

PARECER

- **Tema: Efeitos financeiros retroativos na promoção à classe de associado atingem requerimentos formulados antes da lei estadual n. 18.918/2024?**
- **Objeto da análise: Parecer 2603/2024/PGE.**
- **Requerente: Professores da Universidade Estadual do Ceará (SINDUECE).**

O plano de cargos, carreiras e vencimentos (PCCV) dos docentes da Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE) foi instituído a duras penas pela lei estadual n. 14.116/08.

A sobredita legislação trouxe à tona duas modalidades de “desenvolvimento funcional” aos professores da FUNECE: a promoção e a progressão (art. 16 e seguintes).

Ambas as modalidades de desenvolvimento funcional possuem efeitos funcionais e financeiros, bem como requisitos próprios para sua aquisição.

No que tange aos efeitos financeiros das progressões e promoções, após mais de uma década reconhecendo o direito dos trabalhadores docentes à percepção dos valores retroativos à data de integralização dos requisitos legalmente estabelecidos, optou a Administração Pública estadual por rever essa prática.

O novel entendimento do Poder Executivo é de que os efeitos financeiros de progressões e promoções somente volveriam à data do requerimento administrativo para avaliação de desempenho, quando esta fosse necessária para o desenvolvimento funcional.

Tal inteligência encontrou arrimo na diametral alteração de posicionamento e interpretação jurídica ofertada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), mediante parecer n. 1095/2023, que passou a orientar o governo do estado

a realizar pagamentos retroativos de progressões e promoções ignorando a data em que os docentes tenham cumprido os requisitos legalmente estabelecidos.

A discussão jurídica é simples e outrora já havia sido pacificada pelos Tribunais Superiores pátrios: a avaliação de desempenho é ato que não cria direitos, apenas reconhece e declara a integralização/cumprimento (ou não) de requisitos legalmente estabelecidos, de modo que estes últimos sim, são responsáveis por resultar (ou não) na aquisição do direito ao desenvolvimento funcional.

A lógica é simples: a lei estabelece um requisito, se for cumprido este requisito, a própria lei garantia a aquisição dos efeitos funcionais e financeiros a partir de então. De modo que a natureza jurídica da avaliação realizada posteriormente – por vezes anos depois - era exclusivamente DECLARATÓRIA e não constituidora de direitos.

Caminho diverso passou a seguir o governo do estado do Ceará.

Foi nesse contexto de ilicitude e buscando o mais breve cumprimento integral do direito dos trabalhadores, é que se iniciaram as tratativas e pressões políticas ante os Poderes Legislativo e Executivo, acerca de nova lei que suplantasse qualquer omissão ou “má interpretação” exarada pelo governo do Estado.

Em 16 de julho de 2024 teve gênese a lei estadual n. 18.918, que apesar de não ter atendido a integralidade do pleito deste Sindicato, trouxe à tona a solução para algumas dificuldades interpretativas apresentadas pela PGE, vejamos como ficou a lei n. 14.116/2008, a partir das novas alterações perpetradas pela lei 18.918/2024:

Art. 19. O desenvolvimento funcional por promoção dos integrantes das carreiras do Grupo Ocupacional Magistério Superior — MAS, terá como requisito a obtenção de título de mestre ou doutor, conforme o caso, segundo o anexo II desta Lei.

§ 1º O acesso à classe de Associado dependerá dos seguintes requisitos:

I - ser portador do título de doutor;

II - cumprimento do interstício de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias na última referência da classe de Adjunto, a partir da data de publicação desta Lei.

III - ser aprovado numa avaliação de desempenho acadêmico, conforme critérios estabelecidos nas resoluções específicas dos colegiados superiores.

§ 2.º O acesso à classe de Titular dependerá dos seguintes requisitos:

I – ser portador do título de doutor;

II – ser aprovado em avaliação de desempenho acadêmico, conforme critérios estabelecidos em resoluções específicas dos colegiados superiores.

§ 3.º Os efeitos funcionais da promoção para as classes Assistente e Adjunto dar-se-ão a partir da obtenção de título de mestre ou doutor, conforme o caso.

§ 4.º Os efeitos funcionais da promoção para a classe Associado dar-se-ão a partir do cumprimento dos incisos I e II do § 1º deste artigo, desde que aprovado na avaliação de desempenho exigida no inciso III.

§ 5.º Os efeitos financeiros da promoção para a classe Associado dar-se-ão a partir do cumprimento dos incisos I, II e III do § 1.º deste artigo, desde que o processo administrativo de solicitação do desenvolvimento funcional seja protocolado em até 180 (cento e oitenta) dias, a partir do cumprimento dos incisos I e II.

§ 6.º Os efeitos financeiros da promoção para as classes Assistente e Adjunto serão iniciados a partir do cumprimento dos requisitos dispostos no Anexo II, desde que o processo administrativo de solicitação do desenvolvimento funcional seja protocolado em até 180 (cento e oitenta) dias, a partir da obtenção de título de mestre ou doutor, conforme o caso.

§ 7.º Finalizados os prazos indicados nos §§ 5.º e 6.º, os efeitos financeiros serão iniciados a partir da data do requerimento administrativo de desenvolvimento funcional.

§ 8.º Os processos protocolados antes da publicação desta Lei terão resguardado o direito ao pagamento dos retroativos a partir da data de implementação das condições para a promoção, devendo ser respeitada a prescrição quinquenal.

Art. 20. A evolução na carreira ocorre por progressão quando o professor passa de uma referência para outra mais elevada dentro da mesma classe.

§ 1.º A progressão dar-se-á quando o professor for aprovado na avaliação de desempenho, nos termos do art. 21 desta Lei, com efeitos funcionais retroativos à data de conclusão do interstício para a concessão do benefício.

§ 2.º Os efeitos financeiros serão retroativos à data de conclusão do interstício para a concessão do benefício, desde que o processo administrativo de solicitação do desenvolvimento funcional seja protocolado até 180 (cento e oitenta) dias a partir daquela data.

§ 3.º Finalizado o prazo indicado no § 2.º, os efeitos financeiros serão iniciados a partir da data do requerimento administrativo de desenvolvimento funcional.

§ 4.º Os processos protocolados antes da publicação desta Lei terão resguardado o direito ao pagamento dos retroativos a partir da data de implementação das condições para a progressão, devendo ser respeitada a prescrição quinquenal.

(Partes em negrito: alteradas pela lei n. 18.918/2024. Partes em amarelo: cerne da atual discussão)

Como pode-se inferir a partir da leitura do texto legal, o Poder Legiferante optou, expressamente, por estabelecer novos requisitos temporais e objetivos para o reconhecimento dos efeitos funcionais e financeiros retroativos decorrentes das modalidades de desenvolvimento funcional estabelecidas pelo PCCV, a fim de extirpar, de forma definitiva, qualquer interpretação errônea acerca dos direitos dos professores da FUNECE.

Destaca-se nesta oportunidade que a única modalidade de desenvolvimento funcional, cujos efeitos financeiros passaram a ter vinculação à data de conclusão da avaliação de desempenho acadêmico foi a PROMOÇÃO PARA A CLASSE DE ASSOCIADO (§5º, art. 19, lei estadual n. 14.116/2008).

Ocorre que ainda para os casos de promoção à classe de associado, por ter o legislador optado por um novo regime jurídico mais danoso e em atenção ao Direito Adquirido e ao princípio da Segurança Jurídica, optou o mesmo Poder Legiferante por estabelecer uma regra de transição, esta consignada no §8º do artigo sob luzes:

§ 8.º Os processos protocolados antes da publicação desta Lei terão resguardado o direito ao pagamento dos retroativos a partir da data de implementação das condições para a promoção, devendo ser respeitada a prescrição quinquenal.

Cientes da técnica legislativa de subordinação de parágrafos ao *caput* dos artigos, o sobredito §8º atinge a TODAS as hipóteses de promoção estabelecidas no art. 19, sem exceção, tendo importância ainda maior – aqui está o *mens legis* - para o caso daqueles trabalhadores que tiverem seu regime jurídico piorado, como os docentes que pleiteiam promoção para a classe de associado.

A interpretação adotada sobre o comando normativo sob exame pode ser tanto a literal-gramatical, como a teleológica: a lei ordena EXPRESSAMENTE que para os casos de servidores que já haviam formulado pedido administrativo de promoção funcional antes da vigência da lei n. 18.918/2024, dever-

se-ia aplicar a lei anterior, ou seja, os efeitos financeiros das promoções estariam garantidos após atingidas “as condições para a promoção”.

Ocorre que recentemente fomos surpreendidos com nova interpretação teratológica, exarada mais uma vez pela PGE, via parecer n. 2603/2024, em que se orientou a concessão de efeitos financeiros às promoções para as classes de associado “somente a partir da conclusão da avaliação de desempenho”, utilizando-se como base normatiza o §5º, do art. 19 da lei n. 14.116/2008 (**já com as alterações feitas pela lei n. 18.918/2024**).

Qual o problema disso?

O processo administrativo que estava sob análise naquele momento havia sido iniciado em 2023, ou seja, cerca de UM ANO ANTES DA VIGÊNCIA DA NOVA LEI.

Estamos tratando aqui de exegese não apenas ilegal, mas INCONSTITUCIONAL. Vejamos:

1. Optou o Procurador-Auxiliar da Consultoria-Geral, dr. Daniel Ribeiro Garcia Filho, com aval do Procurador-Geral do Estado, dr. Rafael Machado Moraes, por IGNORAR a norma exarada do §8º do mesmo dispositivo para o qual se restou recomendada a aplicação imediata, inclusive a processos pretéritos à lei de 2024, *in verbis*:

§ 8.º Os processos protocolados antes da publicação desta Lei terão resguardado o direito ao pagamento dos retroativos a partir da data de implementação das condições para a promoção, devendo ser respeitada a prescrição quinquenal.

2. Entendeu a douda PGE por entregar efeitos retroativos à nova lei mais danosa ao trabalhador (§5º, art. 19), em patente **ofensa ao Direito Adquirido e ao Ato Jurídico Perfeito**, direito e garantia fundamentais, de hierarquia constitucional, que compõem, inclusive, cláusula pétreas da Carta Magna no Estado Democrático de Direito tupiniquim (XXXVI, do art. 5º e IV, §4º, do art. 60; ambos da Constituição Federal);

3. A orientação emanada da insigne Procuradoria Geral é no sentido de perpetrar gravíssima afronta ao corolário da Separação de Poderes, ofensa essa passível de responsabilização individual do Gestor Público responsável por tal ato.

Como é sabido, “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” (art. 2º da Constituição Federal) e “*são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” (art. 3º da Constituição do Estado do Ceará).

Ocorre que a competência para afastar a aplicabilidade de qualquer lei é **típica do Poder Judiciário**, mormente atentos ao controle de constitucionalidade em concreto e em abstrato, o primeiro admitido em qualquer instância judicial e o segundo, de competência exclusiva do Tribunal de Justiça, no caso de ofensa à Constituição Estadual (alínea f, do art. 108 e art. 128; ambos da Constituição Cearense) e do Supremo Tribunal Federal, para os casos de ofensa à Constituição Federal (art. 102, CF/88).

Autorizar que o Poder Executivo utilize subterfúgios interpretativos mal fundamentados e sem arrimo legal, tampouco constitucional, para afastar os efeitos de legislação que seguiu o devido processo legiferante, seria o mesmo que autorizar o governo do estado do Ceará a cumprir apenas as leis que entenda como justas, de acordo com suas próprias convicções ou pior, de acordo com as preferências pessoais dos gestores públicos. Na prática, seria ferir de morte o Estado Democrático de Direito e a República Federativa do Brasil.

Destarte, conclui-se pela ilegalidade e inconstitucionalidade de qualquer ato praticado em comunhão ao entendimento emanado do parecer n. 2603/2024/PGE, de modo que sua aplicabilidade deve ser integralmente afastada pelos gestores públicos, mormente atentos ao caráter meramente opinativo do sobredito parecer, não vinculando a Administração Pública.

Por fim, ressalta-se que eventual caminho diverso adotado pelo Poder Executivo estadual poderá resultar na **responsabilização pessoal dos**

servidores e gestores públicos imediatamente responsáveis pela execução das ilicitudes citadas alhures, nos âmbitos administrativo, disciplinar e cível.

Este é o parecer.

Fortaleza, Ceará, 07 de novembro de 2024.

ANTONIO SALOMÓN BRITO LEITÃO

OAB/CE 41.085

Advogado do SINDUECE

LEITÃO, ESPÍNDOLA & FREITAS ADVOCACIA

OAB/CE 3.626

Assessoria Jurídica do SINDUECE