/CONJUR/JPA/Nº 0724-3.8/2010, reafirmando que o novo prazo de 18 (dezoito) meses, para efeito de concessão da progressão funcional, somente poderia ser aplicado após a edição da regulamentação prevista na Lei.

11. Diante das divergências de entendimentos A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiu a Nota Técnica Conjunta nº 01/2011/DENOP/DERET/SRH/MP, na qual foi adotada solução provisória até a edição de Decreto que regulamente definitivamente a questão, firmando-se o seguinte entendimento:

19. Desta feita, é de se ponderar que a progressão da categoria, enquanto não houver regulamento específico para esse fim, ocorrerá por desempenho acadêmico, de um nível para outro imediatamente superior dentro da mesma classe ou de uma classe para outra. A progressão de um nível para outro dar-se-á após o interstício de 2 anos no respectivo nível, mediante avaliação de desempenho ou 4 anos de atividade em órgão público. Por sua vez, a progressão de uma classe para outra, não ocorrerá por titulação, desconsiderando-se o interstício, em razão de ser inaplicável ao caso, já que inexiste na nova estrutura a exigência de níveis de escolaridade distintos para cada classe. A progressão ocorrerá, portanto, mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que esteja, no

e *+*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

mínimo, há 2 anos no último nível da respectiva classe, ou pelo interstício de 4 anos de atividade, progredindo, o docente, para a classe imediatamente superior.

20. Essa nos parece a forma mais adequada de aplicar uma sistemática de progressão referente a uma estrutura que já não mais existe, de forma a se efetivar uma combinação, no que couber, com a nova organização da carreira, prevista na Lei nº 11.784, de 2008, em razão da determinação para aplicação das regras dos arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 2006."

12. A partir desse pronunciamento da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Educação expediu novo Ofício-Circular reformulando as orientações acerca da forma de aplicação das novas regras de progressão funcional trazidas pela Lei nº 11.784, de 2008, fato que tornou-insubsistente as orientações até então contidas no Ofício-Circular nº 26/2009-SAA/SE/MEC.

13. A propósito veja o que diz o item 5 do Ofício-Circular nº 03/2011-SAA/SE/MEC, de 29 de junho de 2011:

"5. Dessa forma, até edição de regulamento as progressões por desempenho acadêmico continuam ocorrendo com o cumprimento pelo docente do interstício de 2 (dois) anos, porém, não haverá progressão por titulação, de uma classe para outra, por não existir na nova estrutura exigência de níveis de escolaridade distintos para cada classe." (grifei)

14. Porém, desrespeitando a orientação do Ministério da Educação, contida no Ofício-Circular nº 03, o Conselho Superior do Instituto Federal de Educação de Santa Catarina expediu, em 04 de julho passado, a Resolução nº 19/2011/CS, onde a questão da concessão de progressão por titulação acadêmica restou aprovada da seguinte forma:

"APROVAR, após análise de cada processo pela Comissão Permanente de Pessoal Docente e pelo Colegiado de Desenvolvimento de Pessoas, a concessão da progressão dos servidores da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico por titulação independente de interstício, mediante a aplicação dos artigos 13 e 14 da Lei Federal nº 11.344/2006, possibilitando assim que os servidores docentes que comprovem possuir título de especialização passem da classe DI para a classe DIII nível 1 e os servidores docentes que comprovem possuir título de mestrado ou de doutorado devidamente autorizados no país ou, quando obtidos no exterior, revalidados nos termos do art. 48 da Lei 9.394/96, passem da classe DI para a classe DIII nível 1.

REVOGAR A Resolução 16/2011/CS

DETERMINAR que os efeitos financeiros da presente Resolução iniciem a partir da expedição de parecer favorável da Procuradoria Federal junto ao IF-SC até que sobrevenha a edição do normativo regulamentador, consoante estabelece o § 5º da Lei Federal nº 11.784/2008"



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

15. Considerando que os efeitos financeiros da progressão ficaram condicionados a emissão de Parecer favorável do órgão jurídico do Instituto, o processo foi encaminhado a Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Santa Catarina, a qual se manifestou desfavorável à legalidade da Resolução nº 19/2011/CS, principalmente por seu conteúdo ser contrário às orientações emanadas do Departamento de Contencioso da Procuradoria Geral Federal.

16. O Departamento de Contencioso da Procuradoria Geral Federal expediu orientações acerca da defesa das ações ajuizadas por servidores docentes das Instituições Federais de Ensino, no sentido da impossibilidade de aplicação da progressão funcional por titulação acadêmica, uma vez que esta promoção está indicada no art. 12 da Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006.

A propósito veja o que estabelece o citado artigo da Lei nº 11.344/2006:

"Art. 12. O ingresso na Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus far-se-á no nível inicial das Classes C, D ou E, mediante habilitação em concurso público de provas e títulos, somente podendo ocorrer no nível I dessas Classes.

§ 1º Para investidura no cargo da carreira de que trata o caput exigir-se-á:

I - habilitação específica obtida em Licenciatura Plena ou habilitação legal equivalente, para ingresso na Classe C;

II - curso de Especialização, para ingresso na Classe D;

III - grau de Mestre, ou título de Doutor, para ingresso na Classe

E.

§ 2º A instituição poderá prescindir da observância do pré-requisito previsto no inciso III em relação a áreas de conhecimento cuja excepcionalidade seja reconhecida pelo Conselho Superior competente da instituição federal de ensino.

17. No entanto, o § 5º do art. 120 da Lei nº 11.874, de 2008 somente mencionou a aplicação das regras dos arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 2006, as quais não tratam da equivalência acadêmica entre classes e títulos. Transcrevo os referidos artigos:

"Art. 13. A progressão na Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus ocorrerá, exclusivamente, por titulação e desempenho acadêmico, nos termos de portaria expedida pelo Ministro de Estado da Educação:

I - de um nível para outro, imediatamente superior, dentro da mesma Classe; ou

II - de uma para outra Classe.

§ 1º A progressão de que trata o inciso I será feita após o cumprimento, pelo docente, do interstício de dois anos no respectivo nível, mediante avaliação de desempenho, ou interstício de quatro anos de atividade em órgão público.

R *X*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

§ 2º A progressão prevista no inciso II far-se-á, independentemente do interstício, por titulação ou mediante avaliação de desempenho acadêmico do docente que não obtiver a titulação necessária, mas que esteja, no mínimo, há dois anos no nível 4 da respectiva Classe ou com interstício de quatro anos de atividade em órgão público, exceto para a Classe Especial.

§ 3º A progressão dos professores pertencentes à Carreira do Magistério de 1º e 2º Graus para a Classe Especial ocorrerá mediante avaliação de desempenho daqueles que estejam posicionados há pelo menos 2 (dois) anos no nível 4 da Classe E e que possuam o mínimo de:

I - oito anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, quando portadores de título de Mestre ou Doutor;

II - quinze anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima, quando portadores de diploma de Especialização, Aperfeiçoamento ou Graduação.

Art. 14. A progressão funcional para a Classe Especial dos servidores que possuam titulação acadêmica inferior à de graduação e estejam posicionados no nível 4 da Classe E poderá ocorrer se:

I - tiverem ingressado na carreira de Magistério de 1º e 2º Graus até a data de publicação desta Medida Provisória; e

II - possuírem o mínimo de quinze anos de efetivo exercício de Magistério em instituição de ensino federal ou dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima."

18. Portanto, enquanto não regulamentado o citado art. 120 da nova Lei, não há que se falar em progressão funcional por equivalência entre títulos acadêmicos, já que a própria Lei, propositalmente omitiu essa possibilidade ao se referir expressamente à aplicação tão somente dos art. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 2006.

III – Doutrina

19. Relativamente às novas regras trazidas pelo art. 120, enquanto não for editado o decreto regulamentador, não poderão ser aplicadas aos servidores beneficiários, no que tange à progressão por titulação acadêmica. A propósito veja a lição de Caio Mário da Silva Pereira, no Livro Instituições de Direito Civil, quanto ao tema:

"O direito positivo nacional não se integra apenas de leis. Quando o Legislativo as vota, definindo direitos, criando deveres ou

CA
A 7



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

instituindo situações jurídicas, nem sempre o faz de maneira completa e minuciosa. Deixa, muitas vezes, ao Poder Executivo, competente para lhes dar cumprimento, o encargo de baixar provisões regulamentares. Estas, que têm carácter secundário, e hierarquicamente se submetem à lei, efetivam-se por via dos decretos (Constituição Federal, art. 84, nº IV). Por serem destinados a pautar a execução da lei, ou regulamentar a prática dos atos destinados ao seu cumprimento, os decretos e regulamentos devem conter-se nos limites traçados por aquela. Não podem exorbitar de seus termos, sob pena de ineficácia. Por outro lado, quando uma lei depende de regulamentação, não entra em vigor antes que o Poder Executivo baixe o decreto neste sentido.” (grifei)

20. A vontade do legislador deve ser respeitada, pois ao deixar ao Poder Executivo a edição das regras de equivalência do novo plano de carreira, o fez para ser criada uma nova sistemática de classes e níveis e não para ser perpetuado o sistema anterior, previsto no art. 12 da Lei n.º 11.344, 2006.

IV – Conclusão

21. É compreensível a angústia dos Reitores, diante da cobrança dos servidores docentes para que sejam concedidas suas progressões por titulação acadêmica, já que se passaram três anos da edição da Lei n.º 11.784, de 2008 e seu art. 120 ainda não foi regulamentado, mas nem por isso o Conselho Superior do Instituto Federal de Educação adquiriu a competência para editar Resolução definindo a forma de aplicação da nova regra legal. Ademais a Resolução não é o instrumento adequado para substituir o Decreto que deverá ser expedido pelo Poder Executivo. Portanto, os Institutos Federais de Educação, enquanto não for editado o decreto regulamentar pelo Poder Executivo, deverão seguir as orientações expedidas pelo Ministério da Educação quanto ao assunto (Ofício-Circular nº 03/2011-SAA/SE/MEC), ou seja, as progressões por desempenho acadêmico continuam ocorrendo com o cumprimento do interstício de 2 (dois) anos e não haverá progressão por titulação, máxime considerando que elas foram fundamentadas na Nota Técnica Conjunta nº 01/2011/DENOP/DERT/SRH/MP, fruto da análise efetuada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão competente para propor a regulamentação do assunto.

22. Dessa forma, não tenho dúvidas de que a Resolução nº 19/20011/CS, de 04/07/2011, aprovada pelo Conselho Superior do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, não pode ser aplicada nos processos de progressão funcional por titulação, pois se encontra em total dissonância com a regra prevista no § 5º do art. 120, da Lei nº 11.784, 2008, bem como com as orientações passadas pelo Ministério da Educação acerca desse assunto.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

23. Relativamente ao pagamento de adicional de insalubridade e periculosidade deixo de me manifestar, já que não foram apresentadas quaisquer questões controversas sobre o assunto, devendo eventuais pagamentos serem efetuados de acordo com as regras legais próprias.

À consideração superior.

Brasília, 05 de setembro de 2011.

Elaine Lustz Portela
Elaine Lustz Portela
Procuradora Federal

De acordo.

Brasília, *05* de *Setembro* de 2011.

Antonio Carlos Soares Martins
Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

Aprovo.

Brasília, *05* de *Setembro* de 2011.

Marcelo de Siqueira Freitas
Marcelo de Siqueira Freitas
Procurador-Geral Federal