



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ

PARECER Nº 033/2015/PF-UFOPA/PGF/AGU

PROCESSOS Nº 23204-001327/2012-50, nº 23204.001808-/2013-46 e nº
23204.011895/2013-40 (apensados)

INTERESSADO: [REDAZIDA]

ASSUNTO: Homologação de estágio probatório.

- I. Estágio probatório.
- II. Avaliação.
- iii. Parecer conclusivo.
- IV. Resultado final.
- V. Consulta Jurídica Repetitiva.
- VI. Matéria Idêntica e Recorrente.
- VII. Adoção de Manifestação Jurídica Referencial.
- VIII. Constituição Federal, art. 41. Lei nº 8.112/1990, art. 20.
- IX. Instrução Normativa UFOPA nº 8, de 18 de fevereiro de 2011.

Magnífica Reitora,

I – RELATÓRIO

1. Vieram à análise deste órgão jurídico, os processos referentes às três fases de avaliação de estágio probatório do servidor [REDAZIDA] ocupante do cargo de Professor do Magistério Superior, matrícula SIAPE [REDAZIDA] lotado no Instituto de [REDAZIDA]
2. Compostos por três volumes, os autos do processo administrativo em apreço resultam do apensamento do que deveria se referir às três fases de avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade do servidor efetivo, como condição para a aquisição da estabilidade.
3. Antes de esclarecer vertentes atinentes à matéria, cabe esclarecer que o estágio probatório nada mais é do que o período de avaliação, de adaptação e de treinamento em efetivo exercício a que são submetidos os servidores que ingressam em cargos públicos em virtude de aprovação em concurso público. Assim, os servidores públicos, investidos em cargo público de modo efetivo, após o processo legal de seleção, ocupam-no durante certo tempo (que a lei constitucional considera necessário) para serem tidos como estáveis, isto é, de maneira definitiva, titulares de direitos e deveres, dos quais

só poderão ser exonerados ou demitidos depois de observados os requisitos legais próprios. É assim que no artigo 41, caput e § 4º, da Constituição Federal, ficou assentado alcançarem os servidores a estabilidade após três anos de efetivo exercício no cargo efetivo, fixando como condição obrigatória uma avaliação especial de desempenho.

4. Ilustramos, com isso, que, da mesma forma que o transcurso do estágio probatório do servidor lhe é garantia à aptidão para o serviço público e principalmente para a confiabilidade da permanência nele, o privilégio da aqui tratada avaliação também se reflete à Administração, no que se refere, inclusive, ao Princípio Constitucional da eficiência.

5. Assim, entendendo acerca da essencialidade do estágio probatório, que tanto se faz direito do servidor, quanto dever e privilégio da Administração, esta, desde a admissão de seus primeiros servidores, remete a esta Procuradoria, para minuciosa análise dos aspectos jurídicos que permeiam a matéria, todo e qualquer processo referente à conclusão das avaliações probatórias dos servidores.

6. À vista disso, é notória a necessidade de análise por parte deste setor de demandas juridicamente idênticas.

7. Acossada por tais constatações – e por compreender que a análise individualizada dos processos de avaliação probatória de cada um dos servidores da instituição demandaria a dedicação de tempo e recursos escassos – optou esta Procuradoria Federal pela elaboração da presente MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, que, devidamente observada pela Administração, dispensará, nos termos doravante alinhavados, a análise individualizada dos processos que versem sobre idêntico objeto.

II – DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. Entendemos que o encaminhamento dos processos a esta Procuradoria Federal referentes às conclusões das avaliações probatórias dos servidores visa a conferir higidez jurídica no que envolve a matéria.

9. Situações há, contudo, em que o elevado número de consultas repetitivas versando sobre idêntico objeto termina por tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Justamente em virtude de circunstâncias como a que se veio de mencionar, a Advocacia-Geral da União fez publicar, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, que introduziu no âmbito da advocacia consultiva federal a figura da *Manifestação Jurídica Referencial*.

10. Eis o texto da ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O AVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela

que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO

Na Orientação Normativa nº 47 , de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014 ...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

11. Da leitura da ON em apreço, depreende-se ter sido autorizada, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a elaboração de *manifestação jurídica referencial*, definida como sendo *aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes*.

12. Qual, afinal de contas, é a importância prática de tal medida? É simples: uma vez elaborada a manifestação jurídica referencial, *os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico da autarquia*, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela procuradoria federal.

13. Do quanto se veio de pontuar, extrai-se que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela PF/UFOPA.

14. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que decerto viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda da procuradoria federal junto à UFOPA, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras *quaestio juris*.

15. Esta medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

"Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica." (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

16. Mais recentemente, a iniciativa parece ter merecido a aprovação do Tribunal de Contas da União. É o que se extrai da seguinte notícia, veiculada pelo Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/2014

3. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado *“envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”*. Segundo o relator, o cerne da questão *“diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”*. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU *“tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”*, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e *“a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”*, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que *“o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma”*. Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

17. Do quanto se veio de dizer até agora, conclui-se que:

17.1. A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;

17.2. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo que verse sobre idêntica matéria.

17.3. A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de

processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

17.4. a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão

18. É o que se passará, doravante, a fazer.

III – DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS, DA PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES

19. Conforme se veio de dizer linhas acima, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos, a saber: i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e ii) da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

20. Relativamente ao primeiro requisito, tenho que as considerações lançadas nos itens 5 a 7 da presente manifestação prestam-se a demonstrar que o volume de processos administrativos voltados à avaliação de estágio probatório, com fundamento no art. 41, da CF, bem como no art. 20 da Lei nº 8.112/1990, justifica a emissão do presente parecer referencial.

21. É que, caso submetidos à ordinária distribuição, cada avaliação probatória concluída, de cada servidor desta universidade, que, aliás, está em constante crescimento, com, inclusive, edital de concurso público para admissão de pessoal em andamento, atulhariam as mesas dos apenas dois procuradores federais em exercício na PF/UFOPA, impactando negativamente a sua atuação e consumindo preciosas horas de trabalho que bem poderiam ser dedicadas ao enfrentamento das consultas jurídicas às dúzias dirigidas à procuradoria.

22. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON nº 55, observa-se que o campo de atuação da procuradoria federal em semelhantes casos limita-se, conforme adiante se verá, à mera conferência de documentos, não havendo que se falar, *generally speaking*, de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos de avaliação de estágio probatório.

23. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

IV – DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

24. Superadas as questões propedêuticas relacionadas ao conceito, à natureza e ao cabimento de manifestação jurídica referencial sobre o *caso-paradigma* destes autos, cumpre fornecer à Administração o balizamento jurídico necessário ao enfrentamento dos *casos concretos* relacionadas à avaliação de estágio probatório dos servidores desta Universidade Federal do Oeste do Pará.

25. Para tanto, valer-se-á dos marcos normativos subministrados pela Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 8.112/1990 e pela Instrução Normativa nº 08/2011 da UFOPA.

IV. 1 – DO CARÁTER PREDOMINANTEMENTE ADMINISTRATIVO DA DEMANDA

26. Em razão do que dispõe o ordenamento jurídico vigente por meio da Lei nº 8.112/90 e do artigo 41 da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece que o servidor público ao ingressar nos órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, para ocupar cargos de provimento efetivo será submetido a período de estágio probatório, aquela, então, por meio de processo administrativo, avalia a aptidão dos servidores.

27. Ou seja, mesmo após a aprovação em concurso público, a nomeação e a posse em cargo público efetivo, a aptidão para o exercício das funções inerentes ao cargo será avaliada pelo período de três anos, sendo que, se ao final o servidor for considerado apto, adquirirá estabilidade no serviço público.

28. Nesse sentido, é preceito constitucional:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

29. Em âmbito interno, ainda, a Universidade Federal do Oeste do Pará, editou norma regulamentadora das avaliações referentes ao período de estágio probatório, em observância às normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de operacionalizar o procedimento da citada avaliação.

30. Assim, a Instrução Normativa nº 8, de 18 de fevereiro de 2011, dentre outras providências, dispõe sobre todo o Procedimento de Avaliação do Estágio Probatório dos servidores Técnicos Administrativos em Educação e Docentes da UFOPA.

31. Esta norma interna da Universidade Federal do Oeste do Pará determina, em seu artigo 4º que:

Art. 4º. O servidor, ao entrar em exercício para cargo de provimento efetivo, ficará sujeito ao estágio probatório pelo período de 36 (trinta e seis) meses, durante o qual sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observando-se os seguintes fatores:

- I – **Assiduidade** – avalia a frequência diária ao trabalho;
- II – **Disciplina** – avalia o comportamento do servidor quanto aos aspectos de observância aos regulamentos e à orientação da chefia;
- III – **Capacidade de Iniciativa** – avalia a capacidade do servidor em tomar providências, por conta própria, dentro de sua competência;
- IV – **Produtividade** – avalia o rendimento compatível com as condições de trabalho, produção do servidor e atendimento aos prazos estabelecidos;
- V – **Responsabilidade** – avalia como o servidor assume as tarefas que lhe são propostas, dentro dos prazos e condições estabelecidas; a conduta moral e a ética profissional.

32. Nessa mesma linha, regulamentando os dispositivos constitucionais supra descritos, a Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece que:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: (vide EMC nº 19)

I - assiduidade;

II - disciplina;

III - capacidade de iniciativa;

IV - produtividade;

V - responsabilidade.

§ 1º 4 (quatro) meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada por comissão constituída para essa finalidade, de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

§ 2º O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no parágrafo único do art. 29.

33. É cediço que o dispositivo constitucional recomendou a obrigatoriedade de instituição de comissão para proceder à avaliação de estágio probatório, a fim de se objetivar a constatação da capacidade para o cargo e a aquisição da estabilidade por parte do servidor. Sabendo que, quanto aos efeitos da aquisição da estabilidade, a Carta Magna prevê que o servidor público estável só perderá o cargo em ocorrendo três situações: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

34. Além disso, se invalidada por sentença judicial, a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço e, ainda, sendo extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

35. A fim de operacionalizar o que determina a Lei Maior acerca do procedimento de avaliação probatória, que foi regulamentado pela Lei nº 8.112/90, a UFOPA, ao editar a Instrução Normativa nº 08/2011, que, aliás, é do conhecimento de todos, especificou, no capítulo III, "Dos Procedimentos", o "passo-a-passo" do trâmite do processo de estágio probatório do servidor.

36. Então, a IN editada pela UFOPA estabelece, em consonância com o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, bem como com a Constituição da República Federativa do Brasil, todas as normas para a avaliação de desempenho dos servidores técnico administrativos em educação e os docentes em estágio probatório na instituição.

37. Dentre outras especificidades, esclarece também que quatro meses antes de findo o período do estágio probatório, o resultado da avaliação do desempenho do servidor avaliando, aquele legalmente empossado em cargo público de provimento em caráter efetivo, deve ser submetido à homologação da autoridade competente.

38. Numa interpretação teleológica, entende-se que a legislação ao estabelecer tal prazo para o encaminhamento do resultado da avaliação para homologação, visa ao término tempestivo dos trabalhos administrativos, referentes a estágio probatório, objetivando que, na data em que o servidor complete três anos de efetivo exercício, a avaliação tenha sido homologada pela autoridade competente, sendo adquirida a estabilidade pelo servidor. Objetiva-se, dessa forma, que o servidor não seja prejudicado pela mora da Administração quanto à conclusão das avaliações.

39. Por essa razão, a Instrução Normativa nº 08/2011 também determina, de forma cristalina, que as avaliações serão efetivadas em três etapas:

Art. 12. O processo de avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório será realizado continuamente pela chefia imediata, objetivando colher dados sobre seu desempenho funcional, os quais subsidiarão a avaliação de desempenho periódica a ser realizada por comissão designada pelo reitor, através de portaria, a qual procederá às três etapas do processo avaliativo:

I. No 13º (décimo terceiro) mês de efetivo exercício no cargo.

II. No 24º (vigésimo quarto) mês de efetivo exercício no cargo.

III. No 32º (trigésimo segundo) mês de efetivo exercício no cargo.

40. Importante ressaltar que considera-se aprovado na avaliação de desempenho em estágio probatório, nos termos do art. 13 da Instrução Normativa nº 08/2011, o servidor que obtiver entre as três etapas média igual ou superior a 70 (setenta) pontos. *In verbis*:

Art. 13. Será considerado aprovado na avaliação de desempenho em estágio probatório o servidor que obtiver entre as três etapas média igual ou superior a 70 (setenta) pontos.

Parágrafo único. O resultado final será obtido através de uma média ponderada, com peso diferenciado na última etapa.

41. Institui também o referido documento normativo disposições concernentes à estruturação das comissões avaliativas:

Art. 19. A comissão que avaliará o servidor em estágio probatório será composta pela chefia imediata, que preferencialmente presidirá a comissão, e por até dois servidores estáveis de nível ou titulação igual ou superior à do avaliado, pertencentes à mesma categoria funcional.

Art. 20. O chefe imediato que estiver em estágio probatório não poderá participar da comissão avaliadora. Esta, por sua vez, deverá ser composta por outro superior hierárquico, ligado à unidade de lotação do servidor.

§ 1º O chefe imediato, em estágio probatório, deverá encaminhar relatório sobre o desempenho do(s) seu(s) subordinado(s) à comissão, a fim de dar subsídio à avaliação. O relatório deverá ser feito anualmente.

(...)

Art. 22. A comissão fará a consolidação dos resultados existentes, procederá ao cálculo do resultado final, e elaborará o Parecer Conclusivo (Anexo V), dando ciência ao servidor.

§ 1º Esgotados todos os prazos para impetrar recurso, o Parecer Conclusivo (Anexo V), será encaminhado ao reitor para efeito de homologação.

42. Prevê-se, então que, com exceção da chefia imediata – que não obrigatoriamente necessita apresentar tais exigências, o (s) outro (s) componente (s) da comissão deverá (ão) atender aos seguintes requisitos: ter nível ou titulação igual ou superior à do avaliado e ser pertencente à mesma categoria funcional. Lembrando que, para compor a comissão, tanto a chefia imediata, quanto o (s) outro (s) membro (s) deverão ser estáveis.

43. Portanto, caso a chefia imediata do servidor se encontre em estágio probatório, ou, por alguma razão, não possa participar da comissão avaliadora, para cumprir às regras apostas na normativa da Instituição, deve encaminhar o Relatório de Chefia Imediata nas fases de avaliação em que se fizer ausente.

44. Concluída a avaliação, a comissão fará a consolidação dos resultados existentes, procederá ao cálculo do resultado final e elaborará o Parecer Conclusivo, dando ciência ao servidor.

45. No que tange à homologação do resultado da avaliação probatória, a IN nº 08/2011, do art. 24 em diante, reitera o que já foi dito acima, prevendo o prazo em que deve ser encaminhado para esses fins para o reitor, pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e ressalta, ainda, que após isso ocorrer, a Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas comunicará formalmente a cada servidor o resultado final da avaliação de estágio probatório, sendo que caso alcançado nota igual ou superior à mínima, será considerado estável para todos os efeitos legais.

46. Uma vez regulado todo o procedimento no referido documento normativo interno, espera-se, por parte dos envolvidos e interessados, o conhecimento do seu inteiro teor, bem como do cumprimento de suas disposições.

47. Isto posto, conferimos que perfeita observância da legislação, bem como do documento normativo, culmina na eficaz e íntegra avaliação probatória, não havendo, portanto, necessidade de avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Federal junto à UFOPA, excetuando, todavia, os casos em que sejam identificados vício de legalidade no procedimento.

48. Corroboramos, outrossim, que a questão aqui abordada remete-se estritamente à mera observância da norma. Isto é, trata-se de providências eminentemente administrativas e não jurídicas. Deve, portanto, a Administração por meio de seus órgãos, atuando dentro de suas competências administrativas, no uso da oportunidade e conveniência do mérito administrativo, apontar o arbítrio que melhor atender o interesse público,

49. Desse modo, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e a Portaria PGF nº 526/2013, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar

aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07¹, editada pela Advocacia-Geral da União – AGU, revigoriza o presente entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

50. Portanto, resta embaraçada a manifestação desta Procuradoria, uma vez que inexistente dúvida jurídica ou vício de legalidade, mas apenas dúvidas quanto a procedimentos administrativos de competência dos órgãos técnicos desta Universidade.

IV. 2 – DA EVENTUAL INCIDÊNCIA EM VÍCIO SANÁVEL

51. Essencialmente, atos administrativos acometidos de vícios passíveis de remediação, podem vir a ser convalidados. São perfeitamente convalidáveis, *a priori*, os atos cujos vícios se encontrem nos elementos *competência* e *forma*, não olvidando, inclusive, dos aspectos formais dos procedimentos administrativos.

52. Então, ao se detectar um vício formal nos autos, como por exemplo, pelo encaminhamento intempestivo do resultado final da avaliação de estágio probatório, pela ausência de encaminhamento de relatório da chefia imediata, ou pela divergência de categorias funcionais entre avaliadores e avaliando, necessária se faz a análise, por parte da Administração, se se trata de um vício sanável, passível de convalidação ou, ao contrário, um vício insanável, passível de anulação.

53. A esse respeito, reportamo-nos à Lei nº 9.784/1999, que trata do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, cujo art. 55 trata do *Poder de Autotutela*, que consiste no poder que a Administração possui de rever seus próprios atos:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

(...)

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

54. Assim, caso haja, em caso específico, enquadramento na hipótese do art. 55 acima transcrito, resta inquestionável que a anulação das avaliações, ou até mesmo o seu refazimento, causaria grande prejuízo ao servidor e à própria Administração, indo de total encontro ao interesse público, uma vez que inutilizar, reformular ou editar atos ou procedimentos poderia resultar em mora no curso do processo avaliativo, que não pode ultrapassar o prazo de três anos.

55. Imprescindível se faz esclarecer que o servidor em hipótese alguma pode vir a ser prejudicado em função da mora administrativa ou de acometimento de vícios sanáveis durante sua avaliação por mero apego a formalidades. Ora, se mesmo diante da incidência de vício sanável, não houver prejuízo demonstrado nos autos, a convalidação supra

¹ Manual de Boas Prática Consultivas. 2ª edição. Brasília: AGU, 2012, p. 10. Disponível em: <http://agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=153380&id_site=1104&aberto=&fecha=0=>

esplanada parece ser a medida mais razoável, uma vez que o retardamento da conclusão do procedimento não é de interesse nem do servidor, nem da própria Administração.

56. Por essa razão, atos de encaminhamento tardio, ausência de avaliação da chefia imediata, ou até mesmo divergência de categorias funcionais entre os avaliadores e avaliados, por exemplo, embora não atendendo ao exato comando da norma prevista na legislação, constituem vícios sanáveis, que, salvo se demonstrado o contrário, não acarretam prejuízo aos interessados e nem a terceiros.

IV. 3 – DA ESTABILIDADE TÁCITA

57. Observa-se comumente que nos processos de estágio probatório, por ausência de alguns dos elementos que contribuiriam para a eficaz avaliação especial de desempenho do servidor, por parte da comissão avaliadora, a referida avaliação do período de estágio probatório deixa de ser realizada.

58. O processo de avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório que, aliás, foi tratado exaustivamente acima, deverá ocorrer em três etapas, etapas, que, inclusive, com o fim de não ferir o direito constitucional de estabilidade outorgado ao servidor, ocorrem em data pré-estabelecidas.

59. Não resta dúvida, pois, que a estabilidade só se aperfeiçoa depois do cumprimento de três anos de serviço efetivo, sendo que a obrigação de avaliação é dirigida à Administração a qual, depois do curso desse prazo, com ou sem a avaliação, obriga-se a reconhecer a estabilidade do servidor.

60. É por essa razão que, mesmo que o processo tenha sido concluído e encaminhado após o término do estágio probatório, o servidor fará jus à estabilidade no dia imediatamente após o término dos três anos de estágio probatório, ou seja, quando da homologação do resultado das avaliações, se aprovada o servidor, considerar-se-á estável a partir da data em que se completam os três anos de exercício.

61. Por outro lado, a norma constitucional que determina que o servidor terá a sua aptidão e capacidade avaliados, estabelece também o critério temporal para a aquisição de estabilidade. Ensina o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho²:

Caso a Administração não instrua a comissão ou esta retarde sua decisão para após o prazo de três anos, deverá considerar-se que o servidor, cumprido o prazo, terá adquirido a estabilidade, mesmo sem a avaliação da comissão. É que a norma da avaliação funcional por comissão especial foi criada em favor da Administração, de modo que, se esta não concretiza a faculdade constitucional, deve-se entender que tacitamente avaliou o servidor de forma positiva. O que não se pode é prejudicar o servidor que já cumpriu integralmente o período de estágio, pela inércia ou ineficiência dos órgãos administrativos. (...) Assim, se a avaliação for negativa, deve de imediato produzir-se o ato de exoneração. O prazo constitucional é fatal e decadencial: transcorrido in albis, perde a Administração o próprio direito à exoneração do servidor. (grifo nosso).

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24 ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2011. pg 610

62. Então, é inegável que a estabilidade é uma garantia constitucional de permanência no serviço público, outorgada ao servidor que, nomeado por concurso público em caráter efetivo, tenha cumprido o estágio probatório. Porém, é importante ressaltar que da mesma forma que o transcurso do estágio probatório do servidor lhe é garantia à aptidão para o serviço público e principalmente para a confiabilidade da permanência nele, o privilégio também se reflete à Administração no que se refere, inclusive, ao Princípio Constitucional da eficiência.

63. Além disso, o entendimento do doutrinador é condizente com a IN nº 8/2011 da UFOPA, que prevê o período de quatro meses antes da conclusão do estágio probatório para encaminhamento à autoridade superior competente. Isso é, concluída a avaliação probatória por parte da comissão estabelecida para tal em tempo suficiente, caso o servidor avaliado não preencha os requisitos para a aquisição de estabilidade no serviço, haverá, ainda, tempo para providenciar o processo de exoneração daquele.


64. Assim, versado acerca da essencialidade do estágio probatório, que tanto se faz direito do servidor, quanto dever e privilégio da Administração, não se pode olvidar que o servidor não pode vir a ser prejudicado no resultado do estágio em função da falta de avaliação ou de sua realização através de critérios e métodos obscuros. É necessário que a avaliação ocorra e que o avaliado possa ficar ciente de todo o procedimento, especialmente quanto aos critérios e resultados, podendo, até mesmo, recorrer de decisões eventualmente prejudiciais.


65. Outrossim, não olvidando que a avaliação probatória não deixa de ser favorável também à Administração, esta deve realizar todos os procedimentos com o fim de obter avaliações sérias, dignas de confiança, prezando pelo real motivo, que é a eficaz aferição de requisitos para a permanência no serviço público. Isto é, a Administração deve desfrutar da inteligência proporcionada pela lei e aplicá-la, visando o reconhecimento apenas de servidores responsáveis, interessados, pró-ativos, assíduos e produtivos.

V – CONCLUSÃO

66. Por fim, entendemos que a apreciação das informações constantes nos autos, bem como a análise quanto ao atendimento ou não dos requisitos legais não precisam necessariamente ser realizadas por esta Procuradoria, tendo em vista a singeleza da atividade desempenhada por este órgão jurídico para esse casos. Ou seja, como anteriormente exarado, o exame para casos como este se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos, bem como o juízo de mérito, que podem ser feitas, sem obstáculos pela Administração Pública, por meio de seus órgãos competentes, ressalvados os casos de eclosão de robusta dúvida jurídica ou vício de legalidade não passível de convalidação.

Santarém – PA, 11 de fevereiro de 2015.


José Eliaci Nogueira Diógenes Júnior
Procurador Federal/PGF/AGU
Procurador-Chefe junto à UFOPA


Sylvia Gabriela Gonçalves Sena
Assistente em Administração
SIAPE 1914906 / OAB-PA 19.615

