ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO
RUA PEDRO VICENTE, 625, SÃO PAULO - SP - CEP 01109-010 - TEL: (11) 3775-4508/4509

PARECER n. 00180/2016/CONSUL/PFIFSÃO PAULO/PGF/AGU

NUP: 23305.511368/2015-64
INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO - IFSP
ASSUNTOS: ESTÁGIO PROBATÓRIO E OUTROS

EMENTA:

I. Hipóteses de suspensão do estágio probatório do servidor público federal, para fins da avaliação a que se refere o art. 41, da CF/88.

II. Divergência de entendimentos entre o órgão central do SIPEC (Nota Técnica 118/2015) e a Consultoria-Geral da União (Parecer nº 79/2011/DECOR /CGU/AGU e Parecer AGU/CGU/AGU/18/2011, aprovado pelo Advogado-Geral da União). Questão resolvida pelo Parecer n. 00041/2015 /DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal: "Sem prejuízo dessa observação e atentando-se mais para o seu aspecto material de orientação geral, releva ainda destacar, em reiteração a entendimentos anteriores deste Departamento de Consultoria, que a orientação normativa de órgão central de sistema, incluindo do SIPEC, não prevalece diante de entendimento aprovado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do art. 131, 'caput, da Constituição Federal de 1988, do art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e do art. 17, parágrafo único, da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989."

III. Mérito da consulta submetido, recentemente, no expediente **NUP 05100.200059/2015-86, à Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da Consultoria-Geral da União. Recomenda-se o acompanhamento do desfecho.**

IV. Até eventual alteração de entendimento, é recomendável que sejam seguidas as orientações contidas no Parecer n. 00041/2015/DEPCONSU/PGF/AGU: **1.** ***o § 5º do art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990, elenca um rol mínimo e exemplificativo de situações aptas a suspender o período de estágio probatório; 2. além das situações previstas naquele dispositivo, também deverão suspender o período de estágio probatório as situações (i) de cessão do servidor público para exercício em outro órgão ou entidade, (ii) de exercício de mandato eletivo, além (iii) de outras situações de licença e afastamento que possam comprometer a avaliação do servidor quanto ao desempenho no cargo ao qual foi nomeado, em virtude de concurso público.***

Magnífico Reitor,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica encaminhada pela Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal - CDP acerca da interpretação que se deve ser feita quanto às possíveis hipóteses de suspensão do prazo de estágio probatório.

2. A consulta foi inicialmente submetida à análise da Coordenadoria de Legislação e

Normas - CLN, que se manifesta às fls. 02/04, informando o entendimento da Secretaria de Gestão Pública, exposto na Nota Técnica nº 118/2015.

3. Não satisfeita com a resposta, solicita a CDP que esta Procuradoria se manifeste sobre o tema.

4. É o relatório do necessário.

II. LIMITES DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA EM MATÉRIA DE PESSOAL

5. Inicialmente, cumpre esclarecer alguns limites para a atuação da Procuradoria Federal junto ao IFSP na consultoria sobre a *matéria de servidor público*, em face de interpretação sistemática da legislação federal que trata do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC.

6. Tais limites decorrem da própria limitação da entidade assessorada em matéria de pessoal, haja vista as atribuições da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC.

7. Com efeito dispõem, respectivamente, o art. 30, §1° do Decreto-lei n° 200/67 (*que trata da organização da Administração Federal*), o art. 17 da Lei n° 7.923/89 (*que define a competência privativa do SIPEC para os assuntos relativos ao pessoal civil do poder executivo federal*) e o art. 36, do Decreto nº 8.579/2015 (*que aprova a atual estrutura regimental do MPOG*):

> *Decreto-lei 200/67*
>
> *Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.*
>
> *§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, consequentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.*
>
> *Lei 7.923/89*
>
> *Art. 17. **Os assuntos relativos ao pessoal civil do poder Executivo**, na Administração Direta, nas autarquias, incluídas as em regime especial, e nas fundações públicas, **são da competência privativa dos Órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC,** observada a orientação normativa do Órgão Central do Sistema, revogadas quaisquer disposições em contrário, inclusive as de leis especiais.*
>
> *Parágrafo único. A orientação geral firmada pelo Órgão Central do SIPEC tem caráter normativo, respeitada a competência da Consultoria-Geral da República e da Consultoria Jurídica da Seplan.*
>
> *Decreto 8.579/2015*
>
> *Art. 36. À Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público compete:*
>
> *I - formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão na administração pública federal, compreendendo gestão de pessoas, nos aspectos relativos a:*
>
> *a) planejamento e dimensionamento da força de trabalho;*
>
> *b) concurso público e contratação por tempo determinado;*
>
> *c) cargos, planos de cargos e de carreiras;*
>
> *d) estrutura remuneratória;*
>
> *e) avaliação de desempenho;*
>
> *f) desenvolvimento profissional;*
>
> *g) atenção à saúde e segurança do trabalho; e*
>
> *h) previdência, benefícios e auxílios do servidor;*

> ***II - atuar como órgão central do SIPEC;***
>
> ***III - exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração pública federal direta,*** *das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas;*

8. Ao se analisar os dispositivos acima transcritos, constata-se claramente que a atual *Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, como órgão central do SIPEC, tem competência normativa e orientadora em relação à matéria de pessoal civil da Administração Pública Federal.

9. Os atos administrativos normativos praticados por esse órgão têm por objetivo dar executoriedade à norma legal sobre assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União, que deverão ser observados pela Administração Pública federal direta e indireta, evitando, em consequência, entendimentos divergentes entre os órgãos e entidades públicas no que tange à matéria mencionada.

10. A competência para prestar consultoria em matéria de pessoal tem gerado muitas dúvidas no âmbito da Advocacia-Geral da União, e a própria Administração ainda oscila na análise cotidiana de processos em matéria de pessoal.

11. Por isso, é importante assinalar que, por meio do Parecer AGU nº GQ – 46, aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 1994 (de caráter normativo e efeito vinculante a todos os órgãos e entidades da Administração Federal), firmou-se o entendimento quanto à competência exclusiva da antiga Secretaria da Administração Federal (atual Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público) para tratar da matéria de pessoal civil do Poder Executivo, **cabendo à Consultoria Jurídica junto ao referido Ministério e, em última instância, ao Advogado-Geral da União dirimir as controvérsias jurídicas, em atenção ao que prevê o parágrafo único do art. 17 da Lei nº 7.923/89, acima citado[1].** Eis a respectiva ementa:

> *PARECER Nº GQ – 46*
>
> *EMENTA: Competência residual das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral, demais Secretarias de Estado da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas. Clarificação dos dizeres contidos no Parecer nº 02-AGU/LS, de 5.8.93. Competência privativa legalmente cometida à Secretaria da Administração Federal (SAF) para tratar de assuntos relativos ao pessoal civil do Poder Executivo da União. No âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam, o jus dicere deferido às Consultorias Jurídicas pela Lei Complementar nº 73/93 (art. 11) possui campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística de cada Secretaria de Estado. Não lhes compete, por conseguinte, analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União."*

12. Referido parecer afirmou caber às procuradorias locais um *"campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística"*, não competindo, por conseguinte, *"analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União"*.

13. Tal redação, extraída da ementa do Parecer nº GQ-46/94, suscitou muitas incertezas, surgindo diversas interpretações no sentido de que não caberia ao órgão jurídico local a consultoria em matéria de servidor público.

14. A Consultoria-Geral da União, através da Nota DECOR/CGU nº 45/2009-SFT (aprovada pelo Advogado-Geral da União em 14/10/2009) concluiu pela desnecessidade de revisar o Parecer GQ – 46, assentando que se houver divergência de entendimento entre o órgão jurídico de assessoramento da entidade e as orientações normativas do SIPEC, *"será necessário que se faça o encaminhamento da questão controvertida à Consultoria-Geral da União"*.

15. Por sua vez, a Procuradoria-Geral Federal, no Parecer nº 136/PGF/LCMG/2011, de 24/05/2011, interpretou – de forma mais objetiva - que o Parecer GQ-46/94 não excluiu dos órgãos da AGU a competência para prestar consultoria e assessoramento jurídico em matéria de pessoal civil da União, tendo apenas estabelecido a prerrogativa daquele órgão do SIPEC de fixar a interpretação das leis para ser seguida uniformemente em sua área de coordenação.

16. Assim, os diversos órgãos da AGU detém competência para prestar consultoria e assessoramento em todas as matérias jurídicas, inclusive a de pessoal civil da União, sendo certo que *"os efeitos normativos que podem decorrer dessa atividade consultiva, nos termos do art. 11, III, da L.C. nº 73/93[2], estão adstritos à sua área finalística própria, não alcançando, por conseguinte, a matéria de pessoal, cuja normatização cabe ao Órgão Central do SIPEC"*.

17. Portanto, a Procuradoria Federal junto ao IFSP pode prestar consultoria em matéria de pessoal, mas sem força normativa, ou caráter vinculante, já que a normatização da matéria é reservada ao SIPEC. Logo, nesta seara, orienta-se a Administração a sempre:

> *1) consultar inicialmente a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do IFSP para parecer técnico embasado na orientação que tenha recebido do Órgão de Recursos Humanos do MEC ou ao MPOG (órgão central gestor do SIPEC, por meio da Secretaria de Gestão Pública), visando evitar posicionamentos divergentes e em proveito da coerência e uniformização do controle de legalidade da Administração Pública Federal;*
>
> *2) acaso persista dúvida fundada, ainda que com orientação do MPOG, encaminhar a este órgão jurídico a questão, com indicação dos pontos duvidosos a fim de que possamos nos manifestar. Acaso interpretemos a legislação de pessoal em dissonância com o que orientado pelo Órgão Central do SIPEC, proferiremos Parecer com a sugestão de encaminhamento inicialmente ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, que, anuindo ao nosso entendimento, dará o encaminhamento pertinente, v.g, a Consultoria-Geral da União, com cópia para a Consultoria Jurídica do MPOG, sugerindo que reavalie a questão dentro do seu âmbito de atuação. Isso porque, "no caso de um órgão da AGU, no exercício de atividade consultiva, divergir quanto ao mérito de determinada orientação normativa, deverá encaminhar a controvérsia à Consultoria-Geral da União".*

18. Nos casos em que não exista divergência de entendimentos quanto à determinada orientação do MPOG, mas sim tenha a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional do IFSP certificado a própria ausência de orientação do MPOG, caberá o encaminhamento da questão ao referido órgão central, nos termos da ORIENTAÇÃO NORMATIVA N.º 7, DE 17 DE OUTUBRO DE 2012, da SRH do MPOG, a fim de que dirima e oriente a solução do impasse no caso concreto, **sem prejuízo da nossa manifestação**, em caráter opinativo, em apoio aos órgãos superiores do IFSP.

III. ANÁLISE JURÍDICA SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO

19. No que se refere à avaliação do estágio probatório dos servidores públicos da Administração Pública Federal, a Constituição Federal, no §4º, do art. 41, incluído pela EC 19/98, assim estabelece:

> 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) (destacamos)

20. Por sua vez, a Lei nº 8.112/90, assim dispõe:

> 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 [3], durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo,** observados os seguinte

fatores:

I - assiduidade;

II - disciplina;

III - capacidade de iniciativa;

IV - produtividade;

V- responsabilidade.

§ 1°. 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) (...) (destaques nossos)

21. Como se vê, desde a edição da EC 19/98 restou superada a discussão acerca da possibilidade da aquisição da estabilidade pelo mero transcurso de prazo. Desde então, é obrigatória a avaliação de desempenho.

22. Desta forma, durante o estágio probatório a Administração tem o poder-dever de avaliar o servidor recém ingresso e verificar se este efetivamente detém condições de exercer o cargo que ocupa.

23. Nesse sentido, confira-se a lição do Professor Paulo Modesto (*in* Estágio Probatório: questões controversas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 12, março, 2002. Disponível em www.direitopublico.com.br. Acesso em: 14/06/2016), que assim define estágio probatório:

> Trata-se de **período de experiência,** supervisionado pela Administração, destinado a verificar a **real adequação** de agentes públicos ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de provimento vitalício na primeira fase da relação funcional que encetam com o Estado. Neste lapso de tempo, atualmente limitado para os agentes civis ao máximo de três anos, busca-se avaliar a retidão moral, a aptidão para a função, a disciplina, a responsabilidade, a assiduidade, a dedicação e a eficiência dos agentes empossados e em exercício, mediante observações e inspeções regulares. Neste período, além disso, deve a Administração velar pelo **treinamento e adaptação** dos novos integrantes da organização pública, selecionados a partir de concurso público.

24. Em outras palavras, incumbe à Administração, durante o período de 3 (três) anos, avaliar se o servidor preenche as condições do artigo 20 para o exercício do cargo: assiduidade; disciplina; capacidade de iniciativa; produtividade; e responsabilidade.

25. E para que a Administração possa avaliar e afirmar categoricamente que o servidor desempenhou suas atribuições com assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, é, evidentemente, necessário que efetivamente tenha exercido suas atribuições.

26. Nesse sentido, por não fazer sentido avaliar o servidor em períodos de afastamento, andou bem a L. 8.112/90 ao prever a suspensão do estágio probatório nas hipóteses de afastamento e licença do servidor.

> § 4º Ao servidor em **estágio probatório somente poderão ser concedidas as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 81, incisos I a IV, 94, 95 e 96, bem assim afastamento para participar de curso de formação decorrente de aprovação em concurso para outro cargo na Administração Pública Federal.** (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
>
> § 5º **O estágio probatório ficará suspenso durante as licenças e os afastamentos previstos nos arts. 83, 84, § 1º, 86 e 96, bem assim na hipótese de participação em curso de formação, e será retomado a partir do término do impedimento.** (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

27. A suspensão do período de avaliação, além de uma consequência lógica do processo de

análise, é, ainda, uma garantia conferida ao servidor, para que este não tenha seu desempenho analisado pela Administração quando, por circunstâncias pessoais, não pôde exercer e demonstrar a sua aptidão ao cargo.

28. A esse respeito, confira-se a lição do professor Paulo Modesto (2002, p. 14):

> A avaliação de desempenho durante o estágio probatório é especial, obrigatória e realizada por comissão instituída para essa finalidade.
>
> É **especial** porque não se confunde com a avaliação normal de desempenho, realizada periodicamente pela Administração, voltada a aferir a qualidade da atuação de servidores estáveis. A avaliação no estágio probatório é avaliação global do período de prova, embora não seja obrigatoriamente concentrada num único momento, podendo ser desdobrada em etapas, de modo a captar a evolução do agente ao longo do tempo e suas dificuldades de adaptação.
>
> É **obrigatória,** pois não pode ser dispensada, nem admite a inércia da Administração, tendo sido eliminada do sistema constitucional a hipótese de aquisição da estabilidade por simples decurso de prazo. O servidor é também interessado na avaliação. Se não efetuada, não há aquisição da estabilidade. **Logo, atualmente a avaliação traduz dever da Administração Pública e direito subjetivo do servidor, exigível inclusive perante o Poder Judiciário.**

29. Assim, para que o servidor possa ser avaliado de acordo com a efetiva prestação dos serviços, é necessário que o período de avaliação seja suspenso nas hipóteses em que não poderia prestá-lo.

30. Acrescente-se que a Constituição Federal, no art. 41, com a redação dada pela EC 19/98, utilizou o termo "**efetivo exercício**" como condição para a estabilidade.

31. A Advogada da União Maria Carla de Avelar Pacheco (*in* Possibilidade de reprovação no estágio probatório em virtude de inaptidão física e mental para o exercício do cargo, disponível em www.conteudojuridico.com.br, acesso em 14.06.16), recorda, com bastante propriedade, as lições de Carlos Ari Sundfeld, no sentido de que em outras oportunidades o constituinte não fez questão de adjetivar o exercício de *efetivo.* É o caso da aposentadoria por tempo de serviço (artigo 40, antes da Emenda Constitucional nº 20, de 1998), do tempo de mandato eletivo de vereador não remunerado seja computado para fins de aposentadoria (§ 4º do artigo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT) e da estabilidade excepcional aos servidores em exercício na data da promulgação do texto constitucional (artigo 19 do ADCT).

32. Quando tratou do estágio probatório, no entanto, a Constituição Federal expressamente consignou, como condição para a estabilidade, o **efetivo exercício.**

33. Cabe, então, identificar o que deve ser considerado como "efetivo exercício". Para tanto, novamente nos socorremos da lição do Professor Paulo Modesto (2002, p. 11), para quem

> (...) **o efetivo exercício é o exercício possível nos períodos de atividade regular do serviço e nos marcos do regime normal de trabalho dos servidores em geral.**
>
> Tempo de exercício efetivo é o tempo dedicado à administração, tenha ou não esta expediente de trabalho. Havendo expediente, o tempo de efetivo exercício conta-se em serviço, porque há serviço. Não havendo expediente, por determinação legal, que alcance à generalidade dos agentes, há mera disponibilidade para o serviço, o único exercício possível neste contexto para qualquer servidor, inclusive o servidor em estágio. Por isso, deve ser reconhecido como efetivo exercício, para fins de integralização do estágio probatório, o descanso semanal remunerado, os dias de feriado, bem como **todos os dias de inatividade que alcancem generalizadamente os servidores da administração.**

34. Sendo efetivo exercício considerado o exercício que o servidor presta regularmente, não fictício, nos períodos em que há expediente, outra conclusão não pode ser adotada senão a de que as hipóteses relacionadas no §5º do art. 20, da L. 8112/90 são meramente exemplificativas, pois não contempla todas as situações em que a licença ou afastamento acarretem a inviabilidade da avaliação.

35. Ivan Barbosa Rigolin (*in* Comentário ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis, 5ª ed., 2007, p. 21) compartilha desse entendimento:

36.

> **A redação do §5º pode dar a falsa e falaciosa idéia de que apenas naqueles elencados casos o estágio fica suspenso, e em outras licenças e afastamentos, ali não figurantes, não, o que é juridicamente impensável ante todo o sistema constitucional e o da L. 8.112.**
>
> (...) **não pode significar o conjunto destes parágrafos que apenas nas hipóteses do §5º o estágio fica suspenso,** ou de outro modo se teria de admitir, por exemplo, que fora do efetivo exercício, como por exemplo no caso de alguma *suspensão disciplinar,* durante o estágio probatório, pudesse a Administração contar esse tempo, ou durante ele avaliar o desempenho de seu estagiário, para o fim de permitir-lhe estabilizar-se no serviço público. (destacamos)

37. É também nesse sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, consoante se infere das seguintes decisões, com nossos destaques:

> RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. ESTÁGIO PROBATÓRIO. TRÊS ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. NÃO CABIMENTO.
>
> 1. A Terceira Seção desta Corte, ao interpretar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98 no artigo 41 da Lei Maior, consolidou a tese segundo a qual o prazo do estágio probatório dos servidores públicos é de três anos. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.
>
> 2. **Tendo em vista que apenas o período de efetivo exercício no cargo deve ser considerado para conclusão do estágio probatório, período no qual se verifica se o servidor preenche os requisitos para o desempenho do cargo, em caso de cessão do servidor para outro órgão ocorre suspensão da contagem do prazo de três anos.**
>
> 3. Não pode o servidor em estágio probatório, ainda não investido definitivamente no cargo, aposentar-se voluntariamente, uma vez que o estágio probatório constitui etapa final do processo seletivo para a aquisição da titularidade do cargo público. Precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal.
>
> 4. Recurso ordinário improvido.
>
> (RMS 23.689/RS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 18/05/2010, DJe 07/06/2010)

> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. ESTABILIDADE. AQUISIÇÃO. EFETIVO EXERCÍCIO. LICENÇA-MÉDICA.SUSPENSÃO. INSANIDADE MENTAL. EXAME. PEDIDO. INDEFERIMENTO. LEGALIDADE. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. RELATÓRIO. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. LEGALIDADE.
>
> **I - Impossibilitada a avaliação do servidor no período de três anos a que se refere o art. 41, caput, da CR/88, em decorrência de afastamentos pessoais, esse prazo deve ser prorrogado pelo mesmo período do afastamento ou licença, de modo a permitir a avaliação de desempenho a que se refere o cogitado comando constitucional (art. 41, §4º, da CR/88).**
>
> **II - No caso em tela, o recorrente, agente de polícia civil, no mencionado período de três anos, ficou afastado do serviço pelo menos oito meses em virtude de licenças-médicas e de suspensão. Logo, por igual período deve ser prorrogado o prazo de avaliação.**

> III - Dessa forma, considerando que o recorrente entrou em exercício em 26/8/99 e foi exonerado em 26/2/2003, não há que se falar que tenha adquirido o direito à estabilidade no cargo público.
>
> IV - É legal o indeferimento do pedido de exame de insanidade mental fundamentado no fato de que, há época dos fatos, o recorrente freqüentava curso em nível de pós-graduação e, no momento da avaliação, participava de curso de habilitação para corretor de seguros, além de que se apresentava perante a comissão com a capacidade de entendimento preservada e o mérito do procedimento administrativo destinava-se à avaliação definitiva do seu perfil durante o período experimental para o cargo de Agente de Polícia.
>
> V - Encontra-se suficientemente motivada a conclusão do relatório que opinou pela não confirmação do recorrente no cargo de agente de polícia, vez que estribada não só nos relatórios mensais sobre o seu desempenho, mas também em atos por ele praticados durante o período de estágio, os quais resultaram diversas sindicâncias administrativas e processo-crime, punidos, respectivamente com quatro suspensões e uma condenação penal transitada em julgado. Recurso ordinário desprovido.
>
> (RMS 19.884/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 08/11/2007, DJ 10/12/2007, p. 397)

38. Quanto à possibilidade de se suspender o estágio probatório em outras hipóteses, além das previstas no art. 20, §5º, da L. 8.112/90, a Advocacia-Geral da União já se manifestou nesse sentido, por meio de Parecer aprovado pelo Exmo. Ministro Advogado-Geral da União.

39. Trata-se do Parecer AGU/CGU/AGU/18/2011, pelo qual o Exmo. Consultor-Geral da União assim interpretou a questão:

> (...)
>
> 23. E ainda que licenças sejam consideradas para todos e quaisquer efeitos de contatem de tempo no regime da Lei nº 8.112, de 1990, não se pode admitir eventual avaliação de estágio probatório, na hipótese de servidor em gozo de licença, para tratamento de saúde. **Admiti-lo seria relegarmos a avaliação a um mero passo burocrático de diminuta dimensão real.**
>
> 24. **Na impossibilidade de que se possa avaliar o servidor em estágio confirmatório, por força de fruição de licença para tratamento de saúde, deve a Administração, de forma razoável e de modo ponderado, suspender a fruição do prazo peremptório para avaliação,** reconhecendo a impossibilidade de se efetivar a referida sondagem, essencial para a confirmação (ou não) do servidor.
>
> 25. Assim, Senhor Advogado-Geral da União, opina-se pela possibilidade do reconhecimento de suspensão de prazo de estágio probatório, na hipótese de servidor em licença para tratamento de saúde, respeitando-se eventuais entendimentos anteriores da Administração, em tema semelhante, com situações já consolidadas. **Isto é, o período no qual o servidor se afasta de suas funções, em decorrência de licença para tratamento da própria saúde, não pode ser considerado como de efetivo exercício para o fim de aprovação em estágio confirmatório.**

40. Da mesma forma, em oportunidade semelhante, a Advocacia-Geral da União se manifestou por meio Parecer nº 79/2011/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 981/2011, da seguinte forma:

> 18. Logo, se o mais correto aos olhos da doutrina e da jurisprudência é que se suspenda o estágio probatório nos períodos em que o servidor a ele submetido não estiver no exercício das funções do cargo efetivo no qual foi empossado, **parece-me ser decorrência lógica que o servidor cedido ou em gozo de licença não poderá ser submetido a avaliação para confirmação no cargo enquanto a ele não retornar, seja pelo seu órgão ou entidade de origem, seja por aquele para o qual foi cedido.**

(...)

29. Em conclusão, (...) a avaliação de aptidão de membros da AGU submetidos a estágio probatório que tenha sido cedidos para órgãos ou entidades estranhos à Instituição não pode ser realizada, quer pela própria AGU, quer pelo cessionário, enquanto não retornarem às funções do seu cargo efetivo.

41. Assim, entendemos, com o apoio da doutrina, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, e nos termos do Parecer nº 79/2011/DECOR/CGU/AGU e do Parecer AGU/CGU/AGU/18/2011, aprovado pelo Advogado-Geral da União, que as hipóteses contempladas no art. 29, §5º, não são exaustivas, podendo outras serem consideradas para suspensão do estágio probatório, sempre com a finalidade de promover a avaliação do servidor.

IV. ENTENDIMENTO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SIPEC

42. Como de costume, a Coordenadoria de Legislação e Normas do IFSP bem apreciou a questão e informou ao consulente a orientação emanada pela Secretaria de Gestão Pública, consubstanciada na Nota Técnica 118/2015.

43. Segundo exposto, a Secretaria de Gestão Pública firmou o seguinte entendimento:

> a) somente as hipóteses taxativamente arroladas no § 5º do art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990 têm o condão de suspender o estágio probatório/confirmatório, de forma que as licenças e afastamentos considerados como de efetivo exercício na Lei nº 8.112, de 1990, não impedem a estabilização do servidor no cargo público, desde que observadas as regras avaliativas de desempenho;
>
> b) a avaliação de desempenho de servidor cedido ou requisitado será efetivada pelo órgão cessionário/requisitante, a partir das orientações do órgão de origem do servidor; e
>
> c) tornar insubsistente a Nota Técnica nº 30/2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, devendo os órgãos e entidades do SIPEC adotar os procedimentos avaliativos necessários em relação aos estágios probatórios suspensos em decorrência dessa Nota Técnica.

44. Como se vê, a conclusão do órgão, no que pertine à interpretação do alcance do §5º, do art. 20, da L. 8.112/90, é oposta ao entendimento contido nas orientações emanadas pela Advocacia-Geral da União.

45. Depreende-se especialmente do contido no item 7, da Nota Técnica 118/2015, que a interpretação restritiva foi feita com a finalidade de garantir maior proteção aos direitos do servidor.

46. Com o devido respeito, e consoante já exposto, entendemos que a ampliação do rol também pode servir de proteção ao servidor, na medida em que este terá o direito de ser avaliado em decorrência dos períodos em que efetivamente pôde desempenhar suas atribuições.

47. Veja-se, a título de exemplo, que o o E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região já decidiu, em favor de servidor, pela suspensão do estágio probatório em razão de licença para tratamento de saúde:

> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. ESTÁGIO PROBATÓRIO. EFETIVO EXERCÍCIO. LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE. SUSPENSÃO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDAS.
>
> O efetivo exercício das funções é condição para a avaliação de desempenho, pelo que não se mostra possível o aproveitamento de períodos de licenças ou afastamentos para fins de cômputo do prazo de três anos previsto no art. 41 da Constituição Federal.
>
> A autora deixou de ser avaliada durante um longo lapso temporal dentro do período de três anos, em razão de estar em gozo de licença para tratamento da própria saúde.
>
> A autora foi reprovada na avaliação de desempenho, sem que lhe fosse dada a

> oportunidade de cumprir os três anos de efetivo e exercício, e neste período, demonstrar sua aptidão para o desempenho do cargo.
>
> Reconhecida a ilegalidade da exoneração da servidora, são assegurados, como efeito lógico, todos os direitos de que fora privada em razão do indevido desligamento, inclusive os vencimentos retroativos. Precedentes.
>
> Cabível a antecipação dos efeitos da tutela em caso de reintegração de servidor.
>
> Honorários fixados equitativamente em R$ 1.500,00. Art. 20, § 4º, do CPC.
>
> Remessa Oficial e Apelação parcialmente providas.
>
> (TRF3, APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0003314-98.2010.4.03.6105/SP, Relator Des. Fed. JOSÉ LUNARDELLI, disponibilizado no D.E no dia 29.5.2013 - Boletim de Acordão 9204/2013)

48. Nos termos do incisos II e III, do art. 26, do Decreto 8.189, de 21.01.14, vigente à época da NT 118/2015 [4], a competência daquele órgão do Ministério do Planejamento atuar como órgão central do SIPEC e do SIORG e **exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil no âmbito da administração federal direta, das autarquias, incluídas as de regime especial, e das fundações públicas.**

V. DIVERGÊNCIA ENTRE O SIPEC E OS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DA AGU

49. No item II, não abordamos a possibilidade de divergência entre o órgão central do SIPEC e a Consultoria-Geral da União.

50. Com efeito, entendemos que, nos termos do art. 17, da L. 7.923/89, c.c. art. 4º, X, XI, da LC 73/93, a ordem lógica do procedimento é (i) o SIPEC exerce **a competência normativa e orientadora** dos órgãos e entidades (ii) esse exercício é feito com lastro na **interpretação jurídica fornecida** nas manifestações da Consultoria-Geral da Advocacia-Geral União.

51. No entanto, existe, excepcionalmente, a possibilidade de divergência de interpretações.

52. É o que ocorre no caso presente. Consoante demonstrado, há nítida divergência entre o entendimento do órgão central do SIPEC e o da Advocacia-Geral da União, uma vez que a orientação contida na Nota Técnica 118/2015 é oposta às diretrizes do Parecer AGU/CGU/AGU/18/2011, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União.

53. Com efeito, a questão de fundo (suspensão do estágio probatório) é, realmente, bastante controvertida no âmbito da Administração. **Tanto que, recentemente, nos autos do NUP 05100.200059/2015-86, o Diretor do DECOR/CGU/AGU, por meio do DESPACHO n. 00095/2016 /DECOR/CGU/AGU, datado de 20.05.16, analisando a mesma questão aqui posta, determinou a remessa dos autos à Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos desta Consultoria-Geral da União,** cuja competência, nos termos do art. 7º do Ato Regimental AGU n. 1/2016 é *"resolver questões em tese, ou, excepcionalmente, em concreto, relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, segundo os valores envolvidos, a amplitude ou a complexidade da matéria implicada".*

54. Ao que se infere, a questão está na iminência de ser definida no âmbito da Administração.

55. **No entanto, enquanto não alterada a orientação da AGU, é esta que deve ser seguida, nos termos do art. 17, da L. 7.923/89, c.c. art. 4º, X, XI, da LC 73/93.**

56. Nesse sentido, tratando de caso similar ao tratado nestes autos[5], entendeu o Departamento de Consultoria da PGF, por meio do PARECER n. 00041/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que:

> **6. Antes de adentrarmos no mérito da consulta, há uma questão preliminar relevante, no tocante à natureza e aos efeitos do entendimento firmado pela SEGEP/MPOG, na Nota Técnica nº 118/2015-CGNOR/DENOP/SEGEP/MPOG.**
>
> **7. A rigor, aquela manifestação não consistiu em uma orientação normativa no sentido formal do ato, ainda que tenha feito recomendação geral aos órgãos e entidades do SIPEC no sentido de adotar o seu entendimento e que tenha sido objeto de divulgação ao final para toda a Administração Pública Federal.**
>
> **8. Sem prejuízo dessa observação e atentando-se mais para o seu aspecto**

material de orientação geral, releva ainda destacar, em reiteração a entendimentos anteriores deste Departamento de Consultoria, que a orientação normativa de órgão central de sistema, incluindo do SIPEC, não prevalece diante de entendimento aprovado pelo Advogado-Geral da União, nos termos do art. 131, 'caput, da Constituição Federal de 1988, do art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e do art. 17, parágrafo único, da Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989. **Nesse sentido são o Parecer nº 136/PGF/LCMG/2011 e o Parecer nº 01/2013/DEPCONSU /PGF/AGU, respaldados na NOTA DECOR/CGU/AGU/Nº45/2009-SFT.**

57. E, ao final, especificamente sobre a interpretação do §5º do art. 20, da L. 8112/90, assim concluiu:

1. ***o § 5º do art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990, elenca um rol mínimo e exemplificativo de situações aptas a suspender o período de estágio probatório;***
2. ***além das situações previstas naquele dispositivo, também deverão suspender o período de estágio probatório as situações (i) de cessão do servidor público para exercício em outro órgão ou entidade, (ii) de exercício de mandato eletivo, além (iii) de outras situações de licença e afastamento que possam comprometer a avaliação do servidor quanto ao desempenho no cargo ao qual foi nomeado, em virtude de concurso público.***

58. Considerando que, nos termos da Portaria PGF nº 424/2013, ***as orientações jurídicas firmadas pelo DEPCONSU/PGF e aprovadas pelo Procurador-Geral Federal deverão, obedecidas as orientações do Advogado-Geral da União, ser adotadas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal,*** **conclui-se que, neste caso específico**, é recomendável sejam seguidas as orientações da Advocacia-Geral da União, até que eventualmente venha a ser modificada.

VI. CONCLUSÃO

59. Diante do exposto, concluímos, com o apoio da doutrina, da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, e nos termos do Parecer nº 79/2011/DECOR/CGU/AGU e do Parecer AGU/CGU /AGU/18/2011, aprovado pelo Advogado-Geral da União, que, do ponto de vista jurídico, **as hipóteses contempladas no art. 29, §5º, não são exaustivas, podendo outras serem consideradas para suspensão do estágio probatório, sempre com a finalidade de realizar a mais eficiente avaliação do servidor.**

60. E, com fundamento no art. 3º, da Portaria PGF 424/2013, recomenda-se seja adotado o seguinte entendimento, contido no PARECER n. 00041/2015/DEPCONSU/PGF/AGU:

1. ***o § 5º do art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990, elenca um rol mínimo e exemplificativo de situações aptas a suspender o período de estágio probatório;***
2. ***além das situações previstas naquele dispositivo, também deverão suspender o período de estágio probatório as situações (i) de cessão do servidor público para exercício em outro órgão ou entidade, (ii) de exercício de mandato eletivo, além (iii) de outras situações de licença e afastamento que possam comprometer a avaliação do servidor quanto ao desempenho no cargo ao qual foi nomeado, em virtude de concurso público.***

61. Sugere-se, ainda, tendo em vista a tramitação de expediente destinado a sedimentar a questão, **que o seu desfecho seja, na medida do possível, acompanhado constantemente pelo Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal - CDP (NUP 05100.200059/2015-86 - v. item 54, para melhor compreensão).**

62. De todo modo, **a questão também será levada ao conhecimento do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, para ciência daquele órgão e com a solicitação desta Procuradoria para que seja reforçada a necessidade de urgência na apreciação da matéria, haja vista a importância do tema em debate.**

63. É o parecer que submetemos à elevada apreciação de Vossa Magnificência.

São Paulo, 14 de junho de 2016.

ANDRÉ EDUARDO SANTOS ZACARI
PROCURADOR FEDERAL

---

[1] A Consultoria Jurídica da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República foi sucedida pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão da Advocacia-Geral da União, a qual sucedeu a extinta Consultoria-Geral da República.

[2] Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: . . .

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

[3] A Emenda Constitucional nº 19/98 ampliou o prazo de avaliação de dois para três anos, assegurado o prazo de dois anos para os servidores civis que se encontravam em período de estágio probatório na data da promulgação da Emenda (art. 6º, c.c. art. 28).

[4] O Decreto n. 8.189/2014 foi revogado pelo Decreto n. 8.578, de 26.11.15, cabendo tal atribuição, atualmente, à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (art. 36, II e III).

[5] no processo administrativo NUP 00887.000386/2015-16, a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Maria - PF/UFSM submeteu ao Departamento de Consultoria da PGF consulta acerca da natureza exemplificativa ou taxativa das hipóteses de suspensão do período de estágio probatório previstas no art. 20, § 5º, da L. 8.112/90 e aponta a mesma divergência de entendimento.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23305511368201564 e da chave de acesso fb07c278

Documento assinado eletronicamente por ANDRE EDUARDO SANTOS ZACARI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 8347629 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE EDUARDO SANTOS ZACARI. Data e Hora: 22-06-2016 15:42. Número de Série: 13364308. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.