



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio  
Gabinete da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio  
Coordenação-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal

**PARECER SEI Nº 7858/2022/ME**

**Parecer Público. Ausência de informação pessoal albergada pela cláusula de acesso restrito. LAI – art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.**

Em caso de omissão da Administração, caracterizada por ausência de recusa formal para reconhecer ou implementar o direito à progressão/promoção, incide a Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Nas hipóteses em que há uma decisão administrativa e, assim, há concessão da progressão ou promoção, o prazo para revisão do ato é de cinco anos a contar de sua edição, não se aplicando, em consequência, a Súmula nº 85 do STJ.

Nesses termos, parece-nos que as questões relativas à configuração da omissão administrativa na concessão de progressão e à possibilidade de aplicação da Súmula nº 85 do STJ foram devidamente definidas no Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU e no Despacho de aprovação nº 00293/2020/DECOR/CGU/AGU. Contudo, deverá o órgão consulente, diante dos casos concretos submetidos a exame, verificar se é o caso, ou não, de aplicação do entendimento da Súmula nº 85 do STJ, e, em caso de dúvida jurídica, submeter os autos ao exame da Consultoria jurídica, municiada de elementos concretos e objetivos que demonstrem a omissão da Administração.

Em relação à alegação de isonomia em relação a outros servidores docentes que ingressaram no quadro da União posteriormente e obtiveram progressões mais favoráveis, cumpre-nos dizer que não compete à Administração efetivar o princípio da isonomia para seus servidores, visto que tal matéria é reservada à lei em sentido formal.

Trata-se de consulta sobre a possibilidade de revisão de progressão funcional de professores dos extintos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, ativos e inativos, que foram absorvidos pelo quadro de pessoal da União.

Processo SEI nº 19975.111324/2022-05

I

Proveniente da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal deste Ministério (SGP/ME), vem ao exame desta Coordenação-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CGP/PGFN) o Processo Administrativo SEI nº 19975.111324/2022-05, que encaminha consulta sobre a possibilidade de revisão de progressão funcional de professores dos extintos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, ativos e inativos, que foram absorvidos pelo quadro de pessoal da União.

## II

2. Por intermédio da Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090), a Coordenação das Divisões de Pessoal dos Ex-Territórios Federais da SGP/ME fez o seguinte relato da questão controvertida oriunda da Comissão Permanente de Pessoal Documento (CPPD/AP/RO/RR):

### Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090)

(...)

#### ANÁLISE

2. As CPPDs emitiram a Nota Técnica SEI nº 16926/2022/ME<sub>24217789</sub> em decorrência da necessidade de análise de aproximadamente 4.500 (quatro mil e quinhentos) requerimentos de revisão de progressão funcional formulados pelos docentes pertencentes à Carreira do Magistério dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima. Referida Nota Técnica assim aponta:

3.1. Todos os servidores pertencem a Carreira de Magistério dos Ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, obtiveram seus vínculos funcionais com a União por força da **Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1978**, que estabelece diretrizes para a classificação de cargos, empregos e funções do Serviço Civil dos Territórios Federais, e dá outras providências.

3.2. A inclusão desses servidores junto ao Sistema oficial de Recursos Humanos do Governo Federal se deu no dia **04 de outubro de 1988** e, a partir de 1990 com a vigência da lei 8.112/90, passaram a ser considerados **estatutários**, compondo de fato e de direito o **Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais**, com vínculos funcionais junto ao **Ministério da Defesa**.

3.3. Além da lei 8.112/90 e, por Pertencerem a Carreira do Magistério dos Ex-Territórios, várias outras legislações disciplinaram as trajetórias profissionais desses docentes, atribuindo em cada momento de vigência, exigências e condições peculiares que, em muitos casos acarretaram prejuízos no desenvolvimento e na valorização na carreira desses docentes.

3.4. Feito essas contextualizações funcionais, **passaremos a discorrer sobre o mérito dos pedidos**, enumerando os fatos identificados pelas CPPD's do Amapá, Rondônia e Roraima que **IMPOSSIBILITARAM** grande parte dos docentes desses Ex-Territórios, aqui representados, no alcance das Progressões Funcionais tão merecidamente almejadas.

3. Quanto ao mérito dos pedidos de revisão de progressão funcional, as CPPDs elencaram fatos que impossibilitaram o alcance dos benefícios almejados, quais sejam:

a) Dificuldades históricas sociais, estruturais e humanas para o cumprimento das exigências determinadas em lei e o devido alcance do benefício das progressões funcionais docentes;

b) Interpretação equivocada e não aplicação adequada dos dispositivos legais pelos órgãos gestores, que beneficiavam os docentes para o alcance das progressões funcionais; e

c) Não publicação, em tempo hábil, da regulamentação das normas e procedimentos para a concessão das progressões funcionais dos docentes, previstas na Lei nº 11.784/2008.

4. Além do exposto nos itens anteriores, relata, ainda, dentre outros fatores, que "**a ausência de ação da administração pública**, através de seus órgãos de gestão e recursos humanos, responsáveis pela condução e execução das políticas públicas previstas em lei que garantiriam aos docentes dos 3 Ex-Territórios Federais alcance ao benefício das Progressões Funcionais, **em criar e publicar normas reguladoras** para a concessão de fato e de direito desses benefícios, **provocou a não efetivação das progressões funcionais, em tempo hábil, previstas na lei**, provocando um lapso temporal na continuidade do desenvolvimento da carreira docente dos professores em questão".

5. Por fim, conclui a citada Nota Técnica nesses termos:

7. Diante do exposto e, cumprindo com uma de suas principais atribuições que é buscar, oferecer ações que visem valorização e o desenvolvimento da carreira docente, estas CPPD/AP, RO e RR entendem que houve ao longo do caminho profissional percorrido pelos docentes vindos dos 3 (três) Ex-Territórios Federais, além dos obstáculos históricos, **falhas técnicas profissionais dos órgãos gestores e inoperância administrativa** que provocaram prejuízos quanto a aplicação das devidas progressões funcionais a estes docentes, **causando disparidades** dentro da carreira entre seus pares, comprometendo o desenvolvimento na carreira e a valorização profissional merecida.

8. Assim sendo, estas CPPD/AP, RO e RR, **solicitam** ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas e Órgãos Extintos - DECIPEX, que se empenhem em buscar e oferecer soluções para que a **paridade** na carreira dos docentes dos Ex-Territórios Federal do Amapá, Roraima e Rondônia sejam, de forma justa e plena, **atendidas**, sanando as OMISSÕES OCORRIDAS DURANTE A VIGÊNCIA DAS LEIS ESPECÍFICAS e corrigindo as diferenças existentes, considerando que, atualmente, por força da Lei 13.681/18 novos docentes estão sendo transpostos para o quadro da União no último nível da Carreira, ou seja, D-404, cumprindo assim os princípios constitucionais da isonomia e da eficiência da Administração Pública e aplicando a Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça.

3. Em atenção à solicitação da Comissão Permanente de Pessoal Documento (CPPD/AP/RO/RR), formulada por meio da Nota Técnica SEI nº 16926/2022/ME (SEI 24217789), a SGP/ME assim se pronunciou:

**Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090)**

(...)

6. Analisando as questões apresentadas pelas CPPDs, no tocante aos fatores constantes do item 3 desta Nota Técnica, alíneas "a" e "b", entende-se que o assunto já foi extensamente debatido no âmbito da Consultoria Jurídica junto ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que emitiu o PARECER nº 01113/2017/SZD/CONJUR-MP/CGU/AGU; e da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União em Roraima, que emitiu o PARECER nº 245/2019/CJU-RR/CGU/AGU, sendo o assunto uniformizado pelo, posteriormente, pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria Geral da União, por meio do PARECER nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU24274437.

7. A conclusão do PARECER n. 00011/2020/DECOR/CGU/AGU, datado de 11 de maio de 2020, foi no sentido de que "a teor do art. 54 da Lei nº 9.784 de 1999, a Administração possui o prazo de 5 (cinco) anos para anular atos seus eivados de ilegalidade, salvo comprovada má-fé"; bem assim de que, "no caso de progressão e promoção revestidas de ilegalidade o prazo decadencial de 5 (cinco) anos inicia-se a partir da mudança de nível/classe", restando impossibilitada, após esse tempo, a revisão desses atos.

8. No entanto, no PARECER nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU24274437, foi abordada somente a situação apresentada pela CPPD de Roraima, em relação a necessidade de revisão ex-officio por parte da Administração em relação as supostas concessões de progressões e promoções funcionais em níveis/classes diversos daquele a que faria jus o servidor. Para tanto, alegou-se que houve "progressões indevidas", que ocasionaram prejuízo financeiro aos servidores e que em "relação aos professores do Ensino Básico Técnico e Tecnológico o prazo considerado nas progressões foi diverso do previsto em lei".

9. As questões ora apresentadas pelas CPDDs diferem em parte daquelas contidas no PARECER nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU. O que as CCPDs vem argumentando é que houve várias falhas cometidas pela Administração no processo de progressão desses servidores, dentre elas, a falta de regulamentação das normas e procedimentos para possibilitar a concessão das progressões aos docentes dos ex-Territórios, conforme item 3 desta Nota Técnica, alínea "c", em relação as três categorias do quadro de professores dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima, quais sejam: Professor de 1º e 2º graus; Professor do Ensino Básico Federal do Ex-Território; e Professor do Ensino Básico Técnico e Tecnológico.

10. De acordo com o item 65 do PARECER nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU24274437, no que tange a natureza do ato de progressão, deve-se ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de reconhecer que referido ato enseja relação de trato sucessivo, na qual a prescrição atinge apenas as parcelas anteriores ao quinquênio da propositura da ação, não atingindo o direito de fundo, quando houver omissão da Administração. A respeito desse entendimento alertou-nos a Procuradoria-Geral da União, com a colação dos seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. RECUSA FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA. PRESCRIÇÃO. SÚMULA 85 DO STJ.1. Consoante o entendimento desta Corte, quando a parte não é

beneficiada pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração em reconhecer ou implementar o direito, deverão ser consideradas **prescritas apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação**.2. Agravo interno desprovido.(AgInt no AREsp 1266342/MA, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2019, DJe 12/12/2019) (grifos acrescidos)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROGRESSÕES FUNCIONAIS.CARREIRA DO SEGURO SOCIAL. **AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI 10.855/2004. INTERSTÍCIO DE DOZE MESES.** LEI 5.645/1970. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. NÃO OCORRÊNCIA. **ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ.** 1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária contra o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, objetivando a observância do prazo de 12 meses para progressão e promoção funcional até que sobrevenha regulamentação da Lei 10.885/2004.2. **O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do STJ de que, na ação em que se verifica que a parte autora não foi beneficiada pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração, incide, na espécie, a Súmula 85 do STJ, consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.** 3. O entendimento do Tribunal a quo está de acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, firme no sentido de que, no presente caso, as promoções e progressões funcionais deverão observar o interstício de 12 meses, e não de 18 meses como pretende a parte recorrente.4. Recurso Especial não provido.(REsp 1777943/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2019, DJe 18/06/2019) (grifos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDORA PÚBLICA. PROGRESSÃO FUNCIONAL AUTOMÁTICA. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. NÃO OCORRÊNCIA. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ. 1. A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento **no sentido de que havendo ato omissivo da Administração Pública não ocorre a prescrição do fundo de direito, mas tão-somente das parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação (Súmula 85/STJ).** Precedentes: AgRg no AREsp 558.052/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/10/2014; MS 20.694/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 01/09/2014; AgRg no AREsp 537.217/CE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 27/08/2014; AgRg no AREsp 344.705/CE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 04/08/2014.2. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp. 599.050/MG, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 3.2.2015).

11. E, conforme item 66 do referido parecer, prevalece no âmbito do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que, em havendo omissão da Administração Pública na concessão de progressão funcional, não ocorre a prescrição do fundo de direito, "fulminando-se tão somente as parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação (Súmula 85/STJ)".

12. A título de contextualização, cabe citar o Processo Paradigmático nº 19975.103365/2022-10, de interesse da servidora CARMOZINA DE ALMEIDA VIANA, ocupante do cargo de Professora do Ensino Básico do Ex-Território, do quadro de pessoal do ex-Território Federal do Amapá, que, embora tenha cumprido todos os requisitos que dela dependiam, no período de 1994 a 2001, não teve suas progressões efetivadas pela Administração. Contudo, no ano de 2002, teve a progressão relativa ao período de 2001 a 2002 efetivada pela Portaria nº 000112/2002, de 31 de março de 2002 (doc. 24275043 e 24275083). Nesse caso, s.m.j., entendemos que houve omissão da administração em conceder a progressão relativa ao período anterior ao ano de 2001, o que acarreta inúmeros prejuízos funcionais e financeiros à servidora. Além disso, cabe ressaltar que pela ausência de concessão das progressões desse período a servidora permaneceu posicionada na Classe/Nível D-201, de 2010 a 2015. Conforme a manifestação da CPPD-AP, neste caso, se tivesse tido a regulamentação da Lei, bem como a avaliação no período em que não teve progressão, a servidora estaria posicionada na Classe/Nível D-404.

13. Destaca-se, por oportuno, que atualmente, em relação aos docentes que estão ingressando no quadro da União, é exigido, somente, 18 (dezoito) meses de efetivo exercício para progressão funcional, não havendo, dessa forma, necessidade de se cumprir o interstício de 2 (dois) anos no respectivo nível, mediante avaliação de desempenho, de que trata a Lei nº 12.772, de 2012, em virtude do inciso III do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.681, de 2018. Ainda, que os professores que estão sendo transpostos para o quadro em extinção da União já estão sendo posicionados na última classe e nível, sendo questionados pelos professores interessados na revisão de suas progressões quanto aos princípios constitucionais da isonomia em relação às diversidades.

4. Ao final, a SGP/ME formulou os seguintes questionamentos:

**Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090)**

(...)

14. Os fatos narrados acima, em especial, o de que a Administração foi omissa em relação à falta de regulamentação e quanto a efetivação das avaliações de desempenho, implicam na permanência de dúvidas acerca dos casos em que podem ser considerados como omissão administrativa. E, por este motivo, questiona-se: Podemos aplicar o entendimento da Súmula 85/STJ aos casos em que não houve regulamentação e nem avaliação para a concessão da progressão e promover o reposicionamento na classe/nível em que faria jus os servidores prejudicados?

#### CONCLUSÃO

15. Por todo o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, sugerindo o encaminhamento da presente Nota à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, para conhecimento, análise e manifestação acerca das dúvidas suscitadas por este Departamento, **em especial no que diz respeito ao que pode ser considerado como omissão da Administração, bem como para que, analisando o caso concreto apresentado no item 12 acima, esclareça se o ato praticado no ano de 2002 (Portaria nº 000112/2002, de 31 de março de 2002) tem o condão de fulminar o (fundo de) direito do servidor requerente quanto a correção de sua situação funcional do período anterior.** (grifou-se)

5. É o relato do essencial.

### III

6. Do relato dos fatos, verifica-se que a Coordenação das Divisões de Pessoal dos Ex-Territórios Federais do Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal suscitou dúvidas em relação à configuração da omissão administrativa na concessão de progressão de professores dos extintos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, ativos e inativos, que foram absorvidos pelo quadro de pessoal da União, bem como quanto à possibilidade de aplicação, ou não, do entendimento firmado na Súmula nº 85<sup>[1]</sup> do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tendo em vista que, no seu entender, em alguns casos, *“não houve regulamentação e nem avaliação para a concessão da progressão”*. Exemplificativamente, trouxe a situação concreta de uma servidora, conforme exposto no item 12 da Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090).

7. Pois bem. De início, é relevante pontuar que, ao submeter o processo a exame desta Consultoria, o órgão consulente não trouxe elementos concretos a fim de demonstrar a eventual omissão da Administração, o que daria ensejo à possibilidade de aplicação do entendimento da Súmula nº 85 do STJ. Observe-se que, no item 12 da Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090), há uma afirmação genérica de que houve omissão administrativa e um pedido genérico de “análise” da situação fática da servidora, sem ter sido demonstrado pelo órgão consulente qual a dúvida na interpretação da lei, bem como sem demonstrar onde reside a omissão da Administração em relação ao caso concreto. Além disso, conforme contido na Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME (SEI 24275090), ao que parece, em algum momento houve uma decisão por parte da Administração em relação à progressão da servidora, embora, posteriormente, essa decisão tenha sido questionada quanto à sua validade.

8. De qualquer forma, não nos parece possível analisar o caso concreto apresentado pelo órgão consulente pela simples juntada de um extrato de SIAPE da servidora, tal tarefa atribuiria ao parecerista a obrigação de tentar decifrar os motivos que levaram a Administração a tomar a decisão pela publicação da Portaria nº 000112/2002, de 31 de março de 2002 (item 12 da Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME) da forma como foi realizada, bem como acerca dos fatos que teriam levado à Administração a seguir esse caminho, além de questionar todos os demais atos de progressão que se sucederam no tempo em relação à servidora.

9. Diante disso, a nosso ver, nesse momento, compete-nos apenas esclarecer o entendimento consolidado no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), exarado por meio do Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00479.000216/2019-77), o que terminou por gerar no órgão consulente dúvidas em relação à configuração da omissão administrativa, o que ensejaria a aplicação da Súmula nº 85 do STJ na concessão de progressão funcional. Para tanto, vamos trazer à colação excerto do referido Parecer, quando tratou da omissão administrativa na concessão dos atos de progressão funcional e aplicação do prazo prescricional nesses casos, vejamos:

**Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00479.000216/2019-77)**

(...)

63. Para fins de progressão funcional nas Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e de Magistério Superior a lei exige para a mudança de um nível de vencimento para outro imediatamente superior, dentro de uma mesma classe, o cumprimento cumulativo do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho. A expressão "cumulativamente" demonstra a necessidade de que para cada mudança de nível seja observado tais exigências (interstício e aprovação em avaliação de desempenho). Ao se referir ao "efetivo exercício em cada nível" demonstra a necessidade de o docente percorrer efetivamente cada um dos níveis existentes de modo a galgar o nível mais elevado subsequente. **O mero decorrer do tempo não se mostra suficiente para promover a mudança de nível, é preciso também cumprir os requisitos a serem apurados no bojo da avaliação de desempenho.**

64. À vista do exposto, resta demonstrado que a teor da Lei nº 11.784, de 2008, da Lei nº 11.344, de 2006, e da Lei nº 12.772, de 2012, a **progressão dos servidores docentes por elas alcançadas ocorre de nível para outro imediatamente superior desde que cumpridos os requisitos por ela estabelecidos.**

65. Quanto a natureza do ato de progressão deve-se ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento consolidado no sentido de reconhecer que referido ato enseja relação de trato sucessivo, na qual a prescrição atinge apenas as parcelas anteriores ao quinquênio da propositura da ação, não atingindo o direito de fundo, quando houver omissão da Administração. A respeito desse entendimento alertou-nos a Procuradoria-Geral da União, para tanto, colacionou os seguintes julgados:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. RECUSA FORMAL DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA. PRESCRIÇÃO. SÚMULA 85 DO STJ.1. Consoante o entendimento desta Corte, **quando a parte não é beneficiada pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração em reconhecer ou implementar o direito, deverão ser consideradas prescritas apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.**2. Agravo interno desprovido.(AgInt no AREsp 1266342/MA, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/12/2019, DJe 12/12/2019) (grifos acrescidos)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROGRESSÕES FUNCIONAIS.CARREIRA DO SEGURO SOCIAL. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI 10.855/2004. INTERSTÍCIO DE DOZE MESES. LEI 5.645/1970. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. NÃO OCORRÊNCIA. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária contra o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, objetivando a observância do prazo de 12 meses para progressão e promoção funcional até que sobrevenha regulamentação da Lei 10.885/2004.2. **O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do STJ de que, na ação em que se verifica que a parte autora não foi beneficiada pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração, incide, na espécie, a Súmula 85 do STJ, consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.**3. O entendimento do Tribunal a quo está de acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, firme no sentido de que, no presente caso, as promoções e progressões funcionais deverão observar o interstício de 12 meses, e não de 18 meses como pretende a parte recorrente.4. Recurso Especial não provido.(REsp 1777943/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2019, DJe 18/06/2019) (grifos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDORA PÚBLICA. PROGRESSÃO FUNCIONAL AUTOMÁTICA. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. NÃO OCORRÊNCIA. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ. 1. A jurisprudência desta Corte firmou o entendimento **no sentido de que havendo ato omissivo da Administração Pública não ocorre a prescrição do fundo de direito, mas tão-somente das parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação (Súmula 85/STJ).** Precedentes: AgRg no AREsp 558.052/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/10/2014; MS 20.694/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 01/09/2014; AgRg no AREsp 537.217/CE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 27/08/2014; AgRg no AREsp 344.705/CE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 04/08/2014.2. Agravo regimental não provido (AgRg no AREsp. 599.050/MG, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 3.2.2015). 66. Com efeito, prevalece no âmbito do Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que, em havendo omissão da Administração Pública na concessão de progressão funcional, não ocorre a prescrição do fundo de direito, "fulminando-se tão somente as parcelas anteriores ao quinquênio que precedeu à propositura da ação (Súmula 85/STJ)". (grifou-se)

10. Do Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU acima transcrito, podemos extrair as seguintes orientações:

a) a progressão dos servidores da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e de Magistério Superior, por força de lei, exige o cumprimento cumulativo de interstício de tempo de efetivo exercício em cada nível e aprovação em avaliação de desempenho. Por esse motivo, afirmou-se que *"o mero decorrer do tempo não se mostra suficiente para promover a mudança de nível, é preciso também cumprir os requisitos a serem apurados no bojo da avaliação de desempenho"*;

b) a progressão dos servidores docentes, de acordo com a lei de regência, ocorre de um nível para outro imediatamente superior desde que cumpridos os requisitos por ela estabelecidos. Por esse entendimento, extrai-se que não é possível a concessão de progressões acumuladas; e

c) por fim, mas sem entrar em contradição com o que restou consolidado nas alíneas anteriores, firmou-se o entendimento de que quando o servidor não for beneficiado pela progressão funcional prevista em lei e não houver uma recusa formal da Administração (ou seja, quando há uma omissão por parte da Administração), incide, na espécie, a Súmula nº 85 do STJ, consoante a qual, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as parcelas anteriores ao quinquênio da propositura da ação, não atingindo o fundo de direito.

11. A despeito disso, é bom consignar que, no referido Parecer, também ficou bem claro que a aplicação desse entendimento somente é possível quando, de fato, houver a omissão da Administração, e não nas situações em que a Administração decidiu pela concessão da progressão funcional, e esse ato foi, posteriormente, questionado, alegando-se possíveis erros e vícios de legalidade. Em tais casos, aplicar-se-ia o entendimento de que havendo ilegalidade no ato de progressão, este deve ser anulado dentro do prazo de 5 (cinco) anos da sua concessão. Confira-se:

**Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU (NUP: 00479.000216/2019-77)**

(...)

**67. A situação fática ilustrada nos autos pela Comissão Permanente de Pessoal Docente do Departamento de Órgãos Extintos do Ministério da Economia em Roraima - CPPD/SAMP/RR é diversa, alega-se possíveis erros na concessão de progressões que estariam a merecer revisão, como "apuração do tempo de serviço, à avaliação da escolaridade e ao período de interstício considerado para progressão". Com efeito, tais aspectos demonstram que as progressões e promoções teriam sido concedidas, porém, estariam eivadas de vícios de legalidade.**

**68. Com efeito, havendo ilegalidade no ato de progressão, entende o Superior Tribunal de Justiça que deve ser anulado dentro do prazo de 5 (cinco) anos da sua concessão.** Confira-se o excerto extraído do voto do Relator, Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial nº 1814155 - MG, DJe 05/09/2019:

(...) No mais, o acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do STJ no sentido de que, "não há decadência do direito de a Administração Pública anular ato de progressão de servidora pública municipal, eivado de ilegalidade, quando instaurado, dentro do prazo de cinco anos, o competente processo administrativo" (AgInt nos EDcl no AREsp 923.383/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16/06/2017).

A propósito:

AGRAVO INTERNO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DENTRO DO PRAZO DECADENCIAL. SÚMULA 83/STJ.

1. Não há decadência do direito de a Administração Pública anular ato de progressão de servidora pública municipal, eivado de ilegalidade, quando instaurado, dentro do prazo de cinco anos, o competente processo administrativo. Precedentes.

2. Relembre-se que "(...) a própria Lei nº 9.784/1999 que prevê, em seu art. 54, § 2º, que qualquer medida de autoridade administrativa que impugne a validade de um ato já constitui o exercício do direito de anulá-lo" (EDcl no RMS nº 30576 ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, PRIMEIRA TURMA, DJe 09/04/2015).

3. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida.

4. Agravo Interno não provido. (AgInt nos EDcl no AREsp 923.383/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 16/06/2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIFERENÇA DE ADICIONAL DE FUNÇÃO. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DENTRO DO PRAZO DO ART. 54 DA LEI N. 9.784/99 (CAPUT E § 2º). DECADÊNCIA. AFASTAMENTO.

1. O art. 54, § 2º, da Lei n. 9.784/99 considera como "exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato". No caso concreto, a instauração de procedimento administrativo se deu dentro do prazo quinquenal, em que se obedeceu o contraditório e a ampla defesa, não se caracterizando decadência.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no RMS 44.362/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 03/02/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DENTRO DO PRAZO DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICOPROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

(...)

3. No presente caso, a instauração de procedimento administrativo se deu dentro do prazo quinquenal, em que se obedeceu ao contraditório e à ampla defesa, não se caracterizando a decadência.

4. Ademais, é inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, a qual busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos. Súmula 7/STJ. 5. Agravo Regimental não provido.

(EDcl no AREsp 645.999/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 01/07/2015)

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. DECADÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. ART. 54, § 2º, DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS Nº 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

(...)

2. A posição jurisprudencial desta Corte Superior é no sentido de que é possível a interrupção do prazo decadencial com base no art. 54, § 2º, da Lei n. 9.784/99 desde que haja ato concreto, produzido por autoridade competente, em prol da revisão do ato administrativo identificado como ilegal, cujo prazo será fixado a partir da cientificação do interessado (cf. MS 18606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/06/2013; MS 12.286/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 11/03/2014).

3. Agravo regimental não provido. (AgRg nos EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no REsp 1413003/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/12/2014, DJe 15/12/2014)

69. Complemente-se ainda com o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR ESCOLARIDADE. REVISÃO ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. 1. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a Administração Pública tem o poder/dever de rever e anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade. Todavia, se do ato ilegal decorrem efeitos favoráveis ao administrado, é obrigatória a instauração de processo administrativo prévio, com a observância do devido processo legal, bem como do prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, tal como ocorreu no caso. 2. Precedentes: AgRg nos EDcl no REsp 1414708/MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 24.6.2016; AgRg nos EDcl no AREsp 703.032/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.8.2015; AgRg no RMS 44.362/MS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 3.2.2015; AgRg nos EDcl no RMS 28.199/RJ, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe de 12.3.2013. 3. Agravo Interno não provido. (AgInt nos EDcl no AREsp 313624/MG, Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 29/11/2016).

**70. Nesse contexto, resta demonstrado, à luz do regramento contido no art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, que a Administração possui o prazo de 5 (cinco) anos para anular os atos de progressão ou promoção funcionais eivados de ilegalidade. (grifou-se)**

12. A propósito, o Despacho de Aprovação do referido Parecer do Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, de nº 00293/2020/DECOR/CGU/AGU, nessa mesma linha de raciocínio, esclareceu sobre a aplicação do entendimento da Súmula nº 85 do STJ quando há omissão administrativa nos atos de concessão de progressão funcional, vejamos:

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 288/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 11/2020/DECOR/CGU/AGU.

2. Por conseguinte, e na espécie, propõe-se que seja consolidado o entendimento no sentido de que:

a) a partir da entrada em vigor do art. 54, da Lei nº 9.784, de 1999, é de cinco anos, salvo comprovada má fé, o prazo que a Administração Pública dispõe para declarar a nulidade de atos administrativos nas hipóteses em que reste constatada ilegalidade, em consonância com o disposto no art. 110, inciso I, da Lei nº 8.112, de 1990;

b) o enquadramento e a transposição são atos administrativos únicos, de efeito concreto, sem relação de trato sucessivo, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de maneira que o lustro legal para a declaração de nulidade destes atos se inicia a contar de sua edição;

c) o não atendimento dos requisitos legais para a transposição/enquadramento, notadamente por ausência de formalização da opção tempestiva por parte do servidor interessado, não representa *per si* ilegalidade, portanto, não é fundamento apto para ensejar a declaração de nulidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 9.784, de 1999;

d) **quanto às progressões e promoções, havendo ilegalidade na sua concessão, o prazo de cinco anos para sua revisão conta-se a partir da prática do ato administrativo de progressão ou promoção;** e

e) **em caso de omissão da Administração, caracterizada por ausência de recusa formal para reconhecer ou implementar o direito à progressão/promoção, incide a Súmula nº 85 do STJ, consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.**

3. Em relação aos professores do extinto Território de Roraima, e no que se refere à transposição e enquadramento, conclui-se que o preenchimento dos respectivos requisitos legais e a formalização tempestiva da opção do servidor são condições para a legalidade do ato, de maneira que, caso não cumpridos os requisitos, inclusive em razão da ausência de manifestação tempestiva do servidor por *"falta de conhecimento, escolaridade ou de esclarecimento, conforme sustentado pela Comissão Permanente de Pessoal Docente do Departamento de Órgãos Extintos do Ministério da Economia em Roraima - CPPD/SAMP/RR, não tem o condão de ensejar a revisão da situação funcional dos servidores"* (parágrafo 48 do Parecer nº 11/2020/DECOR/CGU/AGU). Nestes casos, resta preservada a situação funcional ou ocorre a inclusão do docente em quadro em extinção, conforme o caso, não havendo que se falar em revisão por ilegalidade.

4. Na espécie, o substrato fático relatado nos autos aparenta revelar, ainda, que aos servidores docentes foram concedidas progressões/promoções, não obstante, na forma do Parecer ora acolhido (parágrafo 49 do Parecer nº 11/2020/DECOR/CGU/AGU), aduz a *"Comissão Permanente de Pessoal Docente do Departamento de Órgãos Extintos do Ministério da Economia em Roraima - CPPD/SAMP/RR a necessidade de revisão ex officio por parte da Administração em relação as supostas concessões de progressões e promoções funcionais em níveis/classes diversos daquele a que faria jus o servidor"*, por conseguinte, **não há que se falar em aplicação da Súmula nº 85/STJ ao caso, uma vez que a jurisprudência do STJ colacionada na manifestação jurídica acolhida demonstra que referenciado entendimento sumular (que resguarda o fundo do direito nas relações de trato sucessivo) aplica-se nas hipóteses em que não haja recusa formal da Administração, ou seja, nos casos de omissão. Nas hipóteses em que há uma decisão administrativa e, assim, há concessão da progressão ou promoção, o prazo para revisão do ato é de cinco anos a contar de sua edição.**

5. Por fim, e nos termos dos parágrafos 52 a 64 do Parecer nº 11/2020/DECOR/CGU/AGU, conclui-se que a progressão dos servidores docentes oriundos do extinto Território Federal de Roraima, nos termos do art. 138 da Lei nº 11.784, de 2008, alterado pela Lei nº 12.702, de 2012; ocorre por titulação e desempenho acadêmico, mediante o cumprimento do interstício legal no nível respectivo para outro imediatamente superior, salvo exceções legais, a exemplo do que dispõe o § 6º do art. 138 da Lei nº 11.784, de 2008, alterado pela Lei nº 12.702, de 2012, que remete à disciplina do § 2º do art. 13 e do art. 14 da Lei nº 11.344, de 2006. Portanto, nos termos do Parecer ora acolhido (parágrafo 64) **"resta demonstrado que a teor da Lei nº 11.784, de 2008, da Lei nº 11.344, de 2006, e da Lei nº 12.772, de 2012, a progressão dos servidores docentes por elas alcançadas ocorre de nível para outro imediatamente superior desde que cumpridos os requisitos por ela estabelecidos"**, não se admitindo, pois, a progressão/promoção *per saltum*, ou seja, não há respaldo jurídico para a progressão/promoção acumulada, em que o servidor docente passaria por diversos patamares funcionais por meio de um único ato administrativo.

6. Caso acolhido, restitua-se o feito à Consultoria Jurídica da União no Estado de Roraima, e cientifique-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, a Procuradoria-Geral da União e a Procuradoria-Geral Federal. (grifou-se)

13. Observe-se que no referido Despacho de Aprovação restou esclarecido que *“nas hipóteses em que há uma decisão administrativa e, assim, há concessão da progressão ou promoção, o prazo para revisão do ato é de cinco anos a contar de sua edição”*, não se aplicando ao caso o entendimento da Súmula nº 85 do STJ.

14. Em acréscimo, vale registrar que esta PGFN, ao tomar conhecimento do Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU e do entendimento acima consolidado, elaborou a Nota nº 01102/2020/PGFN/AGU, a qual concluiu pela superação do entendimento contido na parte final do Parecer nº 01113/2017/SZD/CONJUR-MP/CGU/AGU e ratificado na parte final do PARECER nº 00027/2020/SZD/CPN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, nesses termos:

7. Em razão do entendimento fixado pela Consultoria-Geral da União restou superado o entendimento contido na parte final do Parecer n. 01113/2017/SZD/CONJUR-MP/CGU/AGU e ratificado na parte final PARECER n. 00027/2020/SZD/CPN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU no sentido de que o prazo prescricional da pretensão do servidor de obter progressão funcional seria de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, contados do término de cada período avaliativo.

8. Isso porque, **consta no PARECER n. 00011/2020/DECOR/CGU/AGU que a contagem do prazo prescricional de cinco anos deve ser feita de outra forma. O referido parecer assentou a aplicação da Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que quando o servidor não é beneficiado pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração em reconhecer ou implementar o direito, deverão ser consideradas prescritas apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação. In verbis:**

(...)

9. Ademais, **conforme o Despacho nº 293/2020/DECOR/CGU/AGU, "em caso de omissão da Administração, caracterizada por ausência de recusa formal para reconhecer ou implementar o direito à progressão/promoção, incide a Súmula nº 85 do STJ, consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação."**

10. Diante do exposto, solicita-se que o apoio cientifique a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e todos os demais membros desta Coordenação-Geral de Pessoal da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio acerca:

1. do entendimento apresentado nesta manifestação jurídica, notadamente aquele apresentado nos itens 4, 7 e 8; e

2. do teor do Parecer nº 11/2020/DECOR/CGU/AGU (8053323) e dos respectivos despachos de aprovação.

11. Ademais, solicita-se a juntada de cópia desta manifestação nos autos do processo nº 16419.001302/2014-37. (grifou-se)

15. Diante do exposto, parece-nos que as questões relativas à configuração da omissão administrativa na concessão de progressão funcional e à possibilidade de aplicação da Súmula nº 85 do STJ foram devidamente definidas no Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU e no Despacho de aprovação nº 00293/2020/DECOR/CGU/AGU. Contudo, deverá o órgão consulente, diante dos casos concretos submetidos a exame, verificar se é o caso, ou não, de aplicação do entendimento da Súmula nº 85 do STJ, e, em caso de dúvida jurídica, submeter os autos ao exame da Consultoria jurídica, municiada de elementos concretos e objetivos que demonstrem a omissão da Administração.

16. Mais uma vez, é importante destacar que, consoante consolidado no Parecer do DECOR/CGU/AGU, nas hipóteses em que houve uma decisão administrativa e, assim, houve a concessão da progressão ou promoção, o prazo para revisão do ato é de cinco anos a contar de sua edição, não sendo possível a aplicação da Súmula nº 85 do STJ em tais situações.

17. Por fim, em relação à alegação de isonomia em relação a outros servidores docentes que ingressaram no quadro da União posteriormente e obtiveram progressões mais favoráveis, cumpre-nos dizer que não compete à Administração efetivar o princípio da isonomia para seus servidores, visto que tal matéria é reservada à lei em sentido formal, consoante preceitua a Súmula Vinculante nº 37 [2] do STF. Nesse sentido, veja-se:

A questão central a ser discutida nestes autos refere-se à possibilidade de **o Poder Judiciário ou a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores** públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, **com fundamento no princípio da isonomia, independentemente de lei**. Inicialmente, salienta-se que, desde a [Primeira Constituição Republicana](#), 1891, em seus arts. 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, ocorre mediante edição de lei. Atualmente, a [Carta Magna de 1988](#), art. 37, X, **trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos**. A propósito, na sessão plenária de 13-12-1963, foi aprovado o [Enunciado 339](#) da Súmula desta Corte (...). Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que **esta Corte pacificou o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia**. (...) Registre-se que, em sucessivos julgados, esta Corte tem reiteradamente aplicado o [Enunciado 339](#) da Súmula do STF, denotando que sua inteligência permanece atual para a ordem constitucional vigente. (STF, [RE 592.317](#), voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 28-8-2014, *DJE* 220 de 10-11-2014, [Tema 315](#).) (grifou-se)

18. Sendo assim, não nos parece razoável a argumentação constante do item 13 da Nota Técnica SEI nº 17329/2022/ME, que sugere a revisão de atos de progressão funcional com fundamento no princípio da isonomia.

#### IV

19. Diante do exposto, conclui-se, em consonância com o Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU e o Despacho de aprovação nº 00293/2020/DECOR/CGU/AGU, que:

a) em caso de omissão da Administração, caracterizada por ausência de recusa formal para reconhecer ou implementar o direito à progressão/promoção, incide a Súmula nº 85 do STJ, consoante a qual, nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação;

b) nas hipóteses em que há uma decisão administrativa e, assim, há concessão da progressão ou promoção, o prazo para revisão do ato é de cinco anos a contar de sua edição, não se aplicando, em consequência, a Súmula nº 85 do STJ;

c) nesses termos, parece-nos que as questões relativas à configuração da omissão administrativa na concessão de progressão e à possibilidade de aplicação da Súmula nº 85 do STJ foram devidamente definidas no Parecer nº 00011/2020/DECOR/CGU/AGU e no Despacho de aprovação nº 00293/2020/DECOR/CGU/AGU. Contudo, deverá o órgão consulente, diante dos casos concretos submetidos a exame, verificar se é o caso, ou não, de aplicação do entendimento da Súmula nº 85 do STJ, e, em caso de dúvida jurídica, submeter os autos ao exame da Consultoria jurídica, municiada de elementos concretos e objetivos que demonstrem a omissão da Administração; e

d) em relação à alegação de isonomia em relação a outros servidores docentes que ingressaram no quadro da União posteriormente e obtiveram progressões mais favoráveis, cumpre-nos dizer que não compete à Administração efetivar o princípio da isonomia para seus servidores, visto que tal matéria é reservada à lei em sentido formal.

20. Por fim, **cabe ressaltar o caráter meramente opinativo do presente Parecer, que não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade competente em face dos requerimentos que lhe forem formulados**, em atenção ao que determina o artigo 48 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

À consideração superior, com proposta de restituição dos autos à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

*Documento assinado eletronicamente.*

**ALINE NASCIMENTO CUNHA VIEIRA**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

*Documento assinado eletronicamente.*

**JULIO CESAR FARIA**

Coordenador Jurídico de Assuntos de Legislação de Pessoal

*Documento assinado eletronicamente.*

**LUCIANA VIEIRA S. MOREIRA PINTO**

Coordenadora-Geral de Assuntos de Legislação de Pessoal

Aprovo. Encaminhe-se o presente Processo Administrativo à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, consoante proposto.

*Documento assinado eletronicamente.*

**FABIANO DE FIGUEIREDO ARAÚJO**

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio

[1] Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

[2] Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 25/05/2022, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Vieira Santos Moreira Pinto, Coordenador(a)-Geral**, em 25/05/2022, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Julio Cesar Faria, Coordenador(a)**, em 25/05/2022, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aline Nascimento Cunha Vieira, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 25/05/2022, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24906560** e o código CRC **84B12354**.

---

Referência: Processo nº 19975.111324/2022-05

SEI nº 24906560