

Parecer Jurídico

INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP/SEDGG/ME Nº 62, de 29 de agosto de 2022, que se propõe a consolidar as orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC quanto à concessão de progressão funcional e promoção aos servidores de diversas categorias, notadamente aos integrantes do PCCTAE Análise de constitucionalidade e legalidade. Extrapolação da função regulamentadora e dissonância relativamente à lei em alguns aspectos. Necessidade de adequação ou questionamento judicial.

1 Introdução

Solicita-nos parecer jurídico a **FASUBRA Sindical** sobre a recente INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP/SEDGG/ME Nº 62, de 29 de agosto de 2022, que se propõe a consolidar as orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC quanto à concessão de progressão funcional e promoção aos servidores de diversas categorias, notadamente em relação aos integrantes do PCCTAE, plano de carreira instituído pela Lei 11.091/05.

Como é comum às normas regulamentadoras, o objetivo da IN 62/2022 é orientar os órgãos descentralizados na execução das regras previstas em lei. Os pontos que mais chamam a atenção são:

- Os critérios de vigência das movimentações na carreira;
- A forma de avaliação do desempenho nas hipóteses de afastamento temporário das funções habituais (cedência, licenças etc.)

Existem orientações que são comuns a todas as categorias e outras que se restringem a determinado segmento do funcionalismo.

Iniciamos pelas orientações gerais, ou seja, aquelas destinadas às categorias referidas no art. 1º da IN¹.

2 Disposições gerais

Os conceitos e as definições trazidas no artigo 2º da IN serão apreciadas conforme a especificidade de cada carreira, pois, embora estejam situadas no capítulo I (disposições gerais), há uma evidente peculiaridade de cada segmento.

2.1 Erro na descrição

O artigo 1º da IN traz um equívoco na própria definição da carreira do PCCTAE, referindo-se equivocadamente a *docentes*:

¹ Art. 1º Esta Instrução Normativa consolida orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC quanto à concessão de progressão funcional e promoção aos seguintes servidores:
I - incluídos no Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 dezembro de 1970, regulamentada pelo Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980, classificados nos seguintes grupos de provimento em comissão e de provimento efetivo: (...)
II - aos integrantes do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, instituído pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, e aprovado pelo Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987;
III - docentes integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação, estruturado pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005;
IV - aos integrantes dos cargos de Especialista em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico, Especialista em Geoprocessamento e Analista Administrativo do quadro de pessoal da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, criados pela Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, e a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, regulamentadas pelo Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008;
V - aos integrantes das Carreiras do Magistério Federal e Magistério do ensino básico, técnico e tecnológico, reguladas pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012;
VI - aos integrantes do Plano de Carreiras do Magistério do Ensino Básico Federal de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008;
VII - aos integrantes da carreira de Especialista em Meio Ambiente, criada pela Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, regulamentadas pelo Decreto nº 8.423, de 30 de março de 2015;
VIII - aos integrantes da Carreira de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho, reguladas pela Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, e regulamentada Decreto nº 9.366, de 8 de maio de 2018;
IX - aos integrantes da Carreira de Analista de Infraestrutura regulados pela Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 8.107, de 6 de setembro de 2013;
X - aos integrantes da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, regulada pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 8.435, de 22 de abril de 2015;
XI - aos integrantes das Carreiras do INMETRO, regulado pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 8.285, de 3 de julho de 2014;
XII - aos integrantes das Carreiras do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, reguladas pela Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e pelo Decreto nº 7.629, de 30 de novembro de 2011;
XIII - aos integrantes das carreiras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, de que trata a Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, e pelo Decreto nº 7.629, de 30 de novembro de 2011; e
XIV - aos integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, regulada pelo Decreto nº 5.176, de 10 de agosto de 2004.

Art. 1º Esta Instrução Normativa consolida orientações expedidas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC quanto à concessão de progressão funcional e promoção aos seguintes servidores:

(...)

III - **docentes** integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação, estruturado pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005;

Impõe-se a correção.

2.2 Modalidades de desenvolvimento na carreira do PCCTAE

No capítulo II (SITUAÇÕES APLICADAS A TODOS OS SERVIDORES) encontram-se as disposições comuns às carreiras listadas no art. 1º da IN, incluindo as formas de movimentação na carreira do PCCTAE:

Conceitos e definições

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

II - para os servidores do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação:

a) progressão por capacitação profissional: mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III da Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005; e

b) progressão por mérito profissional: mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada dois anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação;

A lei 11091/05 estabelece:

Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

§ 1º **Progressão por Capacitação Profissional** é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

§ 2º **Progressão por Mérito Profissional** é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação.

§ 3º O servidor que fizer jus à Progressão por Capacitação Profissional será posicionado no nível de capacitação subsequente, no mesmo nível de classificação, em padrão de vencimento na mesma posição relativa a que ocupava anteriormente, mantida a distância entre o padrão que ocupava e o padrão inicial do novo nível de capacitação.

§ 4º No cumprimento dos critérios estabelecidos no Anexo III, é permitido o somatório de cargas horárias de

cursos realizados pelo servidor durante a permanência no nível de capacitação em que se encontra e da carga horária que excedeu à exigência para progressão no interstício do nível anterior, vedado o aproveitamento de cursos com carga horária inferior a 20 (vinte) horas-aula. (Redação dada pela Lei nº 12.772, de 2012)

§ 5º A mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento não acarretará mudança de nível de classificação.

§ 6º Para fins de aplicação do disposto no § 1º deste artigo aos servidores titulares de cargos de Nível de Classificação E, a conclusão, com aproveitamento, na condição de aluno regular, de disciplinas isoladas, que tenham relação direta com as atividades inerentes ao cargo do servidor, em cursos de Mestrado e Doutorado reconhecidos pelo Ministério da Educação - MEC, desde que devidamente comprovada, poderá ser considerada como certificação em Programa de Capacitação para fins de Progressão por Capacitação Profissional, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado da Educação. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

§ 7º A liberação do servidor para a realização de cursos de Mestrado e Doutorado está condicionada ao resultado favorável na avaliação de desempenho. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

§ 8º Os critérios básicos para a liberação a que se refere o § 7º deste artigo serão estabelecidos em Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Relativamente às modalidades de movimentação, a IN transcreveu os §§ 1º e 2º do artigo 10 da Lei. Logo, conceitualmente, as modalidades estão corretas. Contudo,

houve omissão relativamente ao interstício e isso decorre do fato da IN ter omitido a alteração da lei com a inclusão do artigo 10-A pela Lei 11.784/2008:

Art. 10-A. A partir de 1º de maio de 2008, o interstício para Progressão por Mérito Profissional na Carreira, de que trata o § 2º do art. 10 desta Lei, passa a ser de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício. (Incluído pela Lei nº 11,784, de 2008)

Parágrafo único. Na contagem do interstício necessário à Progressão por Mérito Profissional de que trata o caput deste artigo, será aproveitado o tempo computado desde a última progressão.

Note-se que, ao contrário de outras carreiras que a Lei 11784 estabelecia regras de vigência condicionada à regulamentação posterior², aqui, o legislador foi categórico ao reduzir o interstício inicialmente previsto como sendo de 24 meses na redação original da Lei 11.091. Ou seja, trata-se de norma autoaplicável e de eficácia imediata.

Logo, a IN está dissonante da lei, o que a torna merecedora de reparo sob pena de, persistindo o equívoco, ter declarada sua ilegalidade.

Recorde-se de que os gestores de IFES não estão obrigados a cumprir um regulamento que é flagrantemente contrário à lei. Logo, devem seguir sendo apresentados, analisados e deferidos os pedidos de progressão considerando o interstício de 18 meses.

2 Veja-se por exemplo o artigo 120, aplicável às carreiras docentes:

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. [\(Revogado pela Lei nº 12.772, 2012\)](#)

§ 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. [\(Revogado pela Lei nº 12.772, 2012\)](#)

(...)

§ 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-se as regras estabelecidas nos arts. 13 e 14 da Lei nº 11.344, de 8 de setembro de 2006.-

Passemos para a análise dos demais aspectos aplicáveis a todas as categorias referidas no art. 1º da IN62.

2.3 Cessões e requisições

O artigo 3º garante ao servidor cedido ou requisitado a progressão ou promoção como se estivesse em efetivo exercício de seu cargo original. Ou seja, criação um adimplemento fictício do preenchimento das condições para movimentação. O art. 5º da IN determina que *“cabera ao órgão ou entidade de lotação do servidor cedido ou requisitado, no decurso do processo avaliativo, dar continuidade aos procedimentos necessários à concessão da progressão funcional ou da promoção, conforme estabelecido na legislação específica”*. Não deixa claro se esses procedimentos se referem à avaliação. Parece-nos que não, na medida em que a IN esclarece que os procedimentos visam *“a concessão da progressão”*. Logo, parece-nos ser norma meramente definidora de competência para a prática do ato.

2.4 Outras hipóteses de afastamento das atribuições habituais (exercício provisório, movimentação etc.)

A exemplo do item acima, o art. 6º garante ao servidor movimentado para composição da força de trabalho³ a concessão de progressão funcional ou promoção como se estivesse em efetivo exercício no órgão ou entidade de lotação.

Importante registrar que não há zeramento do interstício já iniciado antes da movimentação (vide §2 do art. 6º), ou seja, faltando poucos meses para completar o interstício, caberá ao órgão de destino respeitar o tempo já decorrido. Isso ocorrerá também na hipótese do servidor em licença por motivo de afastamento de cônjuge e que esteja em exercício provisório no local de destino (vide art. 84 do RJU).

O implemento tácito das condições para progressão também se aplica aos servidores afastados para servir em organismo internacional ou para estudo no

³ Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

(...)

§ 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo.

exterior, lembrando que sempre prevalecerá o texto da lei específica de cada carreira, conforme expressamente ressalvado pelas frequente remissão “salvo regulamentação legal específica”.

Portanto, nesse particular é imprescindível que sempre seja feito o cotejo entre a lei específica e o caso concreto, não podendo o intérprete se limitar a aplicar a IN 62.

Concluindo o tópico, embora a IN não esmiuça, não nos parece possível estender essa ficção do preenchimento das condições para progressão para as hipóteses em que se exige um requisito diverso do desempenho funcional, como é o caso, por exemplo, da promoção por titulação, por se tratar de requisito formal e objetivo (o título de doutor, por exemplo).

2.5 Situações em que há interrupção da avaliação ou interstício

As situações em que o servidor estiver afastado sem remuneração implicarão na interrupção do interstício (licença para tratamento de interesse, por determinação judicial etc.). Nesse caso, a contagem do interstício reinicia a partir do retorno ao exercício efetivo.

Haverá suspensão do interstício nos casos de vacância por conta de posse em cargo inacumulável, ou seja, na hipótese de retomada do cargo anterior, retomar-se-á a contagem do interstício. Importa registrar que o interstício iniciado em um cargo não poderá ser aproveitado se a nova posse for em cargo distinto. Uma especial observação aqui: havendo posse em novo cargo inacumulável, mas idêntico ao anterior (muito comum na carreira docente, por exemplo, quando o professor faz concurso para outra universidade), surgirá o questionamento da possibilidade de continuação do interstício. Porém, a administração federal não tem admitido essa possibilidade, fazendo com que seja necessário o questionamento judicial (onde tampouco é pacífico o entendimento, havendo decisões nos dois sentidos).

Ainda sobre a possibilidade de aproveitamento de períodos para completar o interstício, o art. 16 da IN elenca as situações em que não será possível essa hipótese:

§ 1º Para a aferição do interstício, não serão computados para fins de progressão funcional e promoção:

I - o tempo de exercício em outros cargos efetivos ocupados antes do provimento no cargo atual ou em cargos comissionados não

concomitante com o cargo efetivo em que se dará a progressão funcional ou a promoção;

II - o tempo de trabalho como contratado temporário regido pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

III - o período em que ocupou emprego público;

IV - o tempo de serviço prestado às forças armadas, salvo as hipóteses em que o servidor já ocupe o cargo público no qual busca a progressão funcional ou promoção e passe a prestar serviço às forças armadas, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.112, de 1990;

V - o período em que o servidor esteve em disponibilidade;

VI - o período em que esteve afastado por suspensão disciplinar ou preventiva;

VII - o período de afastamento por usufruto de licença não remunerada; e

VIII - demais situações previstas em legislação específica.

Em realidade, não se trata de um novo entendimento, mas apenas uma consolidação de entendimentos que já vêm sendo aplicados. Dessas hipóteses elencadas, não há nenhuma que nos parece defensável o aproveitamento do interstício, recordando que prevalece no Judiciário o entendimento de que “novo concurso sempre zera tudo”, ou seja, novo estágio probatório, novo interstício etc.

3 Carreiras específicas: PCCTAE

O capítulo V da IN trata especificamente da “PROGRESSÃO POR CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DOS SERVIDORES DO PLANO DE CARREIRAS DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO - PCCTAE”, merecendo uma análise mais aprofundada dos artigos 41.

PROGRESSÃO POR CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL
DOS SERVIDORES DO PLANO DE CARREIRAS DOS
CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM
EDUCAÇÃO - PCCTAE

Eventos de desenvolvimento em período de afastamento para tratamento da saúde dos servidores

Art. 41. Curso realizado durante afastamento para tratamento da própria saúde poderá ser computado para fins de progressão por capacitação profissional desde que o curso seja **compatível com o cargo ocupado**, ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o respectivo interstício.

Seguindo a linha dos dispositivos que preveem o preenchimento tácito das condições para progressão por desempenho, esse artigo preserva a possibilidade do cômputo de curso realizado durante afastamento de saúde para fins de progressão por capacitação .

A redação nos parece compatível com a redação da Lei 11091:

Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional.

§ 1º Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, **compatível com o cargo ocupado**, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

4 Conclusão

A partir da análise feita acima, podemos concluir que:

- 1) As hipóteses de afastamento provisório das atribuições do cargo efetivo por conta de licenças, cedência, movimentação e outras modalidades em

que mantida a remuneração, não impedem a continuação do interstício e permitem a implementação tácita dos requisitos para progressão por desempenho;

- 2) A IN 62 afronta diretamente a Lei 11091/05 ao ignorar a nova redação (art. 10-A) que define em 18 meses o interstício.
- 3) Por se tratar de norma meramente orientadora, a IN62 não isenta o gestor de pessoas de obedecer a lei, devendo ser mantido o interstício de 18 meses para fins de progressão por mérito.

Submetemos o presente parecer à consideração da entidade consulente.

Porto Alegre, 1º de setembro de 2022.

FRANCIS CAMPOS BORDAS | OABRS 29219 – OABDF 2222-A