

Nota Técnica nº 5809/2016-MP

Assunto: Consulta. Contagem do período em que o servidor esteve afastado para cursar doutorado.

Referência: Processo nº 02070.000781/2015-29

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de processo administrativo oriundo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, no qual se discute a legalidade da concessão de progressão e promoção funcional durante o período em que servidor daquele Instituto esteve afastado para doutorado, concedido na vigência do Decreto nº 8.158, de 18 de dezembro de 2013

ANÁLISE

2. Iniciaram-se os autos a partir de requerimento administrativo de interesse de Mário Luiz Martins Pereira, objetivando revisão de concessão de progressão e promoção funcional referente ao período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2013, em que esteve afastado para cursar Doutorado, tendo em vista a vedação constante no art. 6º do Decreto nº 8.158, de 2013.

3. Ao analisar o assunto, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGGP/ICMBio exarou o Despacho nº 117/2015-CGGP/DIPLAN/ICMBIO, de 11 de maio de 2015, acostado às fls. 11-14 dos autos, entendendo pertinente submeter o assunto à apreciação da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente – CGGP/MMA, órgão setorial ao qual está vinculado, para que se manifestasse acerca dos seguintes questionamentos:

- a) qual o instrumento normativo que deve prevalecer durante o afastamento do servidor, considerando que entre 2011 e 2013 ele estava sob a égide da Lei 10.410; a partir de dezembro de 2013, sob as regras do Decreto 8.158/2013 e, após setembro de 2014, regido pela Lei 13.026/2014?
- b) Deve a Lei 13.026 retroagir a 2011 para considerar como de efetivo exercício todo o período de afastamento para capacitação do servidor? e
- c) como fica a situação de servidor público que retoma do afastamento durante a vigência do Decreto 8.158/2013, ou seja, antes da publicação da Lei 13.026/2014?

4. A CGGP/MMA, em sua análise, assim entendeu, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 09/2015-DILEP/CGGP/SPOA/SECEX/MMA, fls. 15-24, *in verbis*:

17. Assim, diante da evolução legislativa que trata do tema em epígrafe, surgiram várias indagações sobre a aplicabilidade e os efeitos causados pelos textos normativos, dentre elas, qual o instrumento que deve prevalecer durante o afastamento do servidor, considerando que, entre o lapso temporal de 2011 a 2014, a Lei nº 10.410/2002, não tinha no seu dispositivo a menção sobre a suspensão da contagem de efetivo exercício para os servidores que se afastaram para realizar cursos de pós-graduação *lato sensu*, mestrado ou doutorado; e a partir de 19 dezembro de 2013, sob as regras do Decreto nº 8.158/2013, trouxe o ordenamento da suspensão da contagem de efetivo exercício nesses casos; e após setembro de 2014, regido pela Lei nº 13.026/2014, ressaltou a suspensão aqueles considerados pela Lei nº 8.112/1990 como de efetivo exercício.

18. Outra dúvida, seria sobre eventual efeito retroativo, da Lei nº 13.026/2014, a qual revogou tacitamente o Decreto nº 8.158/2013, assim, para efeito de progressão, deve ser considerado como efetivo exercício todo o período de afastamento do servidor, desde 2011. Outrossim, como ficaria a situação do servidor que retomou do afastamento durante a vigência do Decreto nº 8.158/2013, ou seja, antes da publicação da Lei nº 13.026/2014.

19. Cumpre informar que, tal questionamento foi objeto da Ação Coletiva nº 66696-47.2014-4.01.3400, ajuizada pela Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do MMA e do Ibama no Distrito Federal, **na qual foi deferida, em 21 de janeiro de 2015, a antecipação dos efeitos da tutela para que fosse suspensa a aplicação do art. 6º do Decreto nº 8.158/2013, aos servidores filiados à autora, até decisão final**, sob o seguinte fundamento:

(...)

22. Como se verifica, restou-se infringido o princípio da isonomia no que tange a evolução funcional dos servidores que foram alcançados pelos efeitos da aplicabilidade do citado artigo, ficando prejudicados a título de efeitos financeiros, bem como acarretando disparidade entre os servidores que não solicitaram o referido afastamento durante a vigência do artigo 6º, do Decreto nº 8.158/2013.

23. Assim, apesar do mencionado Decreto não estar vigente, frente o princípio da vigência, verifica-se que a restrição contida no artigo 6º, daquele texto normativo regulamentar, surtiu e ainda surte efeitos/impacto na situação funcional atual dos servidores.

(...)

CONCLUSÃO

34. Diante do exposto, tendo em vista que este Órgão Setorial comunga do entendimento

daquele Órgão Seccional, bem como das indagações formuladas acerca da resolução do objeto posto em análise, **propomos, se é o caso, face o instituto da autotutela, seja declarada a ilegalidade do dispositivo artigo 6º do Decreto nº 8.158/2013, face ao disposto na Lei nº 8.112/1990, bem como seus efeitos, retirando-o plenamente do mundo jurídico, e conferindo assim, efeitos *ex tunc* aos atingidos pela aplicabilidade do mencionado artigo;** ou orientar sobre qual o instrumento normativo deve ser aplicado nos casos de servidores que se afastaram para a realização de pós-graduação *lato sensu*, mestrado ou doutorado que foram concedidos antes da vigência do Decreto nº 8.158/2013, porém com data de encerramento posterior, e seus reflexos nos critérios de promoção e progressão funcional. (destaques do original)

5. Por fim, o órgão setorial encaminhou os autos a esta SEGRT, solicitando: **i)** manifestação acerca das questões formuladas pela CGGP/ICMBIO; **ii)** declaração de ilegalidade dos dispositivos constantes do art. 6º do Decreto nº 8.158, de 2013; **ou iii)** orientação acerca do instrumento normativo que deve ser utilizado na situação apresentada nos autos.

6. É o que importa relatar.

7. Inicialmente cabe ressaltar que a este Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC não compete declarar a ilegalidade de atos normativos exarados no uso de competência regulamentar, de forma que o primeiro pedido do órgão encontra-se prejudicado por ausência de competência legal para tanto.

8. Dito isso, antes de avaliar as questões postas pelo consulente, pertinente destacar algumas informações fáticas dos autos, relevantes para a compreensão das respostas a serem ofertadas.

9. Inicialmente destaque-se que o interessado informou como período de afastamento para doutorado, entre **01 de março de 2011 a 01 de março de 2014**, bem como que não obteve progressão funcional referente ao interstício de **01 de janeiro a 31 de dezembro de 2013**. Entretanto, diferentemente do informado nos autos, em consulta ao Portal SIAPENet – Módulo órgão, localizamos as seguintes informações acerca do afastamento em questão, cópia anexa:

MÁRIO LUIZ MARTINS PEREIRA – Matrícula 1423217 – ICMBIO

Afastamento por Dias	Matrícula	Data Início	Data Fim	Situação
-----	-----	-----	-----	-----
0012- Afas. Estudo Exterior C Ônus Limitado – EST VIA AFASTAMENTO WEB	44207-1423217	20/08/2013	28/02/2015	Concluído
0061 – afas. no País (Com Ônus) Est/Dout/Mestrado VIA CONVERSÃO AFASTAMENTO	44207-1423217	01/03/2011	19/08/2013	Concluído

10. Como se observa dos dados oficiais sistêmicos, o afastamento para doutorado ou mestrado ocorreu entre 01 de março de 2011 e 19 de agosto de 2013 sendo que, no dia imediato ao seu término, o servidor **iniciou novo afastamento, dessa vez para estudo no Exterior, com ônus limitado**.

11. Assim, o período reclamado, de **01 de janeiro a 31 de dezembro de 2013**, compreende dois afastamento distintos: o primeiro, concluído em 19/08/2013, para

doutorado, e o segundo, iniciado em 20/08/2013 com término em 28/02/2015, para estudo no Exterior.

12. **Sobre a contagem desses afastamentos para fins de progressão, de se anotar que, de acordo com os arts. 97 e 102 da Lei nº 8.112, de 1990, tais afastamento não poderiam ser considerados como de efetivo exercício, inclusive para os fins solicitados (progressão e promoção). Isso se deve ao fato de que a progressão e promoção, por serem institutos meritocráticos de aferição de desempenho, *s.m.j*, na concepção inicial do legislador, exigiria o efetivo desempenho das atribuições, que obviamente não ocorre nos afastamentos, mesmo que para estudo.**

13. Não se pode perder de vista, inclusive, **que enquanto perdurou o afastamento para doutorado**, ainda não vigia o Decreto nº 8.158, que só viria a ser publicado em 19 de dezembro de 2013, permanecendo no mundo jurídico até 30 de março de 2015, momento em que foi revogado com a publicação do Decreto 8.423, de 30 de março de 2015.

14. Entretanto, considerando a divergência de informações acerca do afastamento em questão, caberá ao órgão de origem do servidor verificar os exatos termos de seu afastamento, a fim de identificar a legislação vigente no período, e com isso, definir conclusivamente se era possível a contagem do tempo para fins de concessão de progressão funcional.

15. Ainda assim, com vistas a auxiliar na aplicabilidade da legislação ao caso concreto, cabe tecer algumas considerações, a saber:

16. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 determina que as ausências e os afastamentos elencados em seus arts. 97 e 102 sejam contados como de efetivo exercício. Porém, em relação aos afastamentos para capacitação, **excetuou apenas a “participação em programa de treinamento regularmente instituído ou em programa de pós-graduação *stricto sensu* no País**, conforme dispuser o regulamento”.

17. O dispositivo supra foi regulamentado, inicialmente, com a edição do Decreto nº 8.158, de 18 de dezembro de 2013, vigente a partir de 19 de dezembro de 2013, que em seu art. 6º determinava:

Art. 6º Para o cômputo dos requisitos mínimos para progressão funcional e promoção, não se considera como tempo de exercício o período de afastamento do servidor, nas formas previstas na [Lei nº 8.112, de 1990](#), para a realização de cursos de pós-graduação lato sensu, mestrado ou doutorado.

18. Assim, durante a sua existência no mundo jurídico, que compreendeu o período de **19.12.2013 a 31.03.2015**, os afastamentos nas formas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, para a realização de cursos de pós-graduação lato sensu, mestrado ou doutorado **não seriam considerados para fins de progressão funcional, pois estavam fora da excepcionalidade legal, acima destacada.**

19. Todavia, referido Decreto foi revogado a partir da edição do Decreto nº 8.423, de 30 de março de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 31 de março de 2015, e a concessão de progressão e promoção funcional passaram a observar os seguintes critérios:

Art. 5º O interstício necessário para a progressão funcional e a promoção disposto na alínea “a” dos incisos I e II do **caput** do art. 4º será computado em dias e contado da data de entrada em exercício do servidor no cargo.

(...)

§ 2º A contagem do interstício para progressão funcional e promoção será suspensa nas ausências e nos afastamentos do servidor, ressalvados os casos considerados pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), como de efetivo exercício, sendo retomado o cômputo a partir do retorno do servidor à atividade.

(...).

§ 4º Não haverá progressão funcional ou promoção caso não tenha havido avaliação anterior, ainda que por força de afastamento considerado como de efetivo exercício.

20. Porém, as Leis nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, e 11.350, de 5 de outubro de 2006, que tratam da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, foram alteradas pela Lei nº 13.026, de 3 de setembro de 2014, que especificamente acerca da contagem de tempo para fins de progressão funcional desses servidores, estabeleceu:

“[Art. 16-A.](#) O interstício para a progressão funcional e promoção, na forma prevista na alínea *a* dos incisos I e II do caput do art. 15, será computado em dias, se contado da data de entrada em exercício do servidor no cargo.

§ 1º No caso de servidores já em exercício, o interstício de que trata o caput observará a data da última progressão funcional ou promoção concedida ao servidor.

§ 2º A contagem do interstício para progressão funcional e promoção será suspensa nas ausências e nos afastamentos do servidor, ressalvados aqueles considerados pela [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), como de efetivo exercício, sendo retomado o cômputo a partir do retorno à atividade.

§ 3º Em caso de afastamento considerado como de efetivo exercício, sem prejuízo da remuneração, o servidor receberá a mesma pontuação obtida anteriormente na avaliação de desempenho para fins de progressão funcional e promoção, até que seja processada a sua primeira avaliação após o retorno.

§ 4º Não haverá progressão funcional ou promoção caso não tenha havido avaliação anterior, ainda que por força de afastamento considerado como de efetivo exercício.”

21. Deste modo, a leitura conjunta dos dispositivos em questão, considerando suas vigências e efeitos, permite responder os questionamentos apresentados pela

Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente, no seguinte sentido:

I – As disposições do Decreto nº 8.158, de 18 de dezembro de 2013 estavam em consonância com as da Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002 e suas alterações, **e não considerava como tempo de exercício para fins de progressão e promoção – nas formas previstas na Lei nº 8.112, de 1990 – os períodos de afastamento para a realização de cursos de pós-graduação lato sensu, mestrado ou doutorado, durante toda a sua vigência;**

II – O Decreto nº 8.423, de 2015 revogou o Decreto nº 8.158, de 2013, sem qualquer ressalva acerca dos efeitos legais produzidos por este último, durante a sua vigência;

III – Consideram-se, assim, “*ex nunc*” os efeitos produzidos pelo Decreto nº 8.423, de 2015;

IV – Em relação a possíveis efeitos retroativos, cabe observar que o Decreto nº 8.423, de 2015 dispôs que seus efeitos teriam início **a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, ocorrida em 31 de março de 2015, portanto, não se verificam tais efeitos; e**

V – Os efeitos decorrentes da aplicabilidade do art. 6º do Decreto nº 8.158, de 2013, continuam surtindo efeito na situação funcional dos servidores por ele alcançados à época de sua vigência, cabendo ao órgão analisar, individualmente, os efeitos do Decreto à situação funcional dos servidores.

CONCLUSÃO

22. Com esse entendimento, submetemos o processo à avaliação da Senhora Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas, a quem, após concordância, sugiro a restituição do processo ao Ministério do Meio Ambiente.

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA

Chefe da Divisão de Planos de Cargos e Carreiras

Aprovo. Restitua-se o processo, com esta orientação, à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério do Meio Ambiente.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas



Documento assinado eletronicamente por **CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA, Chefe de Divisão**, em 29/04/2016, às 08:55.



Documento assinado eletronicamente por **ANA CRISTINA SA TELES DAVILA, Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas**, em 29/04/2016, às 08:57.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
[<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **1725262** e o
código CRC **CE2EF5F0**.
