



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
Av. DA UNIVERSIDADE, 2853, BENFICA - FORTALEZA-CE
Fone: (85) 3366.7324 Fax: (85) 3366.7323

PARECER N° 332/2015/PG/UFC

PROCESSO N° 23067.004373/2015-75

INTERESSADO: Presidente da Comissão Permanente de Pessoal Docente

ASSUNTO: Termo de incidência e efeitos intertemporais de normas disciplinadoras de promoção/progressão funcional de professores.

Efeitos intertemporais de Resoluções do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão relativas a progressão/promoção docente. Regra jurídica do *tempus regit actum*. Critério material de atividades de ensino no semestre letivo para fins de avaliação. Adequação integradora de regras antigas e regras novas.

1. Chega a esta Procuradoria consulta formulada pelo sr. Presidente da Comissão Permanente de Pessoal Docente da Universidade Federal do Ceará, Professor Javam C. Machado, por intermédio do ofício nº005/2015, de 10/03/2015, em face de dúvida de aplicação de resoluções do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão após início de vigência da resolução mais nova referente a progressão/promoção docente, editada por este órgão colegiado da administração superior da universidade – a saber, a Resolução 22/2014 CEPE de 03/10/2014, que por seu Artigo 32 expressamente revogou as anteriores 14/1988 CEPE, 57/1994 CEPE, 23/2006 CEPE e “demais disposições em contrário”, entrando em vigor a partir de 01/02/2015. Por afinidade temática, embora não mencionado no ofício, a consulta guarda pertinência também com a revogação da antiga Resolução 14/1990 CEPE, que disciplinava a avaliação dos professores pelos alunos, a qual foi revogada pela atual Resolução 24/2014 CEPE, que também entrou em vigor a partir de 01/02/2015. Não tendo sido citado na consulta nenhum caso particular, será tratado o pedido como de orientação geral acerca de critérios de interpretação. É o relatório.

2. Regras formais de vigência das normas jurídicas seguem a lógica dos eventos temporais a que está ligada sua edição. Infere-se de modo elementar a razão de tal proceder: o direito é feito com base na experiência do passado, mas com pretensão de reger os fatos do futuro. Podem ocorrer no entanto considerações de tratamento diferenciado ou ajuste em função da natureza mesma dos objetos regulados por elas (como ocorre por exemplo em situações de superação tecnológica de meios técnicos disponíveis; em situações de fato que venham a impor-se ou ainda pelo esvaziamento da

CONTINUAÇÃO DO PARECER 332/15-PG, DE 20/03/2015, FLS.02

norma pela absoluta falta de condições para sua aplicação, etc). Tais variações de entendimento justificam a forma específica de aplicação das balizas normativas envolvidas e a melhor delimitação dos postulados incidentes nos diversos campos do direito (tradicionalmente divididos estes em público, privado e processual). Na realidade, como toda convenção, a divisão disciplinar dos campos jurídicos não se confunde com a dinâmica física dos fatos que lhe são associados: é que, ao contrário do que às vezes se pensa, não existem diferenças substanciais entre normas jurídicas por serem elas de direito “público”, “privado” ou “processual” (ou qualquer outra classificação que se possa aventar). A localização das normas no ordenamento jurídico como um todo (em função do peso relativo de seu impacto na forma de direitos e deveres) é que possibilitará, concretamente, reconhecer o sentido e a direção a que se propõem, pelo que sempre caberá à interpretação (na condição existencial mista de arte e ciência) o encargo de delimitar de que modo a aplicação das normas se relacionará não somente com as matérias reguladas pelo direito, reciprocamente consideradas entre si, mas também em relação aos próprios critérios temporais de incidência das normas jurídicas.

3. Para dizer em outros termos o que foi anteriormente exposto: não existe diferença substancial, em termos de critério formal de vigência, entre normas processuais/procedimentais (que regulam a sucessão de atos a serem praticados em processo administrativo ou judicial) e as normas de direito “substancial” (que regulam o direito material subjetivo em si mesmo considerado), vez que tantas essas normas estão no mesmo patamar técnico-ontológico, assim como costumam com frequência interligar-se nos textos normativos, criando dificuldades práticas para distinguir uma da outra. O único critério universalmente aplicável capaz de distingui-las será efetivamente o da hierarquia que ocupam em relação a outras normas jurídicas (no caso das normas universitárias, as Resoluções referem-se ao Estatuto e ao Regimento Geral da Universidade Federal do Ceará, de onde tiram sua legitimidade – além, obviamente, de forma reflexa das leis gerais do país e da Constituição Federal, por via daquelas). Isto não significa, porém, deixar de reconhecer a complexidade da tarefa interpretativa, aumentada ainda mais quando se recorda a possibilidade frequente de incidência concomitante do critério de especialidade (tipo de conteúdo material tratado pela norma), que poderá fazer com que uma norma de menor hierarquia no ordenamento seja dotada de uma maior especificidade de regulação frente à norma que lhe é superior, esta de disposição mais genérica em seu âmbito (portanto o próprio reconhecimento da superioridade/inferioridade pode ser mais difícil de efetuar na prática do que na teoria).

4. Afirmar essa identidade formal das normas jurídicas não significa nem poderia significar, pelas razões anteriormente expostas, que o conteúdo a que se referem é idêntico: daí que se do ponto de vista formal normas de procedimento incidem sobre fatos ocorridos a partir de sua vigência, não podem elas se prestar a conferir natureza puramente procedimental a eventos de sentido material, ocorridos anteriormente a sua entrada em vigor, mas por ela abrangidos. No caso da progressão funcional de professores, significa isto dizer que os prazos e requisitos existentes à época dos fatos integram-se como moldura procedimental desses mesmos fatos, independentemente dos novos prazos fixados pela norma procedimental atual – pelo simples fato de que o tempo não pode ser “revertido”, de modo a aplicar para trás normas vigentes em data posterior. Aplicando à temática correlacionada, tal postura implica afirmar que a avalia-

ção do desempenho referente a atividades ocorridas no passado não poderá confundir-se ela mesma com a realização das atividades funcionais dos servidores, objeto de avaliação. Ou seja: quando a comissão avaliadora (ou quem lhe fizer as vezes em instância de revisão administrativa) concluir que um determinado docente cumpriu os requisitos para progressão, serão pelo menos duas espécies de atos envolvidos: 4.1) as atividades praticadas pelos docentes postulantes à progressão, sendo regidas essas atividades pelas regras existentes à época de tais fatos (*tempus regit actum*); e, correlativamente, 4.2) a atividade acadêmica de verificação praticada pela Comissão de Avaliação, ela própria cingida a observar não somente as regras incidentes à época dos fatos (atividades docentes), mas também as atuais normas que regem a sua (dela, comissão) atividade de avaliação, que serão por sua vez novamente verificadas em outra instância (no caso da UFC, pela CPPD).

5. Onde está portanto a fonte de possíveis problemas e incongruências? Exatamente na possibilidade de que por intermédio da aplicação das regras procedimentais vigentes possa surgir conflito em relação às normas que condicionavam o direito anterior de desempenho das atividades pelo docente, sejam estas normas de natureza procedimental ou de direito material. Como resolver tal conflito? Delimitando, antes de mais nada, as regras procedimentais e materiais novas que possam ter esse potencial de alterar a concretude do direito anterior. No caso verifica-se pelos menos os seguintes pontos sensíveis envolvendo dispositivos da Resolução 22 e da Resolução 24/2014 em relação às suas antecedentes:

5.1) a avaliação discente permaneceu sendo realizada nos termos da anterior Resolução 18/1990 CEPE (critério do semestre letivo), dando-se a revogação desta pela Resolução 24/2014 em 01/02/2015;

5.2) não existia o requisito da auto-avaliação de professores após cumprimento de 70% da carga horária do semestre letivo (conforme criado pelo Artigo 16 da Resolução 24/2014 CEPE) – o que poderia tornar sua aplicação impossível para as atividades desenvolvidas em semestres letivos anteriores a 2015.1;

5.3) não existia o índice de curso (IC), calculado pela média dos conceitos atribuídos aos cursos de pós-graduação e de pós-graduação *strictu sensu*, aos quais o docente estiver vinculado no semestre avaliado, exigência essa criada pela mesma Resolução 24/2014 CEPE;

5.4) no mesmo sentido, tampouco existiam os demais índices mencionados no Artigo 20 da Resolução 24/2014 CEPE, componentes da Avaliação de Desempenho Docente (ADD), vinculada pelo Artigo 21 da citada resolução como devendo ser efetuada ao final de cada período letivo;

5.5) o artigo 24 da Resolução 24/2014 atribui à Comissão Própria de Avaliação (CPA) da UFC definir as regras de acompanhamento do processo de avaliação, o que também levanta dificuldades quanto a aplicação retroativa destas para semestres passados.

6. As novas medidas de avaliação docente estão compreendidas dentre os objetivos de aperfeiçoamento institucional contidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFC, e também legitimam o sentido de controle gerencial mencionado no intróito do texto da Resolução 24/2014 CEPE (inciso VI). Do ponto de vista jurídico compõe-se perfeitamente tal convivência entre dispositivos normativos diferenciados em relação às normas gerais (como por exemplo a avaliação para promoção de associado nível IV para a classe de titular poder ser complementada pela Resolução 24/2014, específica de avaliação, vez que a reserva de resolução própria mencionada pelo Artigo 31 da Resolução 22/2014 CEPE não foi repetida no texto da Resolução 24/2014). Novamente, trata-se de aplicação do critério interpretativo da especialidade normativa, que justifica a adoção de norma específica dentro dos espaços do quadro traçado pela norma mais geral. Sendo esta norma (Resolução própria) de avaliação atualmente a Resolução 24/2014 CEPE, devem a ela adaptar-se as demais regras de realização de avaliação docente, a partir da sua entrada em vigor em 01/02/2015, ressalvadas os componentes de avaliação docente já integralizados, sujeitos como tais às regras temporais anteriores.

7. A percepção da convivência de padrões de diferentes padrões de avaliação e/ou progressão docente ao longo do tempo é referendada pelo exame histórico da evolução do tratamento normativo da matéria no âmbito da universidade, registrando-se que inicialmente eram distinguidos como âmbitos operacionalmente distintos (a produção acadêmica e intelectual esteve muito tempo destacada como critério específico de pagamento de Gratificação de Incentivo, instituída pela lei 6182/74 e regulamentação posterior). Desde pelo menos a ancestral Resolução 366/1976 CEPE (alterada pelas Resoluções 01 e 04/1980 CEPE), no entanto, iniciou-se lenta evolução na busca do aperfeiçoamento de critérios objetivos para a produção docente e o estabelecimento de uma cultura de (auto) avaliação.

8. Verifica-se assim que a anterior Resolução 16/1985 CEPE (que regeu as progressões verticais – ou mais adequadamente denominadas *promoções* - de docentes assistentes e auxiliares, sobrepondo-se à anterior Resolução 04/1983 CEPE) estabeleceu-se como critério de concessão da progressão funcional a data em que o docente completasse o interstício (Artigo 1º da Resolução 16/1985 CEPE, que permitia em seu Artigo 9º inclusive ao docente a complementação de atividade letiva faltante em outros semestres), critério esse a que foi dado seguimento pela Resolução 14/1988 CEPE, na redação do parágrafo único de seu Artigo 15 e pela Resolução 57/1994 CEPE (Artigos 3º e 12). Quanto à adoção do critério do semestre letivo como âmbito de tempo válido para a avaliação das atividades docentes de ensino (distinguindo-se portanto das demais atividades docentes referentes a publicações, tarefas administrativas, palestras etc) comparece também como uma constante dos textos das resoluções, tanto na citada Resolução 16/85 CEPE (§2º do Artigo 4º) como em todas as que lhe seguiram – inclusive também na mais recente Resolução 24/2014 CEPE. Detalhe histórico curioso: a Resolução 16/85 CEPE excluiu à sua época os ocupantes de DAS da obrigação de submeter-se a processo avaliativo como requisito de progressão (§4º do Artigo 4º).

9. Por fim, é conseqüente concluir também que a adoção de tais padrões de aplicação normativa poderá resultar, em algumas situações, em dificuldades práticas a serem resolvidas, notadamente da parte de docentes que vierem a completar a meio ca-

minho do semestre letivo de 2015.1 o tempo restante que lhes faltava para integralizar não somente os vinte e quatro meses exigidos de permanência em atividade no último nível ocupado (requisito para solicitar progressão funcional, conforme inciso I do §2º do Artigo 12 da Lei 12.772/12), mas sobretudo o item específico da integralização - para fins específicos de avaliação de desempenho - do quarto semestre letivo do período de progressão funcional almejado, vez que a exigência regulamentar contida no Artigo 9º da Resolução 24/2014 CEPE aponta para a necessidade do atingimento mínimo do conteúdo didático referente a 70% das disciplinas – além dos demais índices de avaliação aplicáveis. Mencione-se ainda o possível conflito em relação ao que dispõe o texto do Artigo 17 da Resolução 22/2014 CEPE, o qual poderia dar a entender que a progressão poderia ser requerida ainda durante o curso do interstício de progressão. Este problema não parece ser tão grave, no entanto, vez que se poderá perfeitamente adequar o sentido da norma à real dimensão do calendário semestral cumprido ou por cumprir. No limite, no entanto, caso o docente não atenda a tais requisitos de avaliação semestral não poderá ele obter pronunciamento acerca de seu pedido de progressão – resguardada sempre a possibilidade do CEPE decidir a respeito de situações que possam ser consideradas como casos omissos (Artigo 25 da Resolução 24/2014 CEPE).

10. É importante destacar que a determinação da universidade de estabelecer novos e mais eficazes instrumentos avaliativos de desempenho docente não pode levar a esquecer o fato de que a avaliação docente prevista pela Resolução 24/2014 CEPE – ainda que de grande importância para o aperfeiçoamento também das demais itens componentes da atuação da universidade – constitui um elemento dentre outros integrantes do procedimento de avaliação mais ampla que fundamenta e legitima eventual progressão funcional solicitada pelo docente, tal como atualmente contemplada pela Resolução 22/2014 CEPE. São esses critérios produtivos de não menor relevância, portanto, e que dizem respeito à realização de projetos de extensão, atividades de pesquisa e desempenho de responsabilidades administrativas pelos professores (Artigo 6º, 7º, 10 e 11 da Resolução 22/2014 CEPE).

Com tais considerações firmamos o presente parecer, ressalvada a possibilidade de sobreveniência de melhor juízo. Antes de devolver os presentes autos à CPPD, porém, enviem-se-lhes ao M. Reitor da UFC, para ciência e exercício do juízo de eventual aprovação, tendo em vista a oportunidade para fixação de critérios gerais de orientação administrativa e a dupla condição de supervisor dos atos universitários/ Presidente do CEPE de que é investido (competências respectivamente constantes do item “a” do Artigo 25 e item “a” do Artigo 12, ambos do Estatuto da UFC).

Fortaleza, 20 de março de 2015.

Paulo Antonio de Menezes Albuquerque
Procurador Federal/ Chefe da PF-UFC
Procurador Geral da UFC