

ANÁLISE JURÍDICA COMPLEMENTAR

Assunto Promoção à Classe de Professor Associado. Natureza declaratória. Banca avaliativa e relatório consubstanciado. Exame comparativo entre a Resolução 04/2014 e a Minuta de Resolução Complementar da UFMG. Potenciais ilegalidades.

1. QUESTÃO CENTRAL.

O APUBH, por meio dos Diretores Prof. Helder e Profa. Luciene, em reunião realizada em 23 de abril, requereram análise complementar da análise anteriormente apresentada sobre a Minuta da Resolução Complementar que dispõe sobre as progressões e promoções dos integrantes das Carreiras do Magistério Federal da Universidade Federal de Minas Gerais.

O foco da análise complemente se restringe à viabilidade jurídica de se sustentar, perante a PRORH/UFMG, que a promoção à Classe de Professor Associado (Classe C, conforme Lei 12.772/2012, com as alterações da Lei 15.141/2025) é ato administrativo de natureza declaratória e, portanto, não depende de submissão a banca avaliativa ou de apresentação de relatório consubstanciado com função constitutiva.

A questão emerge com urgência em contexto de reforma normativa interna da UFMG, na qual se discute a referida minuta de Resolução que potencialmente agravaria o rigor procedimental para a referida promoção, tal como apontado pelas docentes da Escola de Enfermagem em carta dirigida à CPPD/PRORH.

2. LEI 12.772/2012.

A Lei nº 12.772/2012 em seu art. 12 estabelece os critérios para progressão e promoção na carreira e conceitua a promoção como *“a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente, na forma desta Lei”*.

Em seu parágrafo primeiro, o artigo enumera os requisitos para cada promoção. Para a Classe C, com a denominação de Professor Associado, exige: o cumprimento do interstício mínimo de vinte e quatro meses no último nível da classe anterior, aprovação em processo de avaliação de desempenho e a obtenção do título de doutor.

Portanto, diferentemente da promoção para a Classe D (Professor Titular), na qual exige expressamente aprovação de memorial ou defesa de tese acadêmica inédita como condição normativa inafastável, a Lei não prevê procedimento complexo, banca avaliativa ou apresentação de relatório consubstanciado para a Classe de Associado.

3. NATUREZA DECLARATÓRIA DA PROMOÇÃO.

A teoria geral do direito administrativo, consolidada pela doutrina e jurisprudência, traz distinção entre atos administrativos constitutivos (que criam, modificam ou extinguem situações jurídicas) e atos declaratórios (que meramente reconhecem ou verificam situações jurídicas preexistentes).

Assim, quando a lei estabelece requisitos objetivos para a aquisição de um direito funcional — como interstício, titulação e desempenho — o direito nasce no instante do cumprimento desses requisitos. A atuação administrativa posterior é apenas de reconhecimento e confirmação do direito já conquistado, não de criação do direito. Neste sentido, o Parecer nº 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU consolida precisamente este entendimento.

4. PARECER AGU Nº 00038/2023: SUPERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ANTERIOR E FORÇA VINCULANTE.

O Parecer nº 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU foi editado em resposta a questões apresentadas pelo SIPEC (Sistema de Pessoal da Administração Federal) acerca da correta interpretação da avaliação de desempenho para fins de progressão e promoção no magistério federal. O documento reconhece que a avaliação de desempenho, até então frequentemente interpretada como constitutiva (que cria ou nega o direito), deve ser reinterpretada como declaratória (que apenas verifica e reconhece o implemento do direito já conquistado).

A justificativa central do Parecer repousa na leitura conjunta dos artigos 12 e 13-A da Lei 12.772/2012, que estabelecem:

Art. 12. O desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior ocorrerá mediante progressão funcional e promoção.

Art. 13-A. O efeito financeiro da progressão e da promoção a que se refere o caput do art. 12 ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira.

O Parecer consolida consenso entre PGF (Procuradoria-Geral Federal), CONJUR-MEC (Consultoria Jurídica do Ministério da Educação), CONJUR-MGI (Consultoria Jurídica do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos) e SIPEC.

Trata-se, pois, de orientação administrativa vinculante, que deve prevalecer sobre interpretações anteriores de normas infralegais (art. 40, §1º, LC 73/1993).

5. PORTARIA MEC Nº 554/2013: NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO.

A Portaria MEC nº 554/2013 estabelece, em seu art. 8º, que *"a avaliação de desempenho acadêmico para promoção à classe D, denominada Professor Associado, da Carreira do Magistério Superior, será realizada por comissão examinadora constituída especialmente para este fim, no âmbito de cada Instituição Federal de Ensino"*.

O dispositivo reflete a interpretação do Ministério à época de sua edição (2013), sobre como implementar o requisito de aprovação em processo de avaliação de desempenho.

Todavia, posteriormente à sua edição sobreveio o Parecer AGU nº 00038/2023, que alterou o entendimento jurídico sobre a natureza dessa avaliação de desempenho, devendo a norma infralegal ser interpretada em conformidade com a lei e com a orientação administrativa vinculante superveniente. Tal é a consequência do princípio da conformidade hierárquica das normas.

Além disso, o princípio da razoabilidade (art. 2º da Lei 9.784/1999) exige que se considere desproporcional manter, para a promoção à classe de Associado, procedimento mais rigoroso do que aquele legalmente previsto para a classe de Titular.

6. COMPARAÇÃO ESTRUTURAL: RESOLUÇÃO 04/2014 x MINUTA 2026

A Resolução Complementar UFMG nº 04/2014 instituiu procedimento que previa banca avaliadora com análise qualitativa do desempenho acadêmico do docente. Conquanto já representasse certa tensão jurídica com a natureza declaratória do ato, a Resolução não se referia explicitamente a *"relatório consubstanciado"*.

A Minuta de Resolução Complementar (2026) não apenas mantém a banca, como introduz o relatório consubstanciado como peça obrigatória e nuclear do processo avaliativo, como se extrai dos artigos 14 e 15 da Minuta.

O termo "relatório consubstanciado" denota documento a ser apresentado por ocasião da solicitação de promoção, que exige síntese fundamentada da trajetória acadêmica do docente. A nosso ver, a exigência de tal documento configura formalismo que amplia significativamente o ônus probatório sobre o servidor, transformando a avaliação de desempenho em uma avaliação incompatível com sua natureza declaratória.

Ainda, o artigo 15 da Minuta, diferentemente do disposto no artigo 14, §2º, não faz restrição da trajetória acadêmica ao período em que o docente se manteve na Classe B, o que a nosso ver é um equívoco.

Por fim, temos que o artigo 15, §3º, ao possibilitar que *a avaliação seja feita exclusivamente pela documentação constante do processo*, reforça o caráter confirmatório ou declaratório da avaliação, o que deve ser estendido a todos e todas.

7. EXCESSO REGULAMENTAR.

A exigência, por ato normativo interno da UFMG, de banca avaliativa e relatório consubstanciado como requisitos obstaculares (que travam a promoção) viola o princípio da legalidade estrita (art. 37, caput, CF).

Com efeito, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Aqui, a lei federal (Lei 12.772/2012) não previu banca com poder constitutivo; ao máximo, autoriza aferição ou confirmação de desempenho. Este é um caso clássico de excesso regulamentar (ultrapassagem dos limites do poder normativo secundário). A universidade, embora dotada de autonomia administrativa (art. 207, CF), não pode legislar contra a lei ou para além da lei.

Somem-se a isso os efeitos financeiros. Como visto, o art. 13-A da Lei 12.772/2012 estabelece que *"os efeitos financeiros da progressão e da promoção ocorrem a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos legais"*. Se a UFMG impõe procedimento não previsto em lei, retardando o momento do "cumprimento dos requisitos legais" e os efeitos financeiros da promoção, tal postergação configura afronta ao direito do servidor à percepção tempestiva de seus vencimentos.

8. COERÊNCIA COM A PRÁTICA ADMINISTRATIVA.

Conforme assinalado na carta da Profa. Maria Odete Pereira, diversas Universidades Federais — incluindo as dos estados do Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pernambuco — adotam a promoção à classe de Professor Associado como ato de natureza exclusivamente declaratória, sem banca ou comissão especial. Essa prática administrativa consolidada, anterior ao Parecer AGU de 2023 mas em consonância com ele, demonstra que a interpretação dada pelas docentes da Enfermagem não é isolada, além de reforçar a razoabilidade da argumentação.

9. PERSPECTIVA DE JUDICIALIZAÇÃO.

A aprovação da Minuta tal como redigida, com a manutenção de procedimento mais rigoroso na UFMG, abre a possibilidade de judicialização da questão. Os Tribunais Regionais Federais, particularmente o TRF-6 (Sexta Região, ao qual

se vincula UFMG), têm acolhido argumentação análoga quando comprovado que o(a) docente cumpriu os requisitos legais (interstício, título, desempenho) mas fora preterido por obstáculos procedimentais não previstos em lei. A consolidação de jurisprudência neste sentido fortalece a posição dos(as) docentes em eventual contencioso, embora o contexto atual seja distinto daquele trazido pelo Parecer nº 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU.

10. CONCLUSÃO.

Por todo exposto e salvo melhor juízo, entendemos que:

a) a promoção à Classe de Professor Associado, conforme estabelecida na Lei nº 12.772/2012 (arts. 12 e 13-A) e no Parecer nº 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU é ato de natureza declaratória, cujo direito nasce no momento do implemento dos requisitos objetivos (interstício de 24 meses, título de doutor e aprovação em avaliação de desempenho), sem dependência de banca avaliadora com poder constitutivo;

b) a exigência, constante da Minuta de Resolução Complementar (2026), de banca avaliadora com poder de negar a promoção e de apresentação de relatório consubstanciado como elemento essencial do processo configura ilegalidade por excesso regulamentar (violação da reserva legal e do art. 37, caput, CF);

c) a Portaria MEC nº 554/2013, particularmente seu art. 8º, deve ser interpretada em consonância com a Lei 12.772/2012 e com o Parecer AGU nº 00038/2023, restringindo a atuação da comissão examinadora a procedimento objetivo, meramente homologatório e confirmatório;

d) a UFMG deve ajustar sua minuta de Resolução para eliminar qualquer possibilidade de que banca avaliadora rejeite promoção quando preenchidos os requisitos legais, bem como que o relatório consubstanciado seja elemento essencial do processo;

e) o APUBH dispõe de legitimidade para a propositura de eventual ação coletiva, além de plausibilidade para sustentar a ilegalidade parcial da Minuta, mas cujo reconhecimento dessa ilegalidade dependerá do entendimento do Poder Judiciário, o que poderá ser avaliado oportunamente, antes de qualquer decisão nesse sentido.

Sendo o que se apresenta para o momento, subscrevemos de forma atenciosa.

Belo Horizonte, 05 de maio de 2026.

Assessoria Jurídica APUBH

Geraldo Marcos Advogados