

# MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público

Departamento de Carreiras, Concursos e Desenvolvimento de Pessoas

Coordenação de Avaliação de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas

Nota Técnica nº 4314/2017-MP

Assunto: **Consulta sobre a possibilidade de revisão do entendimento da Nota Informativa nº 1879/2016-MP.**

Referência: **Processo SEI 05210.006731/2016-82**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Fórum de RH das Agências Reguladoras Federais, por meio do Ofício nº 02/2016, de 12/12/2016 (2921215), acerca da possibilidade de revisão do entendimento da Nota Informativa nº 1879/2016-MP, que afirma que *"somente cursos de pós-graduação e tempo de experiência posteriores ao ingresso no cargo das Agências podem ser considerados para fins de promoção"*.

2. É apresentada, ainda, análise do PARECER nº 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00767.000449/201681, considerando-se que a Procuradoria Federal da Agência Nacional de Telecomunicações – PFE/ANATEL submeteu consulta relativa à possibilidade de aproveitamento de tempo de experiência anterior ao ingresso no cargo para fins de promoção nas Carreiras das Agências Reguladoras ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – DEPCONSU/PGF). No referido Parecer, o DEPCONSU/PGF/AGU posiciona-se contrariamente ao entendimento do Órgão Central do SIPEC em relação à matéria e sugere que a divergência apontada, *"sem prejuízo de prévia manifestação da Consultoria-Geral da União, seja submetida à Sra. Advogada-Geral da União, para uniformização de entendimento no sentido das conclusões [ali apresentadas]"*.

3. Quanto ao **aproveitamento de cursos de pós-graduação stricto sensu, realizados antes do ingresso no cargo para fins de progressão e promoção**, este DECDP/SEGRT/MP propõe que seja reformado posicionamento anterior, tendo em vista interpretação teleológica, mormente frente aos princípios que regem a política de desenvolvimento de pessoas do governo federal.

4. Quanto ao **aproveitamento de tempo de experiência anterior ao ingresso no cargo para fins de promoção**, entende-se que essa abordagem subverte o sistema de mérito aplicável ao desenvolvimento na carreira e fere a necessária isonomia de tratamento entre servidores.

5. Com vistas à padronização de entendimento consoante com a política de desenvolvimento de pessoas do governo federal, sugere-se encaminhar o presente processo à Consultoria Jurídica deste Ministério-CONJUR/MP para manifestação quanto à concordância com o entendimento desta Secretaria e providências posteriores, ante perspectiva de edição de Parecer final conclusivo da AGU referente à revisão da Nota Informativa nº 1879/2016-MP (1785768) e da Nota Técnica nº 5340/2016-MP (1689087).

6. Tendo em vista, ainda, a existência do Processo Judicial nº 00410.017585/201721 (NUP: 00745.000408/201724), **solicita-se o encaminhamento do assunto com a máxima urgência.**

## ANÁLISE

7. Preliminarmente, cabe ressaltar que a consulta encaminhada pelo Fórum de RH das Agências Reguladoras Federais, versa sobre a possibilidade de revisão do entendimento da Nota Informativa nº 1879/2016-MP no que se refere ao aproveitamento de capacitação anterior ao ingresso no cargo, sendo esta consulta reiterada por outros processos administrativos advindos das instituições abaixo

elencadas:

- a) Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS (3156081) (SEI 05210.000679/2017-31);
- b) Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (3169941) (SEI 00058.502435/2017-85);
- c) Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP (3171054) (SEI 05210.000737/2017-27); e
- d) Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (3221769) (SEI 03000.000352/2017-18).

8. Foram, ainda, recebidas consultas sobre o assunto em pauta advindas da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais - ANER (3084620) (SEI 05210.000345/2017-68) e do Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação (3371671) (SEI 03000.000599/2017-26).

9. Recebeu-se também Notas produzidas pelo Fórum de RH das Agências Reguladoras Federais (2921215) (3084620) que enumeram argumentos visando a revisão do entendimento da Nota Informativa nº 1879/2016-MP e mencionam a Nota Técnica nº 5340/2016-MP (1689087), ambas elaboradas para atender consultas da ANP referentes à orientação sobre a possibilidade de utilização dos eventos de capacitação ocorridos antes do ingresso de servidor no quadro efetivo das Agências Reguladoras para fins de promoção e progressão funcional.

10. Um dos argumentos do Fórum “*é que a impossibilidade de aproveitar experiência anterior merece revisão, pois nas situações apresentadas, servidores que já ingressaram e outros que possam vir a ingressar na carreira das Agências não poderiam aproveitar a experiência adquirida*”.

11. Nesse sentido, o Fórum solicita considerar a possibilidade de serem utilizados os eventos de capacitação ocorridos antes do ingresso do servidor no quadro efetivo das Agências Reguladoras, para fins de promoção e de progressão funcional.

12. Em resposta à questão, a Coordenação-Geral de Aplicação das Normas do Departamento de Normas e Benefícios do Servidor – DENOB, por meio da Nota Informativa nº 1879/2016-MP, concluiu:

*a) Somente os cursos realizados após o ingresso do servidor nas Agências Reguladoras podem ser considerados para fins de avaliação de desempenho para concessão de promoção e progressão funcional;*

*b) Estão vigentes as disposições constantes da Nota Técnica 90/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, com efeitos a partir do Ofício nº 617/2015, de 27 de julho de 2015, data de sua aprovação pelo Secretário de Gestão de Pessoas (SEGEP/MP).*

13. Na Nota Informativa nº 237/2016-MP, o DENOB submeteu questionamentos a este Departamento de Carreiras, Concursos e Desenvolvimento Pessoal – DECDP/SEGRT/MP quanto à possibilidade de cômputo dos cursos correlatos com a carreira para fins de concessão de progressão e promoção funcional, o qual entendeu, por meio da Nota Técnica nº 5340/2016-MP, que “*os cursos de capacitação realizados antes de entrar em exercício não visam à capacitação profissional para o exercício das atividades do cargo ocupado, somente os cursos realizados após o ingresso do servidor no cargo*”.

14. Na análise da questão, não se pode deixar de considerar as diretrizes e finalidades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, instituída pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. De fato, entre as finalidades da política constam o “*desenvolvimento permanente do servidor público*” e a “*adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual*”. Essas finalidades, por si só, reforçam o entendimento de que o processo de capacitação é permanente e que as competências a serem desenvolvidas são passíveis de mudança ao longo do tempo, o que justifica o entendimento de que os eventos de capacitação considerados para fins de promoção nas carreiras devem ser realizados durante a permanência do servidor no cargo e, no caso da progressão, durante sua permanência na classe. Esse entendimento é ainda corroborado por diretrizes da política, dentre as quais pode-se citar “*estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta*

*regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional” e “incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades”.*

15. Esse entendimento está, também, consubstanciado no § 2º do art. 4º do Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008, que regulamenta a progressão e a promoção dos servidores do quadro efetivo das agências reguladoras, abaixo transcrito:

*“Art. 4º A progressão e a promoção obedecerão à sistemática de avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, definidas no âmbito de cada Agência Reguladora.*

*§ 2º Durante a permanência nas classes A e B, a participação do servidor em eventos integrantes de programa permanente de capacitação é condição para promoção à classe subsequente.*

16. Por outro lado, o entendimento firmado à época da edição das referidas Notas, deixou de considerar características específicas de determinados eventos de capacitação. Ato normativo do MEC<sup>[i]</sup> classifica as ações de capacitação quanto a sua natureza e duração. Em relação à natureza, define as ações de “formação” como aquelas que visam elevar o nível de escolaridade do servidor. Quanto à carga horária, considera de longa duração as ações de capacitação com carga horária igual ou superior a 360 (trezentos e sessenta) horas, que objetivem complementar a formação e aprofundar conhecimentos específicos pertinentes às áreas de interesse daquele Ministério. As classificações e conceitos estabelecidos pelo MEC mostram-se pertinentes à análise em questão.

17. Considerando-se as especificidades dessas modalidades de capacitação, entende-se não ser razoável que o servidor passe por um processo educacional de longa duração para obtenção de formação de nível de escolaridade igual ao que já possui, na hipótese de que sua formação prévia seja compatível com as atribuições do cargo efetivo que ocupa. Ademais, esse entendimento é reforçado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas por sua finalidade de “*racionalização e efetividade dos gastos com capacitação*”.

18. Assim, propõe-se adotar novo entendimento quanto a possibilidade de utilização de eventos de capacitação anteriores ao ingresso no cargo para fins de promoção nas carreiras das Agências Reguladoras no sentido de que poderão ser aproveitados os cursos de pós graduação *stricto sensu*, realizados antes do ingresso no cargo, desde que o conteúdo dos mesmos estejam relacionados às atribuições do cargo ocupado pelo servidor e às atividades desenvolvidas pelas Agências Reguladoras e sejam atendidos os demais requisitos previstos na legislação pertinente.

19. No que tange ao tema do aproveitamento da experiência anterior ao ingresso na carreira, o Parecer nº 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU apresenta, em sua conclusão, o seguinte entendimento:

*“38. Ante o exposto, conclui-se pela impossibilidade de se interpretar de forma idêntica os conceitos de “tempo de efetivo exercício” e “experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira” previstos na Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.*

*39. Portanto, diante do que dispõe o citado § 1º do art. 10 da Lei nº 10.871, de 2004, compete apenas às Agências Reguladoras a edição de regulamento específico voltado a disciplinar a promoção e a progressão funcional dos seus servidores, inclusive quanto às formas de reconhecimento de experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira, **não havendo óbice para que se possa considerar, para esse fim, o tempo de experiência adquirida pelo servidor antes de seu ingresso na carreira.**”*

20. Em relação a esse entendimento, cabe, inicialmente, elucidar a diferenciação entre o termo “*experiência profissional*”, aplicado na Lei nº 10.871, de 2004, como requisito de ingresso (§ 5º do art. 14) e o termo “*experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira*”, relativo aos pré-requisitos mínimos para promoção às classes dos cargos de nível superior (alíneas dos incisos I e II do art. 25).

21. A Lei facultou às Agências Reguladoras estabelecer requisito de experiência profissional para ingresso no cargo no edital de abertura dos certames. Cabe, então, a cada instituição, ao planejar o concurso público, caso considere adequado à natureza das atribuições e às necessidades institucionais, prever explicitamente esse critério. A experiência profissional, portanto, não é obrigatória. Caso venha a ser definida, pelo menos para os cargos de Especialista em Regulação, deverá estar associada a um

ramo de atuação da Agência e não diretamente às atribuições do cargo. Caso não fosse assim, estaria estabelecendo uma reserva de mercado destinada a pessoas que tenham atuado nas Agências Reguladoras por meio de contratação por tempo determinado ou em virtude de requisição.

22. Já o desenvolvimento, que se dá por meio de progressão e promoção, está alicerçado no sistema de mérito aferido durante a vida funcional do servidor. Essa questão fica patente no art. 10 da Lei, que estabelece:

*“Art. 10. O desenvolvimento do servidor nos cargos das Carreiras referidas no art. 1º desta Lei obedecerá aos princípios:*

*I - da anualidade;*

*II - da competência e qualificação profissional; e*

*III - da existência de vaga.*

*§ 1º A promoção e a progressão funcional obedecerão à sistemática da avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, conforme disposto em regulamento específico de cada autarquia especial denominada Agência Reguladora.*

*§ 2º Ressalvado o disposto no § 3º deste artigo, é vedada a progressão do ocupante de cargo efetivo das Carreiras referidas no art. 1º desta Lei antes de completado o interstício de 1 (um) ano de efetivo exercício em cada padrão.*

*§ 3º Mediante resultado de avaliação de desempenho ou da participação em programas de capacitação, o princípio da anualidade aplicável à progressão poderá sofrer redução de até 50% (cinquenta por cento), conforme disciplinado em regulamento específico de cada entidade referida no Anexo I desta Lei.” (destaques nossos).*

23. O parágrafo único do art. 3º e o §5º do art. 4º do Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008, também são bastante esclarecedores sobre esse assunto:

*“Art. 3º .....*

*Parágrafo único. Os critérios de avaliação serão aplicados e ponderados em conformidade com as características das funções exercidas, sendo considerado insuficiente, para obtenção de progressão ou promoção, o desempenho apurado em avaliação que comprove o desatendimento, de forma habitual, de qualquer dos requisitos estabelecidos no caput e em instrumento de avaliação de desempenho de cada Agência Reguladora.”*

*“Art. 4º A progressão e a promoção obedecerão à sistemática de avaliação de desempenho, capacitação e qualificação funcionais, definidas no âmbito de cada Agência Reguladora.*

*§ 5º O limite mínimo de desempenho que o servidor de cada Agência Reguladora deverá atingir para efeitos de progressão e de promoção será de oitenta e cinco por cento.” (destaques nossos)*

24. Dos excertos apresentados, fica claro que o desenvolvimento do servidor, tanto por progressão quanto por promoção, está sujeito a sistema de mérito, aferível durante a permanência do servidor no desempenho de suas atribuições.

25. Decerto que um servidor que, de forma habitual, não apresente o limite mínimo de desempenho previsto na legislação, ainda que não venha a ser exonerado do cargo, não galgará os padrões subsequentes da carreira e, conseqüentemente, não atingirá os requisitos para promoção, embora acumule genericamente o que se denomina “experiência profissional”, até mesmo para realizar concurso público para cargo em que haja esse requisito de ingresso. Nesse sentido, verifica-se que, do ponto de vista de uma adequada gestão de pessoas, a “experiência profissional” anterior ao ingresso no cargo não pode ser computada para fins de promoção no cargo, tendo em vista que não há comprovação de mérito do desempenho anterior.

26. Ademais, verifica-se que o modelo de desenvolvimento das Carreiras das Agências Reguladoras, em função da própria especificidade e necessidade de permanente desenvolvimento institucional, atribuiu à promoção dos ocupantes dos cargos efetivos vinculação direta com a formação, priorizando o acesso às classes subsequentes, de maior grau de complexidade e responsabilidade de atribuições, àqueles servidores com maior nível de qualificação, como forma de incentivo para a busca de níveis crescentes de qualificação.

27. Assim, para acesso à classe especial dos cargos de nível superior, por exemplo, a legislação estabeleceu escalonamento do tempo de permanência dos servidores nas classes anteriores de acordo com o nível de qualificação obtida: no caso de o servidor possuir doutorado, segue o fluxo normal de

desenvolvimento, encontrando-se apto à concorrer à promoção, de acordo com o princípio da anualidade; se possuir mestrado ou especialização, cumpre um período a mais de 2 ou 4 anos, respectivamente, para obter o requisito de “experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira” para concorrer à promoção; e, ainda, se não cumprir qualquer desses requisitos de qualificação, não obtém acesso à última classe da carreira. O mesmo modelo é aplicável para acesso à classe intermediária dos cargos de nível superior e às classes intermediária e final dos cargos de nível intermediário, com a devida adequação do nível de capacitação exigido.

28. Verifica-se, portanto, a existência de uma deliberada política de incentivos, que envolve critérios de mérito vinculados a desempenho e qualificação profissional, para fins de desenvolvimento dos servidores nas carreiras do quadro de pessoal efetivo das Agências Reguladoras.

29. Nesse sentido, evidencia-se que o tempo de experiência anterior ao ingresso no cargo não se enquadra, por si só, como critério de mérito para fins de promoção. A experiência prévia tem potencial de contribuir para o desempenho atual, que poderá, então, ser aferível no desempenho das atribuições do cargo durante a vida funcional do servidor, com conseqüente repercussão no desenvolvimento na Carreira. Por esse motivo, o modelo de desenvolvimento constante da legislação não contempla o aproveitamento do tempo de experiência anterior ao ingresso no cargo para fins de promoção, até porque, se assim o fizesse, estar-se-ia gerando desvirtuamento do sistema de mérito e quebra da isonomia entre servidores.

## CONCLUSÃO

---

30. Diante do exposto, submetemos as propostas acima à consideração superior e sugerimos o encaminhamento desta Nota à Consultoria Jurídica deste Ministério-CONJUR/MP para manifestação quanto à concordância com o entendimento desta Secretaria relativamente aos assuntos em foco e para providências posteriores ante a perspectiva de edição de Parecer final conclusivo da AGU quanto à Nota Informativa nº 1879/2016-MP (1785768) e à Nota Técnica nº 5340/2016-MP (1689087).

**31. Solicitamos a máxima urgência, em especial, face à existência da consulta do DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 00767.000449/201681) à AGU e ao Processo Judicial nº 00410.017585/201721 (NUP: 00745.000408/201724).**

---

À consideração superior.

**SHIRLEY MONT’SERRAT COSTA RODRIGUES**  
Assistente

Ciente. Encaminhe-se ao Departamento de Carreiras, Concursos e Desenvolvimento de Pessoas.

**FERNANDA SANTAMARIA DE GODOY**  
Coordenadora

Encaminhe-se o presente processo à consideração do Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público,

**TARCILENA POLISSENI COTTA NASCIMENTO**

Diretora

Aprovo. Encaminhe-se à douta Consultoria Jurídica desta Pasta na forma proposta no item 5 desta Nota Técnica.

**FERNANDO ANTÔNIO BRAGA DE SIQUEIRA JÚNIOR**

Secretário-Adjunto

[Portaria SE/MEC nº 298, de 14 de julho de 2003](#)



Documento assinado eletronicamente por **Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento, Diretor do Departamento de Carreiras, Concursos e Desenvolvimento de Pessoas**, em 31/03/2017, às 16:49.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA SANTAMARIA DE GODOY, Coordenadora**, em 31/03/2017, às 16:50.



Documento assinado eletronicamente por **SHIRLEY MONTSERRAT COSTA RODRIGUES, Administrador**, em 31/03/2017, às 16:51.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Antonio Braga de Siqueira Junior, Secretário-Adjunto**, em 31/03/2017, às 18:44.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **3427108** e o código CRC **8F06F24E**.