ADVOGADOS

1-6

Paranavaí, 24 de maio de 2021.

Ilustríssimo Professor Osmar Martins,
Presidente da Seção Sindical dos Docentes da Universidade Estadual do Paraná

REF: Resolução 001/2021 Reitoria Unespar E Memorando n.º 007/2021- Progesp

Prezado Profº. Osmar,

Vimos, por intermédio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta Assessoria Jurídica apresentar análise sobre a legalidade da Resolução 001/2021 e do Memorando n.º 007/2021- Progesp, ambos da Unespar.

A Resolução 001/2021 da reitoria da Unespar revogou todas as portarias referentes a promoção e progressão docentes, expedidas a partir de 17 de dezembro de 2020, ao argumento de que viola os preceitos da Lei Complementar n.º 231, de 17 de dezembro de 2020 (LC 231). Através do Memorando n.º 007/2021, da Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento (Progesp), foi comunicado aos docentes da Unespar que os trâmites dos requerimentos permanecem os mesmos, porém, em substituição às portarias serão expedidos informativos, com numeração própria, para fins de acompanhamento mediante consulta ao e-protocolo.

O imbróglio que se apresenta assenta-se no fundamento legal - ou ausência de, para a revisão do ato administrativo (revogação das portarias) pela Administração da Unespar e no impedimento de emissão de novas para reconhecer (declarar) o

atendimento das condições acadêmicos-legais da progressão ou promoção¹ na carreira docente.

Antes de adentrar na questão específica (revogação - e não mais expedição - de portarias de promoção e progressão), é importante relembrar o conceito e a função administrativa-jurídica de uma portaria. No âmbito jurídico, portaria vem a ser, numa escala de valores, um ato administrativo interno que se agrupa logo abaixo dos textos legais (aprovados dentro do processo legislativo) e a estes deve obediência.

A portaria é *“declaração concreta de vontade, de opinião, de juízo, de ciência, de um órgão administrativo do Estado ou de outro sujeito de direito público administrativo no desdobramento da atividade da administração”*. (RANELLETTI, Oreste. Teoria degli atti amministrativi speciali, 7ª ed., 1945, p.3). Constituem-se em *“determinações baixadas por chefe de serviço ou estabelecimento, e cujo conteúdo pode variar, referindo-se a atividades, ou a providências relativas a funcionários”* (MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo, 5ª ed., 1974, p. 159).

Há consenso entre os estudiosos do direito administrativo quanto ao conceito de portaria, tanto que o administrativista Lopes Meirelles define-a como os "atos administrativos internos, pelos quais o chefe do Executivo (ou do Legislativo e do Judiciário, em funções administrativas), ou os chefes de órgãos, repartições ou serviços, expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou nomeiam servidores para funções e cargos secundários. As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem, nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da

¹ A progressão (também chamada de ascensão) diz respeito a quando o servidor, se mantendo no mesmo nível na carreira (usualmente sob certa denominação), sobe um grau(ex.: de professor adjunto I para professor adjunto II), ao passo que a promoção importa na passagem de um nível para outro nível dentro da carreira(de professor auxiliar para professor assistente).

Administração pública" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 2. ed., 1966, p. 192).

Nesta linha de raciocínio, a portaria vale na medida em que, apoiando-se em texto legal que lhe é anterior, rege minúcias, especificidades que deixaram de ser explicitadas no diploma legal que lhe antecedeu.

Diante disso, as portarias de promoção ou progressão docente emitidas pela Unespar eram publicadas conforme os ditames da lei da carreira docente das Instituições de Ensino Superior do Paraná (Lei n.º 11.713/1997) e conforme regulamentos internos da Unespar. Com o advento do Decreto estadual n.º 4.385, de 27 de março de 2020, houve a suspensão das promoções e progressões no Estado do Paraná durante a pandemia, de modo que as portarias foram flexionadas para constar referida legislação, isto é, o flexionamento do regime jurídico da carreira docente obrigou a adaptação das circunstâncias impostas pela própria natureza da nova lei (Decreto n.º 4.385/20) dentro da esfera discricionária (prerrogativa) do poder competente (Reitoria) para a edição da portaria.

Os processos administrativos para promoção e progressão docente devem tramitar com observância da legislação e, ao final, após o reconhecimento do atendimento às exigências acadêmicos-legais, expede-se a portaria considerando o Decreto estadual n.º 4.385/20. Houve, portanto, uma conformação da portaria com o novel decreto estadual.

A Unespar ainda detém competência para processar e avaliar academicamente os pedidos docentes, tais como a regularidade da titulação acadêmica, da avaliação de desempenho, do transcurso do interstício de dois anos, dentre outras exigências

conforme o caso concreto. A não observância de uma dessas exigências, citadas exemplificadamente, obstam a expedição da portaria.

Desta forma, verifica-se que a portaria encerra um conteúdo - a vontade da Administração, que pode coincidir ou não com a vontade do destinatário, no caso, o professor(a) universitário(a). Essa vontade da Administração consiste no reconhecimento - ou não, da implementação das condições da promoção ou progressão docente.

Por isso, a revogação de ofício (voluntária) das portarias expedidas a partir de 17 de dezembro de 2020 por força da Lei Complementar n.º 231, de mesma data, sem a respectiva conformação ao novo diploma legal mostra-se, *a priori*, ilegal.

O art. 59 da Lei Complementar n.º 231, de 17 de dezembro de 2020, alterou o art. 4º da Lei n.º 11.713/1997, acrescentando o parágrafo único, para constar:

“Art. 59. Acrescenta o parágrafo único no art. 4º da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, com a seguinte redação:

Parágrafo único. A promoção de classe e a ascensão de nível, em todos os casos, dependerão da comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial”.

Por mais que a LC n.º 231/20 tenha promovido alterações com exigências complementares para a concessão de remuneração adicional e funcional correspondente à promoção e progressão docente, estas novas exigências, por si só, não retiram a competência acadêmico-administrativa das Universidades de avaliar o mérito acadêmico na carreira de seu corpo docente. Tanto isso é verdade que a Administração da Unespar manteve os procedimentos internos, alterando a conclusão anterior (expedição de portaria) por um informativo.

Ressalte-se que uma portaria atua *secundum legem*, isto é, conforme a lei, de modo que o raio de ação de uma portaria é variado e, conforme leciona o também administrativista J. Cretella Junior:

“Precisamente aí que reside a sensibilidade do administrador, informado pela conveniência e pela oportunidade, sem, no entanto, afastar-se da legalidade, barreira que o limita. Diploma prévio (lei, decreto, regulamento) traça os limites de um dado regime jurídico. A portaria põe em execução as conotações desse regime jurídico. Delineado o regime global de um instituto, o administrador faz uso da portaria para dosar cada um dos pontos caracterizadores desse instituto, na gradação plástica exigida pela imprevisibilidade da vida”. (CRETELLA JUNIOR, José. Valor jurídico da portaria. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro. Jul./set., 1974, p. 454)

Ainda que se considere que os efeitos funcionais e financeiros das promoções e progressões, a partir da LC 231/20 (art. 13), estejam condicionados à publicação de decreto governamental, não retira a autonomia das Universidades de processar e avaliar academicamente o requerimento docente. Quando o legislador condicionou os efeitos funcionais e financeiros, ele se referiu às consequências na carreira docente - aumento salarial, classe funcional de atuação etc., isto é, na relação docente e Governo. No entanto, para que surtam os efeitos desejados, deve haver o prévio reconhecimento acadêmico na Universidade em que é posta essa pretensão. Essa prerrogativa não foi retirada das Universidades pela LC 231/20 e, por isso, não há interdição para expedição das portarias. No máximo, mais um flexionamento por força de lei.

A portaria continua a ser o ato administrativo legítimo a incidir sobre um ou outro ponto da carreira docente, a fim de dinamizá-lo, diante da realidade, quantitativamente, informada pela conveniência ou pela oportunidade das circunstâncias. Exemplificadamente, o anexo I da Resolução 32/2011-COL, de 27/10/2011 regulamenta a carreira do Magistério Público da Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranaíba, estabelecendo procedimentos, prazos e condições aos requerimentos docentes. Muito embora essa regulamentação seja

anterior à criação institucional da Unespar e se refira a determinado campus, não é incompatível com ela e, ainda hoje, é aplicada seus procedimentos na prática.

Ante a todos esses elementos, principalmente quanto ao conteúdo e valor jurídico de uma portaria, entendemos que fere os princípios administrativos a simples revogação das portarias expedidas a partir de 17 de dezembro de 2020, sem o mero flexionamento à LC n.º 231/20. Por outro lado, a inexistência de lei que imponha essa revogação circunscreve-se na prerrogativa da Administração da Unespar, no exercício da autonomia universitária, no tocante à gestão de pessoal, de fazer escolhas, ainda que estas escolhas não contemplem o interesse dos envolvidos.

Por essa razão, o Memorando n.º 7/2021-PROGESP, que limita-se a fornecer um informativo em substituição à portaria, tampouco se coaduna com os princípios administrativos, porque somente a portaria é ato administrativo de juízo de valor da Unespar para o reconhecimento acadêmico e declaração concreta de vontade quanto ao cumprimento das exigências legais e administrativas para a promoção e progressão da carreira docente.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos que sejam necessários.

Atenciosamente,

Paulo Eduardo Rodrigues OAB/PR 43.909	Dalila M. C. de Souza Paz OAB/PR 24.453
--	--

ASSESSORIA JURÍDICA - SINDUNESPAR