

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**  
Secretaria de Gestão de Pessoas  
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento  
Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Gestão de Desempenho

**Nota Técnica nº 9833/2017-MP**

Assunto: **Aditamento à Nota Técnica nº 4314/2017-MP**

Referência: processo/documento nº **05210.000345/2017-68**

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

---

1. Tendo em vista solicitação da CONJUR/MP para complemento de informações contidas na Nota Técnica nº 4314/2017-MP (3427108), que trata de posicionamento desta Secretaria sobre o cômputo de experiência profissional e titulação acadêmica obtida anteriormente ao ingresso no cargo efetivo para fins de promoção nas carreiras das Agências Reguladoras, sugerimos o encaminhamento das considerações a seguir.

**ANÁLISE**

---

2. Considerando a adequada condução da política de desenvolvimento de pessoas do governo federal, em especial quanto ao desenvolvimento dos servidores das carreiras do quadro de pessoal efetivo das Agências Reguladoras, esta Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP/MP apresenta considerações complementares com o fito de explicitar o entendimento sobre as regras de progressão e promoção dos cargos efetivos das Agências Reguladoras.

**Do reconhecimento do título de pós-graduação *stricto sensu* adquirido anteriormente ao ingresso na carreira, para fins de progressão e promoção.**

3. Segundo a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, tem-se que:

*“Art. 96-A O servidor poderá, no interesse da Administração, e desde que a participação não possa ocorrer simultaneamente com o exercício do cargo ou mediante compensação de horário, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, para participar em programa de pós-graduação stricto sensu em instituição de ensino superior no País”.*

4. Como consequência da previsão legal, o não reconhecimento de **título de pós-graduação *stricto sensu* adquirido anteriormente ao ingresso na carreira** facultaria ao servidor que desejasse progredir na carreira, uma, dentre as duas hipóteses a seguir:

a) Frequentar o programa de pós-graduação *stricto sensu* desejado, mediante afastamento do exercício do cargo, mantendo sua remuneração. **Implicação:** A Administração Pública seria fortemente onerada, tendo em vista que deveria arcar, por alguns anos, com a remuneração de um servidor que estaria afastado do exercício de suas atividades no posto de trabalho;

b) Frequentar o programa de pós-graduação *stricto sensu* desejado, mantendo-se, concomitante, no pleno exercício do cargo. **Implicação:** Tal situação quase sempre se mostra inviável, dada a dedicação necessária a ambas as atividades. Assim, a

Administração Pública seria também onerada, tendo em vista a elevada probabilidade de prejuízo a, pelo menos, uma das duas atividades que deveriam, em última instância, beneficiá-la, quer seja o exercício do cargo ou a realização da pós-graduação *stricto sensu*, cuja conclusão deveria reverter em alto nível de qualificação do servidor e, consequentemente, na maior efetividade das entregas da APF.

5. Ademais, por se tratar de curso de educação formal, cuja conclusão é reconhecida com a concessão de diploma, que testemunha a conclusão de um “grau acadêmico”, nova formação na mesma área de atuação do cargo teria a tendência a pouco agregar ao nível de conhecimento e habilidades já desenvolvidos pelo servidor, o que tornaria a relação custo-benefício, tanto para a administração pública quanto para o servidor, desfavorável. Esse aspecto fica ainda mais evidente quando se verifica que o tempo de afastamento do servidor para a realização de cursos de especialização, mestrado ou doutorado não é computado como tempo de experiência para fins de progressão e promoção. (art. 8º da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e art. 8º do Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008).

6. Desse modo, esta Secretaria de Gestão de Pessoas entende que se harmoniza com a política de desenvolvimento de pessoas o reconhecimento de título de pós-graduação *stricto sensu* adquirido anteriormente ao ingresso na carreira, desde que essa formação prévia seja compatível com as atividades desenvolvidas pelas Agências Reguladoras e com as atribuições do cargo ocupado pelo servidor e, ainda, desde que atendidos os demais requisitos previstos na legislação pertinente.

### **Dos conceitos de tempo de efetivo exercício e de tempo de experiência.**

7. O conceito de efetivo exercício é decorrente da sua aplicação na Lei 8.112, de 1990. São considerados de efetivo exercício todos os dias desde o primeiro dia de trabalho do servidor público até a data de aposentadoria, **excetuando-se os casos previstos em lei**. Nesse regime jurídico fica configurado que determinadas licenças e afastamentos são considerados como de efetivo exercício e outros não. Já o conceito de experiência, tem uma acepção bem específica no contexto do Decreto nº 6.530, de 2008.

8. Verifica-se, por exemplo, que o tempo de afastamento do servidor para a realização de cursos de especialização, mestrado ou doutorado, embora seja considerado como tempo de efetivo exercício, não é computado como tempo de experiência para fins de progressão e promoção nas carreiras das Agências Reguladoras. (art. 8º da Lei nº 10.871, de 2004, e art. 8º do Decreto nº 6.530, de 2008).

9. Por outro lado, quando o servidor encontra-se em gozo de diversas licenças e afastamentos, quando cumprindo penalidade de suspensão disciplinar e no caso de falta injustificada, os quais podem ser ou não considerados como de efetivo exercício, esses períodos não são considerados como tempo de experiência. Ademais, o Decreto nº 6.530, de 2008, dispensa tratamento diferenciado a partir do retorno do servidor. Para alguns desses impedimentos, a contagem de tempo de experiência no padrão é retomada e, para outros, é reiniciada a partir do término do impedimento.

10. Nesse sentido, fica configurada a diferenciação dos termos empregados na legislação específica, ao tratar de tempo de efetivo exercício e de tempo de experiência no campo específico de atuação de cada carreira, que, conforme já exposto na Nota Técnica nº 4314/2017-MP, está necessariamente vinculada ao tempo de permanência do servidor no cargo efetivo em que se dá seu desenvolvimento na carreira.

11. Segundo a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação das carreiras e a organização de cargos efetivos das autarquias denominadas Agências Reguladoras, tem-se que:

*“Art. 9º O desenvolvimento do servidor nos cargos de que trata o art. 1º desta Lei ocorrerá mediante progressão funcional e promoção”.*

12. Como consequência direta desse artigo, conclui-se que não se pode admitir progressão funcional e promoção do servidor em âmbito outro que não o desenvolvimento no cargo. Assim, ao mencionarem a **progressão funcional** e a **promoção**, todo o texto subsequente constante da Lei nº 10.871, de 2004, bem como o conteúdo do Decreto nº 6.530, 2008, que a regulamenta, só podem ser

compreendidos **dentro da estrita abrangência dos cargos** que compõem as carreiras das Agências Reguladoras. Qualquer desenvolvimento do servidor em âmbito externo ao do cargo não deverá, portanto, ser admitido e considerado para fins de progressão e promoção no cargo.

13. **Progressão** é a passagem do servidor para o padrão imediatamente superior dentro da classe ou categoria atual de sua Carreira Funcional. **Promoção** é a passagem do servidor do último padrão de uma classe ou categoria para o primeiro padrão da classe ou categoria imediatamente superior de sua Carreira Funcional.

14. Em relação a esse tema, PONTES DE MIRANDA ensina que *“não há carreira sem que se caminhe, se avance, ou se possa caminhar ou avançar; mesmo se a pessoa, excepcionalmente, foi incluída em degrau do alto sem ter subido pelos anteriores”* (Comentários à Constituição de 1967, Tomo III, Rio, Ed. Forense, p. 422).

15. O Professor Paulo Modesto apresenta os seguintes esclarecimentos sobre “carreira” no serviço público:

*“Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem a nota da afinidade, que permite a mobilidade vertical interna, não há carreira, mas sucessão de cargos distintos, o que é vedado, pois denota o abandono da ideia de avanço, de progresso na mesma trilha, ínsito no conceito de carreira, que exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado. A superposição de cargos distintos, de forma ascendente, permite o ingresso do agente em cargo sem homogeneidade, isto é, a transformação ou a transmutação da investidura original, o que não se compatibiliza com a exigência de investidura em cargo ou emprego público através de concurso público (art. 37, II, CF).*

*Ressalte-se que a presença de um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais foi considerada relevante pela própria Constituição da República para a “fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório”, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, nos termos da Constituição, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (art. 39, §1º, I a III, com a redação da EC19). Parece evidente, portanto, que se o sistema remuneratório obrigatoriamente deve considerar a natureza das funções desempenhadas, o grau de responsabilidade dos agentes, os requisitos para investidura, as peculiaridades e a complexidade das atividades inerentes aos cargos, também a disciplina das carreiras deve fazê-lo, uma vez que é impensável dissociar a hierarquização própria das carreiras da hierarquização das formas de remuneração no setor público.”*

16. Destaque-se, ainda, o disposto no §2º do artigo 14 da Lei nº 10.871/2004, que dispõe sobre a criação das carreiras e a organização de cargos efetivos das Agências Reguladoras:

*“O concurso público será realizado para provimento efetivo de pessoal no padrão inicial da classe inicial de cada carreira.”*

17. E, também, a Súmula Vinculante 43 do STF, que pacificou o entendimento sobre ingresso em cargo efetivo, deixou cristalino que **apenas o provimento por meio de concurso público é meio legal de ingresso em uma carreira, sendo este o momento em que são constituídos os respectivos direitos e obrigações inerentes à carreira.**

*“É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”*

18. Decorre disso que a aceitação, quer seja da experiência adquirida, quer seja dos eventos de capacitação realizados pelo servidor anteriormente ao seu ingresso na carreira, implicaria em tratamento diferenciado entre servidores que se iniciam numa mesma carreira. Alguns ingressariam com vantagens em relação a outros, o que afrontaria diretamente a Lei nº 10.871/2004 e a Súmula Vinculante 43, que deixam claro que a única forma de ingresso na carreira é o provimento por concurso público e que, a partir daí, processa-se seu desenvolvimento na carreira/cargo a começar no padrão inicial da classe inicial, exceção feita aos cargos isolados.

19. Observa-se também coerência entre os dispositivos legais ao analisar-se o contido no artigo 7º da Lei nº 10.871/2004 já citada, onde se estabelece:

*“Art. 7º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:*

*I - Carreira, o conjunto de classes de cargos de mesma profissão, natureza do trabalho ou atividade, escalonadas segundo a responsabilidade e complexidade inerentes a suas atribuições;*

*II - Classe, a divisão básica da carreira integrada por cargos de idêntica denominação, atribuições, grau de complexidade, nível de responsabilidade, requisitos de capacitação e experiência para o desempenho das atribuições;*

*(...)"*

20. É nítido, portanto, o fio lógico estabelecido pelo legislador: a carreira é organizada a partir da premissa de ingresso em igualdade de condições, sendo planejado o desenvolvimento do servidor de forma escalonada, com atribuições em crescente grau de complexidade e de nível de responsabilidade à medida em que se dá o cumprimento dos requisitos de capacitação e a aquisição da necessária experiência para o desempenho das atribuições.

21. Mediante tal convergência, torna-se injustificável a aceitação de experiência ou de evento de capacitação anterior ao ingresso na carreira para fins de progressão e promoção, uma vez que subverteria toda a lógica de isonomia de tratamento aos servidores públicos.

22. Por sua vez, corrobora o entendimento quanto à diferenciação entre a pós-graduação *lato sensu* e a pós-graduação *stricto sensu* decisão recente (26 de abril de 2017) do Supremo Tribunal Federal, proferido no Recurso Extraordinário 597854, com repercussão geral, que teve como relator o Ministro Edson Fachin. Segundo o entendimento, agora pacificado pelo STF, a garantia da gratuidade de ensino não obsta a cobrança por universidades públicas de mensalidade em  **cursos de especialização**. De acordo com o Informativo STF 862, o Colegiado afirmou que "Nada impede que (...) a universidade possa definir outros cursos para a comunidade, como cursos de extensão, que, **embora se relacionem com o ensino, guardam independência quanto a ele**" (destaque nosso).

## **Da autonomia das Agências reguladoras face ao órgão central do SIPEC**

23. Quanto à autonomia das Agências Reguladoras face ao órgão central do SIPEC, esta Secretaria de Gestão de Pessoas entende que a questão foi pacificada por meio do Parecer nº 241/2011/AACF/DEPCONSU/AGU, em que o Departamento de Consultoria Jurídica da União-DEPCONSU/AGU manifestou-se favoravelmente à sujeição das Agências às normas editadas pelo Órgão Central do SIPEC:

*"45. Em razão do exposto, entendemos que a ANEEL, assim como as demais autarquias públicas federais, sujeita-se à regra geral da Administração Pública e às competências do órgão central do SIPEC, bem como que as orientações da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento (órgão central do SIPEC) se coadunam com a disposição expressa constante dos artigos 10, § 1º, e 15 do Decreto nº 6.530, de 2008.*

*46. Por derradeiro, vale observar que, relativamente às agências reguladoras que já implementaram a progressão e promoção de seus servidores em descompasso com a orientação objeto desta manifestação, as adequações necessárias deverão ocorrer sem implicar em aplicação retroativa da nova interpretação, nos termos do art. 23, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 1999, in verbis:*

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

*I- atuação conforme a lei e o Direito;*

*(...)*

*XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (Grifo nosso)*

*CONCLUSÃO:*

*Diante do exposto, sugere-se:*

*(...)*

*b) No mérito, a ratificação do entendimento adotado em manifestações anteriores deste Departamento de Consultoria da PGF, no sentido de que a ANEEL, assim como as demais autarquias federais, sujeita-se às normas editadas pelo Órgão Central do SIPEC, nos termos do Parecer GQ-46/94;*

*c) As Agências Reguladoras devem aplicar às promoções e progressões de seus servidores os artigos 10, § 1º, e 15 do Decreto Nº 6.530, de 2008, conforme orientação do órgão central do SIPEC, à qual anuímos, nos termos da presente manifestação, procedendo-se às adequações pertinentes em seus regulamentos internos, inclusive quanto à necessidade de definição do marco inicial para a avaliação anual dos servidores da Agência, e não para a avaliação de cada servidor;"*

**CONCLUSÃO**

---

24. Tendo em vista as considerações apresentadas acima em relação ao disciplinamento do desenvolvimento nas carreiras do quadro de pessoal efetivo das Agências Reguladoras, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Consultoria Jurídica desta Pasta para continuidade das tratativas.

À consideração superior.

**SHIRLEY MONT'SERRAT COSTA RODRIGUES**

Assistente

**FERNANDA SANTAMARIA DE GODOY**

Coordenadora

**CARLOS EDUARDO UCHÔA**

Coordenador-Geral

Encaminhe-se o presente processo à consideração do Secretário de Gestão de Pessoas,

**TARCILENA POLISSENI COTTA NASCIMENTO**

Diretora

Aprovo. Encaminhe-se à douta Consultoria Jurídica desta Pasta na forma proposta.

**AUGUSTO AKIRA CHIBA**

Secretário



Documento assinado eletronicamente por **SHIRLEY MONTSERRAT COSTA RODRIGUES, Administradora**, em 08/06/2017, às 18:37.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA SANTAMARIA DE GODOY, Coordenadora**, em 08/06/2017, às 19:15.

---



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Penante d Avila Uchoa, Coordenador-Geral**, em 08/06/2017, às 20:17.

---



Documento assinado eletronicamente por **Tarcilena Polisseni Cotta Nascimento, Diretora**, em 09/06/2017, às 17:23.

---



Documento assinado eletronicamente por **AUGUSTO AKIRA CHIBA, Secretário de Gestão de Pessoas**, em 09/06/2017, às 22:32.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **3941152** e o código CRC **576C32C1**.

---