

Parecer

Ementa: Constitucional e Administrativo. Justiça do Trabalho. Oficial de Justiça Avaliador Federal. Progressão/promoção de servidor. Ato GP nº 09/2009. Período de gestão. Ações de treinamento. Limitação temporal durante o ciclo avaliativo. Lei nº 11.416/2016. Portaria Conjunta nº 1/2007. Aparente legalidade. Possibilidade de requerimento administrativo para alteração da matéria.

Consulta-nos a **Associação dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais da Justiça do Trabalho da 2ª Região (AOJUSTRA)** sobre a legalidade do Ato GP nº 09/2009, que regulamenta a progressão e a promoção na carreira dos servidores do TRT da 2ª Região, mais especificamente no que tange à limitação da periodicidade da avaliação do desempenho profissional e postergação da efetivação da progressão.

1. ANÁLISE

O questionamento do consulente decorre da previsão dos artigos 30 e 32, parágrafo único, da Ato GP nº 09/2009, da Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, que assim dispõem:

Art. 30. Terá direito à promoção o servidor que:

- I - apresentar desempenho satisfatório no processo avaliativo;
- II - participar, **durante o período de permanência na classe**, de conjunto de ações de treinamento que totalizem o mínimo de oitenta horas de aula, oferecido, preferencialmente, pelo órgão.

(...)

Art. 32. A comprovação das ações de treinamento far-se-á mediante requerimento protocolado, endereçado à Secretaria de Pessoal, instruído com cópia de certificado ou de declaração de conclusão do evento, devidamente autenticada, podendo a autenticação ser feita pela unidade responsável pelo seu recebimento à vista do original.

Parágrafo único. **A apresentação dos comprovantes dos cursos de aperfeiçoamento deverá ocorrer até 30 (trinta) dias úteis antes do término do período avaliativo para inclusão nas promoções.** (grifou-se)

Conforme se depreende das normas questionadas, a participação em ações de treinamento que totalizem ao menos 80 (oitenta) horas é requisito necessário à promoção. O parágrafo único do artigo 32 do ato exige a apresentação dos comprovantes dos cursos de aperfeiçoamento com até 30 dias de antecedência do período avaliativo para inclusão nas promoções.

Ou seja, tal como narrado na consulta, na hipótese de o servidor não ter complementado as oitenta horas de ações de treinamento exigidas pelo normativo no prazo de 30 dias antes do término do período avaliativo, permanecerá sem ascender na carreira por mais um período avaliativo, **ainda que tais horas venham a ser obtidas antes do transcurso no novo período.** Ou seja, por certo, esse servidor terá obstado o desenvolvimento funcional e, conseqüentemente, não gozará dos benefícios remuneratórios decorrentes da elevação de nível não configurada.

Em que pese a aparente falta de razoabilidade da norma, é preciso analisar se as disposições em questão estariam em desarmonia com o que prevê a legislação, notadamente da Lei nº 11.416/2006, que regulamenta as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União. A mencionada norma, no que concerne ao desenvolvimento na carreira, estipula o seguinte:

Art. 9º O desenvolvimento dos servidores nos cargos de provimento efetivo das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário dar-se-á mediante progressão funcional e promoção.

§ 1º A progressão funcional é a movimentação do servidor de um padrão para o seguinte dentro de uma mesma classe, observado o interstício de um ano, sob os critérios fixados em regulamento e de acordo com o resultado de avaliação formal de desempenho.

§ 2º A promoção é a movimentação do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe seguinte, observado o interstício de um ano em relação à progressão funcional imediatamente anterior, **dependendo, cumulativamente, do resultado de avaliação formal de desempenho e da participação em curso de aperfeiçoamento oferecido, preferencialmente, pelo órgão, na forma prevista em regulamento.** (grifou-se)

Por seu turno, a Portaria Conjunta nº 1/2007, dos Tribunais Superiores e Conselhos, em atenção ao artigo 26 da Lei nº 11.416/2006¹ e aos demais dispositivos da norma que remetem à necessidade de regulamentação (como é o caso do § 2º do art. 9º), instrumentalizou diversos aspectos que careciam de complementação.

A respeito da promoção funcional, assim como o Ato GP-TRT nº 9/2009, a Portaria Conjunta nº 1/2007 também exige do servidor a participação em conjunto de ações de treinamento que totalize, no mínimo, oitenta horas de aula. Também no mesmo sentido do que o previsto na norma do Regional, a Portaria Conjunta nº 1 determina que a participação nas ações de treinamento deve ocorrer durante o período de permanência na classe, da seguinte forma:

Anexo IV

Art. 6º Terá direito à promoção o servidor que:

I – apresentar desempenho satisfatório no processo de avaliação a que alude o art. 3º;

II – participar, **durante o período de permanência na classe, de conjunto de ações de treinamento que totalizem o mínimo de oitenta horas de aula**, oferecido, preferencialmente, pelo órgão. (grifou-se)

Ou seja, verificando-se tanto a Lei nº 11.416/2006 como a Portaria Conjunta nº 1/2007, não se vislumbra no normativo do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região uma ilegalidade flagrante na parte em que exige a participação em ações de treinamento que totalizem ao menos 80 horas **durante o período de permanência na classe**. Isso porque tais ações de treinamento devem ser realizadas durante o período em que o servidor está sendo avaliado, sendo esta a exigência das normas superiores.

A questão apresentada pela associação consulente não discute a avaliação e nem mesmo a necessidade de respeito ao intervalo inicial de um ano (a contar do efetivo ingresso na carreira). O que se mostra controvertida é a restrição imposta pelo Tribunal no sentido de que a avaliação ocorrerá somente em **intervalos**

¹ Lei nº 11.416/2006: Art. 26. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito de suas competências, baixar os atos regulamentares necessários à aplicação desta Lei, observada a uniformidade de critérios e procedimentos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação.

periódicos de um ano e, principalmente, a imposição de prazo para a comprovação da participação nas horas necessárias de curso de aperfeiçoamento.

Em outras palavras, o intuito da consulta é compreender se o ato restritivo reveste-se de legalidade, sobretudo diante do fato de que o servidor que cumpriu os requisitos para a progressão/promoção após o período de avaliação (e, portanto, durante o curso do próximo interstício), terá seu direito postergado ao ano seguinte, o que poderia ser entendido como imposição desarrazoada e arbitrária do ato administrativo.

Todavia, conforme sugerem as normas analisadas neste opinativo, o Ato GP-TRT nº 9/2009 não destoa delas em seu conteúdo.

Ainda assim, um ponto que merece realce diz com a previsão do artigo 32, parágrafo único, do Ato nº 9, que exige a comprovação em até 30 dias antes do final do período avaliativo, da participação nas ações de treinamento que totalizem oitenta horas.

Imagine-se a situação de servidor que, mesmo que tenha cumprido as 80 horas dentro do período avaliativo, somente logre êxito em comprovar mediante certificado a participação nas ações de treinamento depois do prazo estipulado pelo parágrafo único do artigo 32 do Ato nº 9/2009. **Em relação a essa situação hipotética, poder-se-ia sustentar que a restrição é ilegal e desarrazoada, pois o servidor teria cumprido o requisito dentro do período avaliativo, como exige a Portaria Conjunta nº 1/2007, atrasando apenas a comprovação.**

De modo diverso, em relação àqueles servidores que somente no período avaliativo seguinte complementam as oitenta horas de treinamento, torna-se mais dificultoso sustentar que a promoção se efetive antes de encerrado o novo ciclo, já que a Portaria Conjunta nº 1/2007 exige a participação nas ações de treinamento **durante o período de permanência na classe.**

Outro Tribunais Regionais do Trabalho regulamentam a matéria de forma semelhante, definindo como base para a avaliação o **período de gestão**, a exemplo do TRT-3 e TRT-4:

Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região
INSTRUÇÃO NORMATIVA GP N. 39

Art. 25. A progressão funcional e a promoção ocorrerão na data em que o servidor completar o interstício necessário para a movimentação funcional, produzindo efeito financeiro a partir do dia subsequente.

Parágrafo único. Caso os requisitos descritos no art. 23 não tenham sido satisfeitos até a data prevista para a promoção, esta somente será efetivada na data de conclusão do interstício em que o servidor vier a satisfazê-los.

Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região
PORTARIA Nº 5.415, DE 21 DE SETEMBRO DE 2015

Art. 44. Terá direito à promoção o servidor que: (...)

Parágrafo único. O servidor que, na data de sua promoção, não cumprir os requisitos elencados neste artigo, **somente poderá ser promovido no ano subsequente**, desde que satisfeitos os referidos requisitos.

Ou seja, delimita-se que somente haverá movimentação de padrão ao fim do exercício daquele período de gestão (data utilizada como base para o cálculo dos efeitos financeiros da possível progressão/promoção), oportunidade em que ocorrerá a avaliação, bem como dispõem que o período de gestão somente pode ser prorrogado no limite dos afastamentos ocorridos naquele exercício.

Não sendo possível a comprovação do cumprimento dos requisitos avaliativos pelo servidor nesta etapa (que são cumulativos, no caso da promoção) – e isso inclui documentação a indicar a frequência ao mínimo de 80 horas em ações de treinamento² -, sem que haja enquadramento nas exceções previstas na Resolução, somente ocorrerá a oportunidade para tal ao fim do próximo período de gestão.

Logo, ainda que se possa entender que subsiste o direito, que advém da satisfação dos requisitos tão somente, e, portanto, tal restrição impõe indevida estagnação do servidor e limitação de seu desenvolvimento funcional, as normas de hierarquia superior também trazem a previsão dos interstícios e a necessidade de que as ações de treinamento sejam realizadas durante o período avaliativo previsto para ocorrer a promoção.

Considerando tais óbices à pretensão demonstrada pela consulente, por ora, o espaço para questionamento seria voltado à interpretação restritiva do direito do servidor pelo regulamento do TRT-2, sob o argumento de que, mesmo o servidor tendo cumprido os requisitos para ser promovido, a Administração deixa de fazê-lo face ao respeito ao período de gestão, de forma também a atrasar os efeitos financeiros dessa eventual promoção.

² Resolução CNJ nº 43/2008. Art. 21. É indispensável que o servidor candidato à promoção na carreira, além de obter resultado igual ou superior a 70% (setenta por cento) nos fatores de que trata o art. 20 desta resolução, tenha participado de ações de treinamento. (...)

§ 5º As ações de treinamento de que trata este artigo deverão perfazer no mínimo 80 (oitenta) horas durante o período de permanência na classe, considerando-se, ainda, o disposto no art. 11 do Anexo IV da Portaria Conjunta nº 01/2007-STF.

Contudo, frise-se que tal pretensão pode ser obstaculizada tanto pela aparente consonância com a legislação superior, como pela provável alegação do tribunal de que está agindo dentro de sua autonomia que lhe confere a Constituição da República³.

Ainda assim, principalmente no que se refere àquela situação em que as ações de treinamento se dão durante o período de permanência na classe, mas a comprovação apenas no período avaliativo seguinte, é possível sustentar que há extrapolação do poder regulamentar.

Isso porque qualquer restrição de direitos pressupõe lei em sentido formal, e não mero ato regulamentar. Nesse sentido, segue a jurisprudência:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. RESOLUÇÃO 1.166/2005 DA ANTT. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE EM RECURSO ESPECIAL.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A Corte de origem, ao decidir que houve o extrapolemanto do poder regulamentar - porquanto a exigência do pagamento de multas administrativas para a renovação/concessão do CRF, estabelecida pela Resolução 1.166/2005, não tem amparo na Lei 10.233/2001 - utilizou-se de fundamentação de natureza constitucional.

3. Tendo o Tribunal de origem decidido a controvérsia sob enfoque dos princípios constitucionais da legalidade e do limite no poder regulamentar, a matéria não pode ser examinada em Recurso Especial, sob pena de usurpação da competência atribuída ao STF.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1413848/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 07/03/2014)

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA. DEDUÇÃO DO PAT-PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR. INCENTIVO FISCAL. LIMITAÇÃO IMPOSTA POR ATOS INFRALEGAIS. ILEGALIDADE. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA. 1. A Lei nº 6.321/76 realizou a previsão de que as despesas realizadas com o PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador podem ser deduzidas em dobro do lucro tributável pelo Imposto de Renda. 2. As Instruções Normativas nos 143/86 e 267/02 impuseram restrições inovadoras ao gozo do incentivo fiscal, consubstanciadas na fixação de custos máximos para as refeições individuais. Ilegalidade. Limites não existentes na legislação instituidora do programa. Extrapolação do poder

³ Constituição: Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

regulamentar conferido à Secretaria da Receita Federal, acarretando ferimento aos Princípios da Legalidade e da Hierarquia das Leis. Precedente do STJ e desta Terceira Turma. 3. Correta a sentença, igualmente, no que tange à declaração do direito do Impetrante à compensação das importâncias recolhidas a maior, ressalvado ao Fisco o direito de fiscalizar as importâncias apuradas pelo contribuinte e respeitado o prazo quinquenal previsto na Lei Complementar nº 118/05 e art. 170-A, do CTN. Já restou pacificado entendimento de que "o mandado de segurança constitui ação adequada para a declaração do direito à compensação" (súmula nº 213 do STJ). 4. Apelação da Fazenda Nacional e Remessa Necessária improvidas (APELREEX 00005155920124058400, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::04/06/2013 - Página::96.)

Por fim, ainda que não se constate flagrante ilegalidade no Ato nº 9/2009, é possível requerer administrativamente à Presidência a alteração da regulamentação, invocando caso análogo ao que ocorre com os servidores de determinadas carreiras do Poder Executivo, os quais possuem as normas de progressão e promoção regulamentadas pelo Decreto nº 84.669/1980, que estipula datas fictícias para a publicação do ato de progressão e para o início da produção dos efeitos financeiros. Veja-se o que dispõe o referido decreto:

Art. 19 - Os atos de efetivação da progressão funcional observado o cumprimento dos correspondentes interstícios, deverão ser publicados até o último dia de julho e de janeiro, vigorando seus efeitos a partir, respectivamente, de setembro e março.

Em relação à matéria, recentemente, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, ao apreciar o Tema 206, fixou tese no sentido de que a progressão e seus efeitos financeiros devem observar o efetivo exercício na carreira, não sendo possível criar datas fictícias para a operacionalização das progressões.

Com efeito, no julgamento do Tema nº 206, cuja questão controvertida consistia em “saber se o termo inicial dos efeitos financeiros das progressões deve ser a data da entrada em exercício do servidor ou nos termos dos arts. 10 e 19, do Decreto nº 84.669/80, que estipulam os meses de janeiro e julho”, o acórdão restou assim ementado:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. TEMA 206. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FINANCEIROS. TERMO INICIAL. ARTIGOS 10 E 19 DO DECRETO 84.669/80. ILEGALIDADE. DATA DA ENTRADA EM EFETIVO EXERCÍCIO NA CARREIRA. INCIDENTE DA UNIÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Os artigos 10 e 19 do Decreto 84.669/80 estabelecem a

seguinte dinâmica para a progressão funcional e sua produção de efeitos financeiros: (a) o interstício para a progressão funcional tem o termo inicial no primeiro dia de janeiro ou julho; (b) o ato de efetivação da progressão deve ser publicado até o último dia de janeiro ou julho; (c) os efeitos financeiros da progressão vigoram a partir de março ou setembro. 2. Os argumentos utilizados nas discussões sobre a validade dos critérios de contagem do termo inicial dos interstícios são aproveitados, também, no debate sobre os efeitos financeiros da progressão. Os temas estão intrinsecamente relacionados, motivo pelo qual o debate sobre os efeitos financeiros abrange a problemática do interstício. 3. A jurisprudência da TNU afirma que o marco inicial para a contagem dos interstícios das progressões funcionais deve ser fixado na data da entrada em efetivo exercício na carreira (temas 189 e 190). 4. O critério estabelecido pelos artigos 10 e 19 do Decreto 84.669/80 é ilegal, pois além de ofender a isonomia, acarreta o descarte de tempo de serviço, elemento que, por determinação legal, é um dos parâmetros da progressão. 5. **Tese: em razão da ilegalidade dos artigos 10 e 19, do Decreto nº 84.669/80, o termo inicial dos efeitos financeiros das progressões funcionais de servidores pertencentes a carreiras abrangidas pelo referido regulamento deve ser fixado com base na data da entrada em efetivo exercício na carreira, tanto para fins de contagem dos interstícios, quanto para o início de pagamento do novo patamar remuneratório.** (PEDILEF 5012743-46.2017.4.04.7102, JUIZ FEDERAL FABIO DE SOUZA SILVA, TNU, DOU 08/11/2019) (grifou-se)

Como visto, restou fixada a seguinte tese no Tema 206: “em razão da ilegalidade dos artigos 10 e 19, do Decreto nº 84.669/80, **o termo inicial dos efeitos financeiros das progressões funcionais de servidores pertencentes a carreiras abrangidas pelo referido regulamento deve ser fixado com base na data da entrada em efetivo exercício na carreira, tanto para fins de contagem dos interstícios, quanto para o início de pagamento do novo patamar remuneratório**”.

Em que pese a semelhança com o caso que originou o mencionado precedente, na situação enfrentada pelos servidores da justiça do trabalho da 2ª Região, **a incompletude das horas de treinamento configura requisito exigido pela legislação não preenchido, não se discutindo meramente as datas a partir das quais devem vigorar os efeitos da progressão/promoção.**

Portanto, a despeito de não haver flagrante ilegalidade, é possível requerer administrativamente ao TRT da 2ª Região a modificação de seu normativo, sobretudo para garantir a promoção daqueles servidores que realizam as ações de treinamento durante o período de avaliação, mas apenas depois comprovam mediante as certidões de conclusão dos cursos.

2. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

(a) a Portaria Conjunta nº 1/2007 estabelece que, para ter direito à promoção, o servidor deve “participar, durante o período de permanência na classe, de conjunto de ações de treinamento que totalizem o mínimo de oitenta horas de aula”, razão pela qual o artigo 30, II, do Ato GP-TRT nº 9/2009, está em consonância com o regulamento geral da Lei nº 11.416/2006, não se vislumbrando, portanto, ilegalidade flagrante;

(b) o parágrafo único do artigo 32 do Ato GP-TRT nº 9/2009 pode ser questionado perante o Tribunal, sobretudo se configurar óbice à promoção do servidor que tenha completado as oitenta horas em ações de treinamento dentro do período avaliativo vigente;

(c) ainda que não tenha se constatado ilegalidade, é possível, em um primeiro momento, requerer administrativamente ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região a alteração de seu normativo, para permitir que os servidores que completem as horas em ações de treinamento somente no período avaliativo seguinte não tenham postergado os efeitos da promoção, analogicamente à situação enfrentada pelos servidores do Poder Executivo Federal;

É o parecer.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

Rudi Cassel
OAB/DF 22.256

Jean P. Ruzzarin
OAB/DF 21.006

Marcos Joel dos Santos
OAB/DF 21.203

Aracéli A. Rodrigues
OAB/DF 26.720