

**Poder Judiciário**  
**CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**  
**Turma Nacional de Uniformização**

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP: 70200-003  
- Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

**PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº**  
**5012743-46.2017.4.04.7102/RS**

**RELATOR:** JUIZ FEDERAL FABIO DE SOUZA SILVA

**REQUERENTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**REQUERIDO:** EVERSON MACHADO ALVES

**RELATÓRIO**

1. Pedido de Interpretação de Uniformização de Lei interposto contra acórdão da 5ª Turma Recursal do Rio Grande do Sul que manteve a sentença, julgando procedente o pedido, em ação que postula:

*a) declarar a ilegalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 10 e 19 do Decreto nº 84.669/1980, por agredir o princípio da isonomia, do direito adquirido e o da razoabilidade, afastando sua aplicação e fazendo iniciar a contagem dos interstícios para progressão funcional da data do efetivo exercício;*

*b) determinar a efetivação da progressão/promoção funcional do autor, com as competentes alterações nos registros funcionais, nas datas devidas e alteração da nomenclatur;*

*c) pagar as diferenças remuneratórias decorrentes da efetivação da progressão/promoção funcional do autor nos termos requeridos, com a implementação em folha de pagamento e o estabelecimento dos efeitos remuneratórios correlatos, retroativos às datas dos corretos enquadramentos, com incidência juros e correção monetária;*

*d) que a União efetive suas futuras progressões/promoções considerando a data do efetivo exercício como marco temporal inicial para fins de cálculos do interstício necessário.*

2. Afirma a recorrente que ao acolher o interstício de 12 meses para progressão ou promoção, contados da data de início de exercício da parte autora e ao afastar os termos iniciais dos efeitos financeiros das progressões ou promoções fixados pelo Decreto n. 84.669/80, o acórdão estaria em divergência com o Superior Tribunal de Justiça (STJ), Turma Nacional de Uniformização (TNU) e Turma Recursal de outra Região.

3. Os autos foram-me distribuídos por decisão do MM. Ministro Presidente da Turma Nacional de Uniformização.

4. A Turma Nacional de Uniformização (TNU), em sessão realizada em 21 de março de 2019, afetou o PUIL5012743-46.2017.4.04.7102/RS como representativo de controvérsia, vinculando-o ao tema 206, cuja questão controvertida consiste 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.*”

## VOTO

5. Inicialmente, vale trazer à colação o fragmento do acórdão recorrido que provocou a interposição do presente recurso:

*“Do mérito propriamente dito*

*Marco inicial da contagem do interstício de 12 meses e dos efeitos financeiros das progressões*

*Aduz o recorrente que o termo inicial dos efeitos financeiros das progressões deve ser a data da entrada em exercício do servidor, e não nos termos dos arts. 10 e 19, do Decreto nº 84.669/80, que estipulam os meses de janeiro e julho.*

*Com efeito, o Decreto nº 84.669/1980, que disciplinava o instituto de progressão, ao estabelecer os meses de janeiro e junho para o início da contagem do interstício para promoção (§1º do art. 10) e efeitos financeiro dos atos de progressão na carreira publicados no último dia de julho e janeiro, a partir, respectivamente, de setembro e março (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.), afronta o princípio da isonomia, contrariando o interesse particular dos servidores que implementam os requisitos para promoção durante o ano anterior, equiparando servidores com diferentes tempos de serviço.*

*Ao impor uma data única para progressão funcional de todos os servidores, sem análise do tempo de serviço de cada um, bem como datas restritas para o início dos efeitos financeiros, o Decreto nº 84.669/80 acabou por estabelecer tratamento igual aos desiguais, quando deveria fixar a eficácia da progressão funcional com a observância individual de cada servidor.*

(...)

*Registro que a mesma linha de entendimento foi adotada pela Turma Regional de Uniformização da 4ª Região, fixando-se a orientação de que o marco inicial da contagem é a entrada em exercício no órgão:*

(...)

*Como bem asseverado, nos precedentes citados, não haveria prejuízo ao servidor se a Administração, para facilitar suas atividades, adotasse única data para avaliação e publicação dos atos promocionais, desde que fixasse a data retroativa como marco de promoção e consequente pagamento das diferenças salariais.*

*Oportuno registrar, no entanto, que o Decreto nº 84.669/80 não contrariou lei regulamentada, nem regulamentou matéria sob reserva legal, já que a lei não estipulou os requisitos e critérios para a progressão funcional, delegando expressamente ao Poder Executivo a competência para regulamentar a matéria. Contudo, o regulamento não é totalmente livre para estipular os requisitos e condições da progressão funcional, mas encontra limites no respeito aos direitos e garantias constitucionais, hierarquicamente superiores.*

*Portanto, a União deverá proceder à revisão das progressões funcionais da parte autora, tomando-se como termo inicial da contagem a data em que o servidor entrou em efetivo exercício, hipótese em que a progressão e seus efeitos financeiros devem ser concedidos desde o implemento de cada um dos doze/dezoito meses subsequentes, conforme o caso do autor.”*

(...)

#### ***Da Medida Provisória nº 756, convertida na Lei nº 13.464/2017***

*Refere o autor que, após a conversão da MP nº 765/16 na Lei nº 13.464/17, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, através da Nota Técnica nº 16047/2017, se nega a realizar a sua progressão funcional porque aduz não existir normativo vigente que autorize a concessão da progressão ou promoção funcional para os servidores da Carreira Tributária e Aduaneira da RFB até a edição de decreto regulamentador da nova lei.*

*A última progressão ocorreu em 01/03/2016, quando passou para a Classe 'B', Padrão I. Mencionou que, embora tivesse direito, uma vez que cumpridos os requisitos em 05/08/2016, oportunidade em que passaria para a Classe 'B', Padrão II, não foi efetivada a progressão.*

(...)

*Assim, havendo entendimento do Colegiado Superior no sentido de que 1) é desarrazoado, diante da ausência do regulamento, não se proceder a nenhuma progressão/promoção; e, 2) é viável a aplicação da legislação anterior; não vejo óbice à utilização do Decreto nº 84.669/1980 até que seja editado o ato regulamentar previsto na Lei nº 13.464/2017.*

*Destarte, deve ser mantida a sentença proferida.”*

*Decisão*

*O voto é por não conhecer em parte do recurso e, na parte conhecida, negar provimento ao recurso da parte ré, nos termos da fundamentação.”*

## **PROGRESSÃO FUNCIONAL: INTERSTÍCIOS E EFEITOS FINANCEIROS – DINÂMICA DO DECRETO 84.669/80**

6. A formação do convencimento sobre a questão jurídica em julgamento exige uma breve explicação da dinâmica estabelecida, pelo Decreto 84.669/80, para a progressão funcional.

7. Inicia-se esclarecendo que a Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, “*estabelece diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e das autarquias federais*”. Trata-se, portanto, de norma geral, não revogada expressamente, mas que cede diante de normas especiais, versando sobre carreiras específicas. Continua, porém, aplicável no que não contraria qualquer legislação específica.

8. Um dos institutos previstos na Lei 5.645/70 é a progressão funcional, tendo o legislador delegado ao Poder Executivo sua regulamentação:

*Art. 6º A ascensão e a progressão funcionais obedecerão a critérios seletivos, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, associados a um sistema de treinamento e qualificação destinado a assegurar a permanente atualização e elevação do nível de eficiência do funcionalismo.*

9. O Decreto 84.668/80, atendendo ao comando legal, “*regulamenta o instituto da progressão funcional*”, que “*consiste na mudança do servidor da referência em que se encontra para a imediatamente superior*” (art. 2º). Vale destacar que a progressão será denominada “horizontal” quando ocorrer dentro da mesma classe e “vertical” quando implicar mudança de classe (art. 2º, parágrafo único).

10. Para que ocorra a progressão, é necessário preencher um interstício, nos termos dos artigos 6º e 7º do Decreto 84.668/80:

*Art. 6º - O interstício para a progressão horizontal será de 12 (doze) meses, para os avaliados com o Conceito 1, e de 18 (dezoito) meses, para os avaliados com o Conceito 2.*

*Art. 7º - Para efeito de progressão vertical, o interstício será de 12 (doze) meses.*

11. Esse prazo de 12 ou 18 meses, todavia, ainda de acordo com o Decreto 84.668/80 começa a correr em momentos determinados no ano, independentemente do momento em que o servidor ingressou na carreira:

*Art. 10 - O interstício decorrente da primeira avaliação, a ser realizada nos termos deste Decreto, será contado a partir de 1º de julho de 1980.*

*§ 1º - Nos casos de progressão funcional, o interstício será contado a partir do primeiro dia dos meses de janeiro e julho.*

*§ 2º - Nos casos de nomeação, admissão, redistribuição, ascensão funcional ou, ainda, de transferência de funcionário ou movimentação de empregado, realizadas a pedido, o interstício será contado a partir do primeiro dia do mês de julho após a entrada em exercício.*

*§ 3º - Na hipótese de transferência do funcionário ou movimentação do empregado, realizadas ex officio, ou de redistribuição de ocupantes de cargos ou empregos incluídos no sistema da Lei nº 5.645, de 1970, o servidor levará para o novo órgão o período de interstício já computado na forma deste artigo.*

12. Outrossim, os efeitos financeiros seguem a mesma lógica dos atos de efetivação da progressão funcional, vigorando a partir de meses determinados (setembro e março), independentemente do momento em que o servidor completou os requisitos para progredir na carreira:

*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.*

13. Em resumo, de acordo com a dinâmica estabelecida pelo Decreto 84.669/80:

**(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.**

14 A análise da legalidade dessas previsões regulamentares é o objeto de discussão desse recurso representativo de controvérsia (tema 206), cuja questão jurídica controvertida *“consiste em saber se o termo inicial dos efeitos financeiros das progressões deve ser a data da entrada em exercício do servidor*

*ou os meses de janeiro e julho, nos termos dos arts. 10 e 19, do Decreto nº 84.669/80”.*

## **TERMO INICIAL DO INTERSTÍCIO E EFEITOS FINANCEIROS DA PROGRESSÃO: NECESSIDADE DE SOLUÇÕES JURÍDICAS SEMELHANTES**

15. O termo inicial da contagem dos interstícios e a fixação no início dos efeitos financeiros da progressão, evidentemente, são temas diferentes, porém conexos, sendo pouco razoável imaginar uma ruptura absoluta entre ambos.

16. Na discussão sobre o interstício, se investiga quando começa a ser computado o tempo para a progressão, enquanto, no debate sobre os efeitos financeiros, se busca identificar o momento a partir do qual o servidor poderá efetivamente usufruir da progressão alcançada por meio do interstício.

17. Afirmar que ocorrência de progressão e privar o servidor dos principais efeitos desse ato corresponderia, na verdade, em privá-lo da própria progressão.

18. Não é por outro motivo que a própria dinâmica do Decreto 84.669/80, exposta no item anterior, conecta diretamente a contagem do interstício com os efeitos financeiros da progressão: o interstício começa a ser contado no início de janeiro ou julho; a efetivação da progressão ocorre no final desses meses; e os efeitos financeiros se operam com o intervalo de um mês, em março ou setembro, permitindo as providências administrativas necessárias à implementação do pagamento.

19. Desse modo, 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.

20. Vale destacar que, no presente recurso representativo de controvérsia, o que se busca identificar é se existe alguma ilegalidade na utilização de um critério que ignora o momento do ano em que se deu o ingresso na carreira, contando-se o interstício a partir de meses predeterminados e, conseqüentemente, com produção de efeitos financeiros também a partir de apenas dois meses por ano.

21. O debate sobre os efeitos financeiros abrange, necessariamente, a problemática do interstício. Logo, o reconhecimento da ilegalidade dessa dinâmica implica tanto em um ajuste no termo inicial do interstício, quanto nos efeitos financeiros, estando os dois temas intrinsecamente associados.

## EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO (TNU)

22. No julgamento do **tema 16** de seus recursos representativos de controvérsia, no qual se discutiu qual o termo inicial da progressão funcional da Carreira Policial Federal, a TNU fixou a seguinte tese:

*A eficácia da progressão funcional deve ser observada segundo a situação individual de cada servidor e seus efeitos retroagem ao momento em que os requisitos legais foram implementados.*

23. É verdade que a TNU revisou sua jurisprudência em relação à Carreira de Policial Federal no julgamento do PEDILEF n. 05207128420124058300, buscando adequar-se ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RESp 1.649.269/RJ. A posição daquela Superior Corte será analisada no próximo capítulo do voto.

24. A TNU, todavia, manteve seu entendimento quanto à ilegalidade da sistemática do Decreto 84.669/80, tendo, recentemente, julgado dois recursos representativos de controvérsia nos quais reafirmou que o marco inicial dos interstícios deve ser a data de ingresso na carreira e, não, os meses predeterminados pelo decreto:

*Tema 189: O marco inicial para contagem dos interstícios das progressões e promoções funcionais dos servidores públicos integrantes do quadro da Defensoria Pública da União é a data de início do exercício do servidor na respectiva carreira.*

*Tema 190: O marco inicial para contagem dos interstícios das progressões e promoções funcionais dos servidores públicos integrantes do quadro da Advocacia Geral da União deve ser fixado na data da entrada em efetivo exercício na carreira.*

25. É possível notar, portanto, que o entendimento atual desta Turma Nacional de Uniformização é no sentido de que a adoção, pelo Decreto 84.669/80, de meses fixos para a contagem dos interstícios é medida que ultrapassa o poder regulamentar e, portanto, ilegal. Como as soluções para a contagem do interstício e para o início dos efeitos financeiros das progressões devem ser harmônicas – como fundamentado no tópico anterior – conclui-se que a jurisprudência desta Turma aponta para a mesma solução no caso atual: o marco inicial dos efeitos financeiros deve ser fixado de acordo com a data da entrada em efetivo exercício na carreira.

## PRECEDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

26. Como afirmado no capítulo anterior do voto, no julgamento do PEDILEF n. 05207128420124058300, buscando adequar-se ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RESp 1.649.269/RJ, a TNU passou a decidir no sentido de que os efeitos financeiros da progressão funcional na Carreira Policial Federal têm início a partir do dia 1º de março do ano subsequente ao preenchimento dos requisitos para a progressão funcional, aplicando a legislação específica dessa categoria (art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.266/96 e arts. 3º e 5º, do Decreto 2.565/98).

27. No referido RESp 1.649.269/RJ, ementou o STJ:

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL FEDERAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FINANCEIROS. LEI 9.266/1996.**

*I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.*

*II - A progressão dos servidores da carreira de policial federal deve ter seus efeitos financeiros a partir de março do ano subsequente ao das últimas avaliações funcionais, nos termos do disposto na Lei n. 9.266/96 e no Decreto n. 2.565/98.*

*III - Recurso Especial provido.*

*(REsp 1649269/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 22/05/2017)*

28. A análise do voto da relatora, Ministra Regina Helena Costa, deixa claro que o Superior Tribunal de Justiça está decidindo levando em consideração, especificamente, a legislação que trata da Carreira Policial Federal, para a qual foi aprovado regulamento específico (Decreto 2.565/98), disciplinando o tema.

29. Desse modo, as teses firmadas pela TNU nos julgamentos dos temas 189 e 190 não ofendem o posicionamento do STJ, por estarem baseadas em um conjunto normativo distinto, caracterizado pela ausência de um regulamento específico e a adoção da regra geral do Decreto 84.669/80.



30. No presente caso, da mesma forma que nos temas acima mencionados, o que se analisa é a legalidade da aplicação dos critérios do Decreto 84.669/80 para a determinação do inícios dos efeitos financeiros da progressão.

## **ILEGALIDADE DOS CRITÉRIOS DO DECRETO 84.669/80**

31. No que se refere à análise da legalidade dos critérios estabelecidos nos artigos 10 e 19 do Decreto 84.669/80, peço vênia para transcrever o conteúdo do voto do Juiz Federal SERGIO DE ABREU BRITO, no julgamento do tema 189 (0520792-09.2016.4.05.8300/PE):

*8. Nos termos do art. 14, § 2º, da Lei nº 10.259/01, o pedido de uniformização nacional de jurisprudência é cabível quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por turmas recursais de diferentes regiões ou em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante da Turma Nacional de Uniformização ou do Superior Tribunal de Justiça.*

*9. Ao proceder ao juízo de admissibilidade do Pedido de Uniformização, observo que os pressupostos processuais foram preenchidos e que a divergência jurisprudencial restou demonstrada.*

*10. Passo ao exame do mérito.*

(...)

*13. O regulamento que fixaria as condições da progressão funcional e promoção previstas na Lei nº 11.357/06 ainda não foi editado. Sem sua regulamentação, o próprio comando normativo do art. 72, §5º, transcrito acima, remete as promoções e progressões à disciplina do Decreto nº 84.669/80.*

*14. O Decreto nº 84.669/80 dispôs sobre os institutos da promoção e progressão, além de estabelecer as regras de contagem do interstício necessário para evolução na carreira. In verbis:*

*“Art. 2º. A progressão funcional consiste na mudança do servidor da referência em que se encontra para a imediatamente superior.*

*Parágrafo único. Quando a mudança ocorrer dentro da mesma classe, denominar-se-á progressão horizontal e quando implicar mudança de classe, progressão vertical.*

(...)

*Art. 6º. O interstício para a progressão horizontal será de 12 (doze) meses, para os avaliados com o Conceito 1, e de 18 (dezoito) meses, para os avaliados com o conceito 2.*

*Art. 7º. Para efeito de progressão vertical, o interstício será de 12 meses.*

*[...]*

*Art. 10 - O interstício decorrente da primeira avaliação, a ser realizada nos termos deste Decreto, será contado a partir de 1º de julho de 1980.*

*§ 1º - Nos casos de progressão funcional, o interstício será contado a partir do primeiro dia dos meses de janeiro e julho.*

*§ 2º - Nos casos de nomeação, admissão, redistribuição, ascensão funcional ou, ainda, de transferência de funcionário ou movimentação de empregado, realizadas a pedido, o interstício será contado a partir do primeiro dia do mês de julho após a entrada em exercício.”  
(GRIFAMOS)*

*15. Destarte, nos termos fixados pelo Decreto n. 84.669/80 (art. 10, § 2º), na hipótese de nomeação, o interstício será contado a partir do primeiro dia do mês de julho após a sua entrada em exercício.*

*16. A Turma Recursal de origem considerou que a contagem do interstício deve se dar desde o início do exercício do servidor. A União sustenta que deve prevalecer o momento fixado pelo regulamento (Decreto n. 84.669/80).*

*17. Não obstante a Lei nº 11.357/2006 tenha outorgado ao regulamento a disciplina da progressão funcional e promoção do servidor público, há alguns parâmetros que o ato de regulamentação não pode extrapolar, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade.*

*18. O regulamento constitui ato infralegal que encontra fundamento no poder normativo do chefe do Poder Executivo (art. 84, IV da CF). In verbis:*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*

*19. No exercício desse poder regulamentar, o que se busca é a complementação da lei, o seu detalhamento, para sua melhor execução, não podendo, contudo, alterar a lei ou modificá-la. Isso porque o regulamento, enquanto fonte secundária de Direito, não pode inovar na ordem jurídica, criando direito ou obrigação nova não prevista na lei regulamentada.*

20. A Lei nº 11.357/2006 trouxe como parâmetro essencial, para o desenvolvimento do servidor na carreira (progressão e promoção), o tempo efetivo de serviço público (na linguagem da lei, "interstício mínimo"). E esse tempo deve ser computado obviamente desde o seu início efetivo. Por conseguinte, para a primeira progressão funcional, o tempo de serviço deve ser contado a partir da data de exercício do servidor no cargo. Ressalte-se que, nos termos do art. 100 da Lei n. 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal.

21. Além disso, não faz qualquer sentido que um servidor que tenha ingressado em 15 de julho de determinado ano, só comece a computar o seu tempo para fins de progressão funcional em 1o de julho do ano seguinte, perdendo quase 1 (um) ano do seu tempo de serviço público para fins de desenvolvimento na carreira, colocado assim na mesma situação jurídica de servidor que ingressou em junho do ano seguinte. Ora, a determinação de uma data única para a progressão funcional de todos os servidores, independente do tempo de serviço de cada servidor, no meu sentir, viola a Lei n. 11.357/06. Sem contar que há cristalina ofensa ao princípio da isonomia.

22. Assim, a norma do art. 10, § 2o, do Decreto n. 84.669/80 não está em consonância com a Lei n. 11.357/06, pois, na contagem dos interstícios para fins de progressões e promoções funcionais dos servidores, o marco inicial deve ser a data de início do exercício do servidor na carreira.

23. Cabe fazer alguns apontamentos sobre os acórdãos paradigmas do STJ trazidos pela União (REsp 1.649.269/RJ e 1.373.344- SC), nos quais aquela corte firmou o entendimento de que a progressão dos servidores da carreira de policial federal deve ter seus efeitos financeiros a partir de março do ano subsequente, nos termos da Lei n. 9.266/96 e no Decreto n. 2.565/98.

24. De início, cumpre esclarecer que esses julgados tratam especificamente dos efeitos financeiros da progressão e não propriamente do marco inicial para contagem do interstício mínimo necessário para progressão, conforme se vê no art. 5o do Decreto n. 2.565/98:

*Art. 5º Os atos de progressão são da competência do dirigente do Departamento de Polícia Federal, observados os requisitos e as condições estabelecidos neste Decreto, e deverão ser publicados no Diário Oficial da União até o último dia do mês de janeiro, vigorando seus efeitos financeiros a partir de 1º de março subsequente. (Grifamos)*

25. Sem contar que essa norma foi revogada pelo Decreto n. 7.014, de 23 de novembro de 2009, publicado em 24/11/2009, que em seu art. 7o assim estabelece:

*Art. 7o Os atos de promoção são da competência do dirigente máximo do Departamento de Polícia Federal e deverão ser publicados no Diário*

*Oficial da União, vigorando seus efeitos administrativos e financeiros a partir do primeiro dia do mês subsequente à data em que o servidor completar todos os requisitos para a promoção.*

*26. Destarte, para as progressões ocorridas a partir de 24/11/2009, para a carreira servidores da carreira de policial federal deve ter seus efeitos financeiros a partir do mês subsequente à data em que o servidor completar todos os requisitos para a promoção, com fulcro no 7º do Decreto n. 7.014/2009. Enfim, o entendimento do STJ supracitado só se aplicaria para promoções anteriores a 24/11/2009.*

*27. Em segundo lugar, mesmo no revogado Decreto n. 2.565/98, o requisito essencial adotado para a progressão é o tempo de efetivo exercício na classe em que estiver posicionado o servidor policial. Confira-se:*

*"Art. 3º São requisitos cumulativos para a progressão na Carreira Policial Federal:*

*I - avaliação de desempenho satisfatório;*

*II - cinco anos ininterruptos de efetivo exercício na classe em que estiver posicionado."*

*28. Essa exigência foi mantida no Decreto n. 7.014, embora trazendo outro limite temporal a depender da classe em que estiver posicionado o servidor policial, in verbis:*

*Art. 3º São requisitos para promoção nos cargos da Carreira Policial Federal:*

*I - exercício ininterrupto do cargo:*

*a) na terceira classe, por três anos, para promoção da terceira para a segunda classe;*

*b) na segunda classe, por cinco anos, para promoção da segunda para a primeira classe;*

*c) na primeira classe, por cinco anos, para promoção da primeira para a classe especial;*

*II - avaliação de desempenho satisfatória; e*

*III - conclusão, com aproveitamento, de curso de aperfeiçoamento.*

*29. Em síntese, mesmo para a carreira de policial federal, na contagem do interregno mínimo para progressão, o termo inicial deve ser a data do início do exercício do servidor na carreira, pois a norma regulamentadora supracitada,*

*de forma escoreita, leva em conta o tempo de efetivo exercício na classe em que estiver posicionado o servidor.*

(...)

*33. Em síntese, para os servidores federais do Poder Judiciário, a avaliação para fins de progressão funcional abrangerá cada período de 12 (doze) meses de exercício no cargo e a promoção ocorrerá na data em que o servidor completar o interstício de um ano da progressão funcional imediatamente anterior. Portanto, o marco inicial é o ingresso na carreira (data do início do exercício no cargo).*

*34. Desta feita, com base nesse último argumento, não se justifica a fixação de marco inicial diverso para os servidores públicos integrantes do quadro da Defensoria Pública da União, dando-lhes tratamento discriminatório*

*35. Ante o exposto, voto por conhecer e negar provimento ao incidente de uniformização da UNIÃO, bem como para que o Colegiado desta TNU prove a seguinte tese: "o marco inicial para contagem dos interstícios das progressões e promoções funcionais dos servidores públicos integrantes do quadro da Defensoria Pública da União é a data de início do exercício do servidor na respectiva carreira". Incidente de uniformização julgado como representativo da controvérsia, nos termos do art. 17, VII, do RITNU, aprovado pela Resolução nº C/JF – RES – 205/00345, de 02/06/2015."*

32. Adiro à fundamentação lançada no voto do Relator do Tema 189, considerando que, ao impor uma data única para progressão funcional de todos os servidores, sem análise do tempo de serviço de cada um, bem como datas restritas para o início dos efeitos financeiros, o Decreto nº 84.669/80 acabou por estabelecer tratamento igual aos desiguais, quando deveria fixar a eficácia da progressão funcional com a observância individual de cada servidor.

33. Outrossim, a dinâmica fixada no regulamento descarta significativa parcela de tempo de serviço do servidor, elemento que, por determinação legal, é um dos parâmetros da progressão.

34. Ademais, considero essencial à função uniformizadora da TNU, a manutenção da coerência de sua jurisprudência, não sendo razoável uma nova alteração do posicionamento da Turma.

Ante o exposto, voto por **CONHECER** e **NEGAR** provimento ao incidente de uniformização da UNIÃO e proponho a fixação da seguinte 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”.*

FÁBIO SOUZA

Juiz Relator

**Poder Judiciário**  
**CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**  
**Turma Nacional de Uniformização**

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP: 70200-003  
- Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

**PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº**  
**5012743-46.2017.4.04.7102/RS**

**RELATOR:** JUIZ FEDERAL FABIO DE SOUZA SILVA

**REQUERENTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**REQUERIDO:** EVERSON MACHADO ALVES

**VOTO DIVERGENTE**

1. A questão tratada nestes autos diz respeito à progressão funcional de servidores da carreira de auditor fiscal do trabalho, regida pela Lei 10.593/02, alterada pela MP 765/2016 e Lei 13.464/2017, surgindo discussão a respeito do início dos efeitos financeiros por força da aplicação ou não do Decreto 84.669/80, que no art. 10, §1º, e no art. 19 dispôs o seguinte:

*Art. 10 - O interstício decorrente da primeira avaliação, a ser realizada nos termos deste Decreto, será contado a partir de 1º de julho de 1980.*

*§ 1º - Nos casos de progressão funcional, o interstício será contado a partir do primeiro dia dos meses de janeiro e julho.*

[...]

*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.*

2. O ilustrado relator ponderou no seu voto as razões pelas quais entendeu por não aplicar a aludida norma, rechaçando a aplicação aqui da mesma lógica adotada pelo STJ nos casos envolvendo policiais federais, que mais adiante irei abordar. Colho de seu voto:

*32. Adiro à fundamentação lançada no voto do Relator do Tema 189, considerando que, ao impor uma data única para progressão funcional de todos os servidores, sem análise do tempo de serviço de cada um, bem como datas restritas para o início dos efeitos financeiros, o Decreto nº 84.669/80 acabou por estabelecer tratamento igual aos desiguais, quando deveria fixar a eficácia da progressão funcional com a observância individual de cada servidor.*

33. *Outrossim, a dinâmica fixada no regulamento descarta significativa parcela de tempo de serviço do servidor, elemento que, por determinação legal, é um dos parâmetros da progressão.*

3. Antes de adentrar no ponto a respeito da isonomia, entendo importante colocar algumas ponderações feitas pelo eminente acórdão recorrido:

*A partir da edição da MP nº 765, de 2016, a progressão e a promoção funcional dos servidores destas carreiras dependem do cumprimento dos critérios ali estabelecidos, os quais estão condicionados à edição de ato do Poder Executivo. Ademais, tanto a MP nº 765 quanto a Lei nº 13.464/2017, não trouxeram dispositivos que autorizassem a utilização de outros normativos para fins de concessão da progressão e da promoção funcional. Aliás, até a presente data não há notícia de regulamentação.*

*Em situação semelhante a dos autos, a Turma Nacional de Uniformização, ao julgar o Pedido de Uniformização nº 5051162-83.2013.4.04.7100, de relatoria do Juiz Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá, determinou que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) deveria proceder à revisão das progressões funcionais dos servidores, respeitando o interstício de 12 meses, até a edição do decreto regulamentar previsto no artigo 8º da Lei nº 10.855/2004, o qual consignava que 'Ato do Poder Executivo regulamentará os critérios de concessão de progressão funcional e promoção de que trata o art. 7º desta Lei'. Isso porque, inexistindo tal ato, devem-se observar as disposições do Decreto nº 84.669/1980, o qual regulamenta a Lei nº 5.645/1970.*

[...]

*Assim, havendo entendimento do Colegiado Superior no sentido de que 1) é desarrazoado, diante da ausência do regulamento, não se proceder a nenhuma progressão/promoção; e, 2) é viável a aplicação da legislação anterior; não vejo óbice à utilização do Decreto nº 84.669/1980 até que seja editado o ato regulamentar previsto na Lei nº 13.464/2017.*

4. O ponto aqui sob exame é o mesmo relacionado a diversas carreiras no Executivo, ou seja, quando da discussão sobre a mesma controvérsia a respeito da carreira dos servidores da AGU, destacou-se que o art. 72 da Lei 11.357/2006 faz a mesma remissão ao Decreto regulamentar como feito pela Lei 9.266/96, no seu art. 2º. Portanto, são hipóteses de remissões idênticas aos regulamentos respectivos, vindo o STJ a entender que não é possível se ignorar a previsão específica da norma regulamentar. Nesse sentido:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. POLICIAL FEDERAL. PROGRESSÃO NA CARREIRA. REQUISITOS. CUMPRIMENTO. EFEITOS FINANCEIROS. LEI N. 9.266/96 E DECRETO N. 2.565/98.1. O cerne da controvérsia reside na possibilidade de se condenar a União a conceder progressão funcional da Segunda para a Primeira Classe na Carreira Policial Federal, contada do ingresso na carreira, com as*



*devidas repercussões financeiras e registro funcional.2. A progressão dos servidores da carreira de policial federal deve ter seus efeitos financeiros a partir de março do ano subsequente, nos termos do disposto na Lei n. 9.266/96 e no Decreto n. 2.565/98. Precedentes: AgRg no REsp 1.373.344/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 16/3/2016; AgRg no REsp 1.470.626/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8/3/2016; AgRg nos EDcl no REsp 1.258.142/PE, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 15/2/2016.3. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1.351.572/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11/5/2016)*

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. POLICIAL FEDERAL. PROGRESSÃO NA CARREIRA. EFEITOS FINANCEIROS. ART. 2º DA LEI 9.266/96 E ART. 5º DO DECRETO 2.565/98. ACÓRDÃO IMPUGNADO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.I. Cinge-se a controvérsia em saber se a progressão funcional dos servidores da carreira de Policial Federal deve, ou não, ter seus efeitos financeiros a partir de março do ano subsequente ao preenchimento dos requisitos para a referida progressão, nos termos do art. 5º do Decreto 2.565/98.II. Consoante a jurisprudência desta Corte, em casos análogos, "a progressão dos servidores da carreira de policial federal deve ter seus efeitos financeiros a partir de março do ano subsequente, nos termos do disposto na Lei n. 9.266/96 e no Decreto n. 2.565/98" (STJ, REsp 1.533.937/CE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 02/06/2015). No mesmo sentido: STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.258.142/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 15/02/2016; AgRg nos EDcl no REsp 1.394.089/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/05/2014.III. Assim, é de se reconhecer que, tal como constou do aresto combatido, a progressão do ora agravante deve ocorrer no mês de março do ano subsequente, desde que implementados os requisitos para a referida promoção.IV. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1.373.344/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 16/3/2016)*

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL DO SINDICATO. INAPLICABILIDADE DAS SÚMULA 7 E 211 DO STJ E DA 284/STF. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO BASEADO EM VIOLAÇÃO DE LEI FEDERAL. POLICIAL FEDERAL. PROGRESSÃO NA CARREIRA. REQUISITOS DA LEI 9.266/96.1. Não se aplica a Súmula 7/STJ ao presente caso, pois se trata de reavaliação de prova. A reavaliação da prova, na verdade, constitui em atribuir o devido valor jurídico aos fatos delineados pela Corte de origem, prática francamente aceita em sede de recurso especial.2. O agravante sustenta que não houve pronunciamento do Tribunal de origem sobre os arts. 2º da Lei 9.266/96 e 5º do Decreto 2.565/98. Entretanto, não é o que se verifica da leitura atenta dos autos. Ademais, ressalto que o prequestionamento não implica a necessidade de citação expressa pela decisão de preceito legal e/ou*

constitucional, mas o exame e julgamento da matéria pelo Tribunal, o que dispensa a referência explícita aos dispositivos legais apontados.3. Cumpre esclarecer que foi dado parcial provimento ao recurso desta com base na argumentação fundada na violação de lei federal, art. 105, III, "a", da CF, de modo que a análise do suposto dissídio se tornou desnecessária por tratar da mesma matéria argumentada na alínea "a" do permissivo constitucional.4. Cinge-se a controvérsia à possibilidade de condenar a União a conceder progressão funcional da Segunda para a Primeira Classe na Carreira Policial Federal, a partir do mês que os servidores, efetivamente, completaram 5 (cinco) anos de exercício, com as devidas repercussões financeiras e registro funcional.5. Deve ser aplicado ao caso dos autos a legislação que regulamenta a progressão funcional dos policiais federais, qual seja, o art. 2º, parágrafo único, da Lei 9266/96 e o art. 5º do Decreto 2.565/98, segundo os quais a progressão dos autores deve se dar no mês de março do ano subsequente, porquanto implementados os requisitos para a referida promoção. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1.470.626/PE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8/3/2016)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. LEI 9.266/96.1. Versam os autos sobre a possibilidade de se conceder progressão funcional da segunda para a primeira classe na carreira policial federal, contada do ingresso na carreira, com as devidas repercussões financeiras e registro funcional.2. Aplicando o art. 2º, parágrafo único, da Lei 9266/96 e o art. 5º do Decreto 2.565/98, a progressão dos autores deveria ter-se dado no mês de março do ano subsequente, porquanto implementados os requisitos para a referida promoção.3. Nesse sentido, confirmam-se as decisões monocráticas: REsp 1340146-CE, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe de 3/04/2013; REsp nº 1.335.707-CE, Rel. Min. Ministro Herman Benjamin, DJe 26.8.2013; REsp 1.345.246/PE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 7/10/2013; REsp 1.337.509/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 24.9.2012.4. Agravo Regimental não provido (AgRg nos EDcl no REsp 1.394.089/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 22/5/2014).

5. Aqui neste caso há o diferencial de que a Lei 10.593/02 c/c a Lei 13.464/2017 não teria sido ainda regulamentada, fazendo apenas remissão a tanto para que se pudesse realizar a progressão funcional:

Art. 26. A Lei no 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art.3o ...

§ 4o Para fins de investidura nos cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, o concurso público será realizado em 2 (duas) etapas, sendo a segunda constituída de curso

*de formação, de caráter eliminatório e classificatório ou somente eliminatório.'*  
(NR)

'Art.4o ...

§ 4o *Os critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento nos cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho **serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal**, observados os seguintes requisitos:*

*I - para fins de progressão funcional:*

*a) cumprir o interstício de 12 (doze) meses de efetivo exercício em cada padrão;*

*b) atingir percentual mínimo na avaliação de desempenho individual, nos termos de ato do Poder Executivo federal;*

*II - para fins de promoção:*

*a) cumprir o interstício de 12 (doze) meses de efetivo exercício no último padrão de cada classe;*

*b) atingir percentual mínimo na avaliação de desempenho individual realizada no último padrão da classe, nos termos do regulamento;*

*c) acumular pontuação mínima mediante participação em cursos de aperfeiçoamento e especialização e comprovar experiência profissional e acadêmica em temas relacionados às atribuições do cargo, nos termos do regulamento.*

§ 5o *O ato de que trata o § 4o deste artigo poderá prever regras de transição necessárias para a progressão e a promoção nas carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho.*

§ 6o *Não haverá progressão funcional ou promoção dos servidores das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho durante o período de estágio probatório.'* (NR)

6. Dentro do contexto foi aplicado o Decreto 84.669/80 para que o servidor não ficasse tolhido de obter alguma progressão, mas, contudo, refutou-se a aplicação dos limitadores do art. 10 da referida norma, o que entendo inadequado, na mesma linha adotada pelo STJ nos casos antes citados. A própria TNU, realinhando-se ao entendimento do STJ, enfatizou tal entendimento no seguinte precedente:

*PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA*

**DA TNU. INCIDENTE CONHECIDO E PROVIDO. 1. EM RECENTES JULGADOS, ESTE COLEGIADO PASSOU A ALINHAR-SE À JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO SENTIDO DE QUE OS EFEITOS FINANCEIROS DA PROGRESSÃO FUNCIONAL NA CARREIRA POLICIAL FEDERAL TÊM INÍCIO A PARTIR DO DIA 1º DE MARÇO DO ANO SUBSEQUENTE AO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A PROGRESSÃO FUNCIONAL (ART.2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 9.266/96, ARTS. 3º E 5º, DO DECRETO N. 2.565/98). 2. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO.(TNU, PEDILEF 05019994820094058500, JUIZ FEDERAL FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA, Juiz Federal, DOU 12/09/2018).**

7. Esse enfoque, de prestigiar as disposições regulamentares quando expressamente feita remissão pela Lei, já foi objeto de ampla apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, o qual conferiu ao regulamento os poderes de estabelecer os requisitos, as condições e a extensão do direito dos servidores. Trago à colação as razões por mim lançadas em precedente debatido na 4ª Turma Recursal de Minas Gerais:

2. *Os autores argumentaram que teriam direito à progressão desde o momento em que completaram cinco anos, uma vez que o cronograma estabelecido no Decreto 2.565/98, ao dispor que a avaliação de desempenho deveria ser realizada até 30 de outubro de cada ano, a conclusão sobre o deferimento à progressão publicada até o último dia do mês de janeiro e os efeitos vigorando apenas a partir de 1º de março subsequente, resultaria em prejuízos financeiros e inobservância da situação individual de cada um. O juízo de origem julgou procedente o pedido, advindo daí o recurso da União, no qual alega a necessidade de observância do regulamento estabelecido, notadamente em respeito ao princípio da igualdade – já que vários outros servidores seguiram estritamente o ali disposto, de tal modo que o pleito dos autores os colocaria em tratamento favorecido – e ao princípio da legalidade.*

3. *A matéria de fundo não é nova aqui na Turma, uma vez que já apreciamos questão parecida tratada com a Lei 11.175/05 e Decreto 7.629/11. No que tange ao mérito, o art. 39 da CF/88, ao prescrever que o serviço público seja organizado em carreiras, com padrões remuneratórios distribuídos conforme a sua evolução, em nada implica no direito adquirido de servidor ou agente de que tal plano de carreira seja implementado de imediato, uma vez que está condicionado à lei (CF, art. 37, em especial inciso X). E no caso, a Lei 9.266/96 não era autoaplicável, uma vez que demandava expressamente a edição de ato regulamentar. Enquanto não editado, não há como surtir efeitos àquela lei condicionada. E tanto pode ocorrer por motivos orçamentários ou mesmo por política salarial, de tal sorte que, inexistindo na lei a determinação do efeito retroativo, não se pode aplicá-lo por questões de equidade. É que a prévia previsão orçamentária é matriz condicionante à concessão de tal efeito retroativo, como se percebe na clara redação do art. 169, §1º, da CF/88. De tal modo que, se o próprio Decreto n. 2.565/98 determinou um cronograma, assim*

*o fez para que houvesse a aludida previsão orçamentária. O cronograma estabelecido não é desproporcional e nem fere a razoabilidade, não me parecendo que assista direito líquido e certo ao servidor de obter a progressão sem o respeito à norma estabelecida em favor de todos.*

4. *O Supremo Tribunal Federal tem precedente sobre a questão, conforme seguinte ementa:*

*"FUNCIONALISMO. PROMOÇÃO POR AVANÇO DIAGONAL PRETENDIDA POR PROFESSORES APOSENTADOS DO ESTADO DO PARANA, COM EFEITO RETROATIVO. IMPOSSIBILIDADE, POR FALTA DE REGULAMENTAÇÃO DO ESTATUTO DO MAGISTERIO, INCLUSIVE QUANTO AOS CRÉDITOS NECESSARIOS PARA CADA PROMOÇÃO. PRETENSÃO QUE CONTRARIA, ADEMAIS, O ART. 102, PARAGRAFOS 1. E 2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO" (RE 100702, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Primeira Turma, julgado em 17/12/1984, DJ 15-03-1985 PP-03141 EMENT VOL-01370-03 PP-00560 RTJ VOL-00113-03 PP-01277).*

5. *Colho de sua fundamentação:*

*Mas, dependendo a norma de regulamentação, não produz ela qualquer efeito, nem mesmo no sentido de atribuir eventual direito adquirido.*

*Não era possível adquirir direito à promoção pela própria ausência de regramento sobre as condições dessa aquisição.*

*Enquanto não editado o regulamento, era impossível determinar-se a existência ou a extensão do direito dos professores à promoção por avanço diagonal.*

*É pacífico na doutrina e na jurisprudência que a ausência de regulamentação impede a aplicação da norma que dependa de complementação para se tornar aplicável.*

*Consectário desse raciocínio é que não há fundamento para se pretender nascimento de qualquer direito subjetivo no espaço de tempo entre a vigência da lei e a edição do regulamento.*

8. A regência da carreira de servidores públicos, notadamente por comporem a Administração, é feita por iniciativa privativa do Presidente da República no âmbito do Governo Federal, cabendo a ele deflagrar o processo legislativo (CF/88, art. 61, II), bem como regulamentar por Decreto sua estruturação (CF/88, art. 84, VI), sempre atento aos limites orçamentários existentes (CF/88, art. 169, §1º). Sob tal premissa, a lei em questão, como todas as leis sobre a matéria, fez a remessa ao Decreto para dispor sobre as minúcias e regulamentações dos interstícios, progressões e efeitos financeiros nas carreiras do funcionalismo. Foge ao contexto dizer sobre violação ao princípio da legalidade o fato de o Decreto ter disposto como fez, porquanto a regulamentação em questão

tem por base a autorização legislativa específica, além de ser competência privativa do Chefe de Governo promover tal estruturação, como exposto nas normas constitucionais referidas. E é por isso mesmo que são destoantes do ordenamento, a meu ver e com a devida vênia, as ponderações contidas e encampadas pelo voto do eminente relator no ponto em que reporta a julgamento anterior:

*19. No exercício desse poder regulamentar, o que se busca é a complementação da lei, o seu detalhamento, para sua melhor execução, não podendo, contudo, alterar a lei ou modificá-la. Isso porque o regulamento, enquanto fonte secundária de Direito, não pode inovar na ordem jurídica, criando direito ou obrigação nova não prevista na lei regulamentada.*

[...]

*21. Além disso, não faz qualquer sentido que um servidor que tenha ingressado em 15 de julho de determinado ano, só comece a computar o seu tempo para fins de progressão funcional em 1º de julho do ano seguinte, perdendo quase 1 (um) ano do seu tempo de serviço público para fins de desenvolvimento na carreira, colocado assim na mesma situação jurídica de servidor que ingressou em junho do ano seguinte. Ora, a determinação de uma data única para a progressão funcional de todos os servidores, independente do tempo de serviço de cada servidor, no meu sentir, viola a Lei n. 11.357/06. Sem contar que há cristalina ofensa ao princípio da isonomia.*

9. Ora, a própria Lei aqui sob exame delegou ao Decreto o tratamento da questão, de tal sorte que descabe dizer que o regulamento alterou ou modificou suas disposições. Essa liberdade de ação no âmbito regulamentar já foi reconhecida no pleno do STF:

*Ementa: AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DECRETO 9.461/2018. DIREITO ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS AGRÍCOLAS E DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS INDUSTRIAIS. ART. 34 DA LEI 13.639/2018. COORDENAÇÃO DO PRIMEIRO PROCESSO ELEITORAL. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS – CNPL. REGULAMENTAÇÃO. DECRETO 9.461/2018. ATO COATOR. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. ART. 84, IV, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A competência regulamentar outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, IV, da Constituição da República, possui a finalidade de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336). 2. O art. 34 da Lei 13.639/2018 prevê a prerrogativa da Confederação Nacional das Profissões*

*Liberais – CNPL de coordenar o primeiro processo eleitoral para a criação dos conselhos federais, em cooperação com outras entidades sindicais, não havendo qualquer imposição legal identificada no sentido da atribuição exclusiva da CNPL para estabelecer todos os procedimentos do processo eletivo. 3. O Decreto 9.461/2018, ora impugnado, editado pelo Presidente da República no afã de regulamentar o dispositivo legal, detalhou a forma como deve ocorrer o primeiro processo eleitoral da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Industriais e da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas. 4. In casu, a análise do Decreto 9.461/2018 demonstra o papel meramente regulamentar do ato do Presidente da República, tornando apta e uniforme a execução do comando legal, em respeito ao postulado da isonomia entre os destinatários da norma. 5. Agravo interno DESPROVIDO por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º). (MS 35959 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-024 DIVULG 06-02-2019 PUBLIC 07-02-2019)*

10. É patente no Estado moderno a mudança em relação a paradigmas que vão se tornando ultrapassados com o tempo e com as necessidades sociais, principalmente no contexto das possibilidades orçamentárias limitadas. Portugal e Grã-Bretanha passaram por remodulações no serviço público que propiciassem maior agilidade e comprometimento no funcionalismo, além de uma maior adequação junto ao setor privado. Nessa vertente, não se amolda com as necessidades sociais a aplicação do Direito sob o ângulo individual e privado, desconsiderando-se a primazia do interesse público, a impessoalidade nas regras e primordialmente os limites orçamentários. O próprio voto do eminente relator destaca essa premissa:

*18. Não é por outro motivo que a própria dinâmica do Decreto 84.669/80, exposta no item anterior, conecta diretamente a contagem do interstício com os efeitos financeiros da progressão: o interstício começa a ser contado no início de janeiro ou julho; a efetivação da progressão ocorre no final desses meses; e os efeitos financeiros se operam com o intervalo de um mês, em março ou setembro, permitindo as providências administrativas necessárias à implementação do pagamento.*

11. Portanto, não vejo como desprestigiar o regulamento ao impor condição idêntica a todos os servidores do órgão, sem distingui-los para prejudicar ou beneficiar quem quer que seja, não me parecendo adequado falar-se em prejuízo ao princípio da isonomia. A propósito, o próprio STF já refutou essa aplicação para aumentar vencimentos ou desrespeitar as disposições legislativas específicas sobre o tema, como destaca a Súmula 339 da Suprema Corte. Em situação similar tem-se o RE 670.974, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA,

julgado em 21/03/2012, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28/03/2012 PUBLIC 29/03/2012.

12. Posta assim a questão, vejo que o art. 4º da Lei 10.593/02 expressamente condiciona os efeitos da progressão na carreira aos termos do regulamento, *in verbis*:

*'Art.4o ...*

*§ 4o Os critérios e procedimentos específicos para o desenvolvimento nos cargos das carreiras Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho **serão regulamentados por ato do Poder Executivo federal**, observados os seguintes requisitos:*

13. E assim plenamente válida a disposição contida no Decreto 84.669/80:

*Art. 10 - O interstício decorrente da primeira avaliação, a ser realizada nos termos deste Decreto, será contado a partir de 1º de julho de 1980.*

*§ 1º - Nos casos de progressão funcional, o interstício será contado a partir do primeiro dia dos meses de janeiro e julho.*

*[...]*

*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.*

14. Devo registrar que o precedente desta TNU citado pelo eminente relator, no caso da carreira da defensoria pública da União, foi objeto de recurso extraordinário ao STF e pedido de uniformização ao STJ, tendo sido admitidos pela Presidência.

15. Posto isso, peço vênua ao eminente relator e aos ilustrados colegas para divergir do encaminhamento proposto, a fim de aplicar-se ao caso o mesmo entendimento adotado pelo STJ à carreira dos policiais federais, aqui no caso da carreira dos auditores fiscais do trabalho, conforme arts. 10 e 19 do Decreto 84.669/80.

16. Ante o exposto, voto por fixar tese nesse sentido e DAR PROVIMENTO AO RECURSO da União, nos termos propostos.

ATANAIR NASSER RIBEIRO LOPES

Juiz Federal



**Poder Judiciário**  
**CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**  
**Turma Nacional de Uniformização**

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP: 70200-003  
- Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

**PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº  
5012743-46.2017.4.04.7102/RS**

**RELATOR:** JUIZ FEDERAL FABIO DE SOUZA SILVA

**REQUERENTE:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**REQUERIDO:** EVERSON MACHADO ALVES

**EMENTA**

**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 carreiras (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.***

## **ACÓRDÃO**

A Turma Nacional de Uniformização decidiu, por maioria, NEGAR provimento ao incidente de uniformização interposto pela União, nos termos do voto do Juiz Relator, firmando a seguinte 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. Vencido o Juiz Federal Atanair Nasser Lopes, que dava provimento ao recurso. Pedido de Uniformização julgado com representativo da controvérsia (Tema 206).

Brasília, 06 de novembro de 2019.

**FÁBIO SOUZA**

Juiz Relator