

Aos servidores da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP

Assunto: Apresentação de títulos – diplomas para benefícios funcionais inerentes às Carreiras do Magistério Federal (Lei 12.772/2012) e do Plano de Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação (Lei 11.091/2005) .

Prezados(as) Senhores(as),

Considerando o Parecer n. 00673/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU, datado de 08 de maio de 2019, que consolida o entendimento da Advocacia Geral da União de que a Administração Pública, até a expedição do documento definitivo (diploma ou certificado), pode aceitar a comprovação da obtenção da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos (Parecer nº 0001/2019/CPASP/CGU/AGU), informamos que a UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto, para os fins de pagamento das gratificações “Retribuição por Titulação” e “Incentivo à qualificação”, exigirá do servidor a apresentação de documento que comprove a titulação ou qualificação (ata de defesa ou certidão), desde que evidencie o cumprimento de todas as exigências prévias para a expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para a sua expedição e registro (documento emitido pelo Programa de Pós-graduação ao qual o servidor é vinculado).

Ressaltamos que a UFOP passa a seguir essa orientação a partir da data de 08/05/2019, data do Parecer n. 00673/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Para as solicitações de **Retribuição por Titulação e Incentivo à Qualificação** ocorridas a partir de 08/05/2019, será concedido o benefício a partir da data do protocolo na Coordenadoria de Gestão de Pessoas - CGP.

Para as solicitações indeferidas posterior a 08/05/2019, a concessão do benefício será a partir da data do primeiro requerimento.

Para os requerimentos protocolados anterior à data de 08/05/2019 e que foram indeferidos, o benefício será concedido a partir de 08/05/2019.

Quanto aos requerimentos de Aceleração da Promoção, o desenvolvimento na carreira ocorrerá a partir da **data de estabilidade** ou da **data do requerimento**, adotando-se os mesmos critérios acima para os casos de indeferimento.

Com relação ao efeito financeiro, continua vigente o entendimento do Ofício Circular nº 53/2018 - MP, que adota como referência para a concessão do benefício, a data do parecer favorável da CPPD.

RITA DE CÁSSIA OLIVEIRA
PRÓ-REITORA DE ADMINISTRAÇÃO



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Anexo I - 3º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF,
CEP 70047-900
Telefone: 2022-7054 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 39/2019/GAB/SAA/SAA-MEC

Brasília, 28 de junho de 2019.

Aos Senhores Dirigentes das Unidades de Gestão de Pessoas das Instituições Federais de Ensino

Assunto: Comprovação de titulação para fins de recebimento de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação.

Senhores Dirigentes,

1. O presente documento tem por objetivo dar amplo conhecimento acerca dos requisitos para comprovação de titulação por docentes das carreiras do Magistério Federal e pelos servidores titulares dos cargos de Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino, de forma conclusiva, após divergências de entendimentos acerca da matéria, considerando a emissão da Nota Técnica SEI nº 13/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia.
2. Em recente expediente, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas desta Subsecretaria de Assuntos Administrativos, emitiu o Ofício-Circular nº 5/2019/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC, de 8 de abril de 2019, no qual reforça que o entendimento uniformizado, no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal-SIPEC, deveria ser adotado nas Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, desvinculando a obrigatoriedade de se aplicar o entendimento consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU.
3. Contudo, recentemente, a Advocacia-Geral da União emitiu o Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, alegando a uniformização de entendimento da administração pública para o pagamento das gratificações e, ainda, alegando que foi elaborado com base nas leis que disciplinam o incentivo à qualificação (Lei nº 11.091/05), devido aos servidores técnicos-administrativos em educação, e a retribuição por titulação (Lei nº 12.772/12), paga aos docentes do magistério superior e do ensino básico, técnico e tecnológico.
4. Considerando a edição do referido Parecer, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, elaborou a Nota Técnica SEI nº 13/2019/CGCAR /SSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, tornando insubsistentes as disposições da Nota Técnica nº 24195/2018-MP, de 23 de outubro de 2018, e do Ofício-Circular nº 818/2016-MP, de 9 de dezembro de 2016.
5. Considerando o teor do Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, que uniformizou entendimento, no sentido de ser possível, o servidor requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação com a apresentação de comprovante

provisório, que ateste o atendimento de todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, o Órgão Central passou a adotar os seguintes entendimentos em relação ao assunto:

- a) a apresentação de documento formal expedido pela instituição de ensino responsável, que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação, qualifica o servidor para requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação;
- b) a fim de resguardar a Administração Pública, deverá ser apresentado, juntamente ao requerimento da gratificação, comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma; e
- c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação – entendendo-se por gratificações a Retribuição por Titulação e o Incentivo à Qualificação – dar-se-á a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que sejam atendidas todas as condições exigidas.

6. Com referência à alínea c), destaca-se que o § 4º do artigo 1º do Decreto nº 5.824/2006 estabelece que o Incentivo à Qualificação será devido ao servidor após a publicação do ato de concessão, com efeitos financeiros a partir da data de entrada do requerimento na IFE, assim como a Retribuição por Titulação também terá efeitos financeiros a partir da data do requerimento, em ambos os casos, desde que todas as outras condições para a concessão sejam atendidas.

7. Considerando o exposto, frisa-se que se tornam insubsistentes as orientações prestadas por este Ministério mediante os Pareceres de nº 398/2017/DAJ/COLPE/CGGP/SAA, nº 400/2017/DAJ/COLEP/SAA e nº 415/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, o Ofício-Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC e o Ofício-Circular nº 5/2019/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC; e destaca-se que entendimento constante da Nota Técnica SEI nº 13/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME não se aplica aos casos analisados antes da sua emissão.

Respeitosamente,

JOSÉ EDUARDO COUTO RIBEIRO
Subsecretário de Assuntos Administrativos



Documento assinado eletronicamente por **José Eduardo Couto Ribeiro, Subsecretário(a)**, em 28/06/2019, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1611848** e o código CRC **A6E07063**.



Nota Técnica SEI nº 13/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME

Assunto: **Comprovação de titulação por docentes das carreiras do magistério federal e servidores titulares dos cargos técnicos-administrativos em educação para recebimento de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio da Nota nº 01068/2019/LFL/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/ME (2496167), de 24 de maio de 2019, aprovada pelos Despachos de Aprovação nº 00975/2019/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 27 de maio de 2019, e nº 01005/2019/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 2 de junho de 2019, a Consultoria Jurídica desta Pasta (CONJUR-PDG) restituiu os autos a esta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) para conhecimento do Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU (2496085), de 27 de fevereiro de 2019, proferido pela Comissão Permanente de Assuntos de Servidor Público da Consultoria-Geral da União (CPASP/CGU) e adoção das providências necessárias.
2. No referido Parecer, aprovado pelo Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, por meio do Despacho nº 00213/2019/DECOR/CGU/AGU, pelo Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº 00351/2019/GAB/CGU/AGU, e pelo Advogado-Geral da União, por meio do Despacho nº 230, concluiu-se que *o atendimento a todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação e aos pressupostos legais de funcionamento regular do curso, atestado pelo órgãos competentes, qualifica o servidor para requerer o pagamento da gratificação de incentivo à qualificação/retribuição por titulação por comprovante provisório equivalente (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título).*
3. Diante disso, este órgão central passa a adotar os seguintes entendimentos acerca da comprovação de titulação para pagamento de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação:
 - a) a apresentação de documento formal expedido pela instituição de ensino responsável que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação, qualifica o servidor para requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação;
 - b) a fim de resguardar a Administração Pública, deverá ser apresentado, juntamente ao requerimento para pagamento dessa gratificação, comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma; e
 - c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação se dará a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que sejam atendidas todas as condições exigidas.
4. Com essas informações, sugere-se a divulgação do entendimento apresentado na presente Nota Técnica aos dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC.

ANÁLISE

5. A questão tratada nos autos teve início com a necessidade de se uniformizar os procedimentos até então adotados em relação ao ingresso e ao desenvolvimento dos servidores docentes e técnicos administrativos das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), razão pela qual foi editado o Ofício-Circular nº 08/2014/MEC/SE/SAA, de 22 de setembro de 2014, esclarecendo (orientando) que poderiam ser aceitos, para comprovação do grau de mestre ou doutor, a ata conclusiva de defesa da dissertação ou tese, onde estivesse consignada a aprovação do discente sem ressalvas.
6. Posteriormente, em decorrência de auditoria realizada na Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), o Tribunal de Contas da União (TCU) expediu o Acórdão nº 11.374/2016-TCU- 2ª Câmara, de 18 de outubro de 2016, no qual seus Ministros determinaram que fosse imediatamente suspenso o procedimento que autorizava o pagamento da Retribuição por Titulação mediante a apresentação de outro documento que não fosse o diploma de conclusão do curso, o qual, segundo o acórdão, é o documento exigido nos artigos 17 e 18 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Foi recomendado ainda, à então Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGRT/MP), na qualidade de órgão central do SIPEC, que expedisse orientação a todas as unidades integrantes do SIPEC, que pagam a Retribuição por Titulação aos servidores, no sentido de exigir a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para o seu pagamento.
7. Considerando a recomendação do TCU, este órgão central do SIPEC expediu o Ofício-Circular nº 818/2016, de 9 de dezembro de 2016, orientando os órgãos que efetuam o pagamento da Retribuição por Titulação sobre a obrigação de exigirem a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para seu pagamento.
8. Diante de tal orientação, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação (SAA/MEC) decidiu pela revogação do Ofício-Circular nº 08/2014-MEC/SE/SAA, mediante edição do Ofício Circular nº 4/2017-GAB/SAA/MEC, no qual orientou às instituições federais de ensino que fossem observadas as disposições constantes no Ofício-Circular nº 818/2016-MP, bem como no

9. No entanto, em razão dos questionamentos decorrentes da aplicabilidade dos referidos ofícios circulares, o órgão central do SIPEC encaminhou consulta à Consultoria Jurídica do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CONJUR-MP), para esclarecer o alcance do Acórdão nº 11.374/2016-TCU-2ª Câmara. A resposta, apresentada por meio do Parecer nº 00893/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, considerou que a recomendação do TCU alcançou somente as unidades do SIPEC que pagam a Retribuição por Titulação a servidores do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, em conformidade com os arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772/2012, discordando da orientação geral emitida pela SEGRT, por meio do Ofício Circular nº 818/2016-MP, de ampliar a abrangência da posição sustentada pelo TCU, com fundamento expresso nos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772/12, a órgãos e entidades cujos servidores não se encontram sujeitos a tal disciplina legal.

10. Considerando o opinativo daquela CONJUR/MP, este órgão central do SIPEC expediu o Ofício Circular nº 385/2017-MP, de 17 de agosto de 2017, que esclareceu aos dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades que efetuam o pagamento de Retribuição por Titulação que o Acórdão nº 11.374/2016-TCU-2ª Câmara abordou especificamente a obrigatoriedade a apresentação do diploma para a concessão do referido benefício aos servidores submetidos à observância das disposições dos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772/2012. Recomendou, ainda, que no caso de outras carreiras cuja estrutura remuneratória também fosse composta da Retribuição por Titulação, e que possuíssem regramento legal específico para aceitação de declarações diversas do diploma como documento hábil para a comprovação do nível de escolaridade, deveriam ser seguidas as respectivas legislações afeta à matéria.

11. Posteriormente, após auditoria realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), o TCU, mediante o Acórdão nº 5983/2017-TCU-2ª Câmara, posicionou-se de forma diversa à manifestada anteriormente em relação à comprovação de titulação para fins de recebimento da Retribuição por Titulação, concluindo que, até que houvesse pronunciamento definitivo por parte do MEC sobre o assunto, a ata de defesa de dissertação ou tese, que não apresentassem ressalvas, seria documento hábil para a comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado.

12. Objetivando o cumprimento desse novo posicionamento, o MEC expediu o Ofício-Circular nº 5/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC, de 31 de agosto de 2017, no qual pacificou o entendimento acerca da comprovação de titulação, orientando às instituições federais de ensino sobre a obrigatoriedade de se exigir a apresentação do diploma de conclusão do curso tanto para ingresso como para concessão de benefícios funcionais.

13. Entretanto, o tema foi levado à Câmara Permanente de Matéria de Interesse das Instituições Federais de Ensino da Procuradoria-Geral Federal (CPIFES/PGF), que, ao analisar a uniformização dos critérios normativos para comprovação de titulação para fins de pagamento de Incentivo à Qualificação e de Retribuição por Titulação, manifestou-se mediante o Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, de 23 de outubro de 2017, no qual sugeriu a edição de medida administrativa isonômica para fixar termo inicial de pagamento dos incentivos a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que acompanhado da comprovação de atendimento a todas as condições prévias exigidas para a titulação, por meio do diploma ou, alternativamente, por meio de documento provisório (ata ou certidão) capaz de atestar inexistência de pendências ou ressalvas, acompanhado de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma, de modo a proteger o servidor contra eventuais atrasos causados pela administração ou por terceiros.

14. Em atenção aos termos do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR-MEC), por meio do Parecer nº 00544/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 30 de abril de 2018, manifestou-se novamente acerca do assunto, concluindo que o posicionamento do MEC encontra-se em consonância com o que dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e que o entendimento consignado no parecer da CPIFES/PGF não trazia elementos que justificassem a revisão do entendimento adotado pelo MEC, de que todas as instituições federais de ensino deveriam exigir a apresentação do diploma de conclusão do curso tanto para ingresso como para concessão de benefícios inerentes às carreiras.

15. Diante do entendimento apresentado pelo seu órgão de assessoramento jurídico, o MEC encaminhou às instituições federais de ensino o Ofício Circular nº 2/2018/DAJ/COLEP/SAA-MEC, de 21 de maio de 2018, com o intuito de prestar esclarecimentos acerca do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, destacando que os atos oriundos da CPIFES/PGF não vinculam os órgãos que compõem o SIPEC, e que o entendimento proferido no Ofício-Circular nº 5/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC permanecia vigente.

16. Este órgão central do SIPEC, ao tomar conhecimento do teor do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, também manifestou-se acerca da questão e, por meio da Nota Técnica nº 24195/2018-MP, de 23 de outubro de 2018, ratificou o entendimento de que a formação do servidor somente terá validade com o registro do título correspondente, sendo apenas o diploma ou o certificado o documento hábil para a formalização do pedido de quaisquer benefícios financeiros.

17. Ato contínuo, a CONJUR-MP, por meio do Parecer nº 01515/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, posicionou-se em sentido diverso tanto deste órgão central quanto do entendimento apresentado pelo MEC, entendendo que "*a exigência da demonstração de que foram atendidos todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, bem como de que foi instaurado processo de expedição e registro do certificado ou diploma pertinente, supriria a necessidade de que o servidor apresente certificado ou diploma, conforme o caso, para a obtenção de benefício funcional. Não haveria prejuízo à Administração, pois preservada estaria a possibilidade de fiscalização do efetivo direito do interessado ao incentivo ou gratificação. O servidor, por sua vez, não seria compelido a arcar com o ônus da demora no recebimento do certificado ou diploma, variável conforme as circunstâncias envolvidas e o rito adotado pela instituição de ensino responsável, sobre os quais não pode intervir*".

18. Os autos foram então encaminhados à Comissão Permanente de Assuntos de Servidor Público da Consultoria-Geral da União (CPASP/CGU), que, instada a se manifestar, exarou o Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, no qual concluiu:

a) A emissão do certificado ou diploma, de curso correspondente à qualificação atingida, constitui documento definitivo, como medida consequente ao atendimento a todas as condições prévias exigidas para a finalização do procedimento da respectiva titulação. Como tal não se confunde como título acadêmico-profissional propriamente dito, por cuja cédula é representado, nem com outras formas

provisórias de comprovação daquele;

b) O atendimento a todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação e aos pressupostos legais de funcionamento regular do curso, atestado pelo órgão competentes, qualifica o servidor para requerer o pagamento da gratificação de incentivo à qualificação/retribuição por titulação por comprovante provisório equivalente (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título);

c) Cabe ao órgão central do SIPEC deliberar acerca da questão e, caso retome o entendimento tradicional de aceitação de outros documentos, leve à efeito normatização de medida administrativa isonômica para fixar o termo inicial de pagamento dos benefícios por titulação a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que comprovado o atendimento a todas as condições exigidas, por meio de diploma ou, alternativamente, por meio de documento provisório, acompanhado de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma.

19. No opinativo em questão ainda foram destacados, além de entendimentos de outros órgãos de consultoria e assessoramento jurídico favoráveis à possibilidade de serem aceitos outros documentos comprobatórios, além do diploma, para o recebimento da gratificação, precedentes judiciais que defendem a aceitação de declarações diversas do diploma como documento hábil à comprovação do nível de escolaridade para fins de pagamento do Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação, inclusive uma decisão monocrática, de 20 de fevereiro de 2018, em que o Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), informou que já se encontra pacificada naquele tribunal a orientação de que a comprovação de titulação não depende da apresentação de diploma, podendo ser realizada através de declaração com efeitos equivalentes.

20. Pertinente destacar que o Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU foi devidamente aprovado pelo Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, por meio do Despacho nº 00213/2019/DECOR/CGU/AGU, de 1º de abril de 2019, pelo Consultor-Geral da União, por meio do Despacho nº 00351/2019/GAB/CGU/AGU, de 16 de abril de 2019 e, finalmente, pelo Advogado-Geral da União, por meio do Despacho nº 230, de 16 de abril de 2019, o que faz com que o entendimento daquele Parecer prevaleça sobre entendimentos contrários, conforme salienta a CONJUR-PDG no item 4 de sua Nota nº 01068/2019/LFL/CGJRH/CONJUR-PDG/PGFN/ME (2496167), vinculando assim, toda a Administração Pública ao seu cumprimento.

CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, considerando o teor do Parecer nº 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, que uniformizou entendimento no sentido de ser possível o servidor requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação com a apresentação de comprovante provisório, que ateste o atendimento de todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, este órgão central passa a adotar os seguintes entendimentos em relação à concessão das referidas gratificações:

a) a apresentação de documento formal expedido pela instituição de ensino responsável, que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação, qualifica o servidor para requerer o pagamento de Incentivo à Qualificação ou de Retribuição por Titulação;

b) a fim de resguardar a Administração Pública, deverá ser apresentado, juntamente ao requerimento da gratificação, comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma; e

c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação se dará a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que sejam atendidas todas as condições exigidas.

22. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento da presente manifestação às instâncias superiores para que, se de acordo, autorizem a divulgação do entendimento aos dirigentes de gestão de pessoas dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC.

23. Após assinatura da presente Nota Técnica, torne-se insubsistentes as disposições da Nota Técnica nº 24195/2018-MP, de 23 de outubro de 2018, e do Ofício-Circular nº 818/2016-MP, de 9 de dezembro de 2016.

À consideração superior.

CLÁUDIA BARBOSA SANTOS FERREIRA DE SOUZA

Analista em Ciência e Tecnologia

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA

Assistente

De acordo. À consideração da Diretora do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas.

GOIACIARA AIRES LUNA

Coordenadora

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

FLAVIA NASSER GOULART

Diretora

Aprovo. Autorizo a ampla divulgação do entendimento apresentado na presente Nota

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL

assinatura eletrônica do dirigente



Documento assinado eletronicamente por **Flavia Nasser Goulart, Diretor(a)**, em 17/06/2019, às 21:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudia Barbosa Santos Ferreira de Souza, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 18/06/2019, às 08:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cleonice Sousa De Oliveira, Assistente Técnico-Administrativo**, em 18/06/2019, às 10:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Goiaciara Aires Luna, Coordenador(a)**, em 18/06/2019, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Lenhart, Secretário(a)**, em 18/06/2019, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2580393** e o código CRC **934BF1EF**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7455

PARECER n. 00673/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00407.009994/2017-11

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

I- Comprovação de titulação por docentes das carreiras do Magistério Federal e por servidores titulares dos cargos de Técnico-Administrativo em Educação das Instituições Federais de Ensino para os fins de pagamento das gratificações Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação.

II- Matéria uniformizada através do Parecer n. 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, aprovado, nos termos do Despacho nº 00351/2019/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, pelo Advogado-Geral da União, através do Despacho do Advogado-Geral da União nº 230, de 16 de abril de 2019.

III- A Administração Pública, de modo alternativo e até a expedição do documento final e definitivo (diploma ou certificado), pode aceitar a comprovação do atingimento da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos, como a ata de defesa ou certidão, desde que evidenciem o cumprimento de todas as exigências prévias para expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para sua expedição e registro.

IV- Recomendação de ciência do entendimento à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP/MEC para adoção das providências da sua alçada.

Senhor Consultor Jurídico,

I- RELATÓRIO

1. O presente processo teve início com a demanda apresentada pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal em função do conteúdo do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, proferido pela Câmara Permanente de Matérias de Interesse das Instituições Federais de Ensino - CPIFES - com vistas à uniformização de critérios normativos de comprovação de titulação para fins de pagamento de Incentivo à Qualificação, devida a servidores Técnico-Administrativos em Educação, e de Retribuição por Titulação, devida a docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

2. Neste momento, retornam os autos com a manifestação da Comissão Permanente de Assuntos de Servidor Público – CPASP acerca da temática, no Parecer n. 00001/2019/CPASP/CGU/AGU (Seq. 91), aprovado, nos termos do Despacho nº 00351/2019/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União (Seq. 95), pelo Advogado-Geral da União, através do Despacho do Advogado-Geral da União nº 230, de 16 de abril de 2019 (Seq. 98).

II- FUNDAMENTAÇÃO

3. Através do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, a Câmara Permanente de Matérias de Interesse das Instituições Federais de Ensino – CPIFES sustentou, em contraposição ao entendimento do Ministério da Educação, que a instituição da exigência de diploma ou certificado de pós-graduação como únicos e exclusivos comprovantes aptos a demonstrar o atingimento de titulação ou qualificação, notadamente para fixar o termo de início de pagamento válido de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação, seria incompatível com os padrões instaurados pelas leis instituidoras do Incentivo à Qualificação e da Retribuição por Titulação. Defendeu-se, assim, que a Administração, de modo alternativo e até a expedição do documento final e definitivo (diploma ou certificado), deveria aceitar a comprovação do atingimento da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos, como a ata de defesa ou certidão que evidencie o cumprimento de todas as exigências prévias para expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para sua expedição e registro.

4. Após manifestação técnica da Coordenação-Geral de Pessoas – CGGP/MEC acerca do assunto, esta Consultoria Jurídica, no PARECER n. 00544/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, consignou que o posicionamento do MEC encontra amparo no Acórdão nº 11374/2016-TCU-2ª Câmara, no Ofício Circular nº 818/2016-MP, na Nota Técnica nº 2556/2018-MP e no Ofício-Circular nº 53/2018-MP, e em consonância com o que dispõe a Lei nº 9.394, de 1996; que o referido Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU não traz elementos que justifiquem a revisão do entendimento adotado pelo Ministério da Educação; e, por fim, que os entendimentos e orientações acerca da matéria encontram-se uniformizados pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal- SIPEC, no exercício de sua competência normativa, assim, a CGGP/MEC e os Dirigentes de Gestão de Pessoas das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação não podem ser impelidos a seguir entendimento diverso, consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU.

5. Por sua vez, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expediu a Nota Técnica nº 24195/2018-MC, ratificando o entendimento do órgão central do SIPEC quanto à exigência de diploma ou certificado como único documento hábil para a formalização de pedido de benefício funcional relacionado à obtenção de titulação por docentes das carreiras do Magistério Federal e por servidores titulares dos cargos de Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino.

6. Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Parecer nº 1516/2018/LF/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, defendeu o posicionamento no sentido de que a exigência da demonstração de que foram atendidos todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, bem como de que foi instaurado processo de expedição e registro do certificado ou diploma pertinente, supriria a necessidade de que o servidor apresente certificado ou diploma, conforme o caso, para a obtenção de benefício funcional. Esclareceu, entretanto, que as Instituições Federais de Ensino devem seguir a posição perfilhada, de maneira uniforme, pelo MEC e pelo órgão central do SIPEC, até que sobrevenha eventual mudança de orientação.

7. A matéria foi submetida à Comissão Permanente de Assuntos de Servidor Público da Consultoria-Geral da União, que tem, dentre os seus objetivos, no âmbito de seu respectivo núcleo temático, elaborar manifestações jurídicas com vistas à uniformização e difusão de entendimentos referenciais a serem observados pelos órgãos da Consultoria-Geral da União, conforme estabelece a Portaria nº 05, de 09 de fevereiro de 2017, do Consultor-Geral da União.

8. No exercício do seu mister, elaborou o Parecer n. 00001/2019/CPASP/CGU/AGU. Entendeu aquela comissão, aderindo ao argumento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão, que a exigência da demonstração de que foram atendidos todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, bem como de que foi instaurado processo de expedição e registro do certificado ou diploma pertinente, supriria a necessidade de que o servidor apresente certificado ou diploma, conforme o caso, para a obtenção de benefício funcional. Não haveria prejuízo à Administração, pois preservada estaria a possibilidade de fiscalização do efetivo direito do interessado ao incentivo ou gratificação. O servidor, por sua vez, não seria compelido a arcar com o ônus da demora no recebimento do certificado ou diploma.

9. Ao final, concluiu:

“39. Diante do exposto, conclui-se que:

a) A emissão do certificado ou diploma, de curso correspondente à qualificação atingida, constitui documento definitivo, como medida consequente ao atendimento a todas as condições prévias exigidas para a finalização do procedimento da respectiva titulação. Como tal não se confunde com o título acadêmico-profissional propriamente dito, por cuja cédula é representado, nem com outras formas provisórias de comprovação daquele;

b) O atendimento a todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação e aos pressupostos legais de funcionamento regular do curso, atestado pelos órgãos competentes, qualifica o servidor para requerer o pagamento da gratificação de incentivo à qualificação/retribuição por titulação por comprovante provisório equivalente (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título);

c) Cabe ao órgão central do SIPEC deliberar acerca da questão e, caso retome o entendimento tradicional de aceitação de outros documentos, leve à efeito normatização de medida administrativa isonômica para fixar o termo inicial de pagamento dos benefícios por titulação a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que comprovado o atendimento a todas as condições exigidas, por meio de diploma ou, alternativamente, por meio de documento provisório, acompanhado de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma”.

10. O Parecer nº 1/2019/CPASP/CGU/AGU foi aprovado, nos termos do Despacho nº 00351/2019/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, pelo Advogado-Geral da União, através do Despacho do Advogado-Geral da União nº 230, de 16 de abril de 2019.

11. Sobre o tema, oportuno esclarecer que prevalece, no âmbito da administração pública federal, o entendimento acolhido pelo Advogado-Geral da União no que concerne à precisa fixação da interpretação das leis, resolvendo-se em favor da AGU eventuais divergências jurídicas entre esta e o órgão central do SIPEC, conforme o teor do Parecer AGU nº JT – 01, senão vejamos:

"1. Compete à AGU, em última análise, por ser o órgão superior de assessoramento jurídico do Presidente da República, fixar a interpretação das normas no âmbito do Poder Executivo. Prevalece, assim, no âmbito da administração pública federal, o entendimento acolhido pelo Advogado-Geral da União, ainda que sem a aprovação do Exmº Sr. Presidente da República, no que concerne à precisa fixação da interpretação das leis ([incisos X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993](#)).

2. Eventuais divergências jurídicas entre o órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC e a Advocacia-Geral da União resolvem-se em favor dessa última ([incisos X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993](#), c/c o [parágrafo único do art. 17 da Lei nº 7.923, de 1989](#), e Parecer AGU nº GQ-46, de 1994)".

12. Desse modo, encontra-se uniformizado, no âmbito da administração pública federal, “o entendimento no sentido de que para os fins de pagamento das gratificações denominadas ‘Incentivo à qualificação’ e ‘Retribuição à Titulação’, de que cuidam aos artigos 11 e 12 da Lei nº 11.091, de 2005; o art. 1º, § 2º do Decreto nº 5.824, de 2006; e os artigos 16 a 18 da Lei nº 12.772, de 2012, a Administração Pública, até a expedição do documento final e definitivo (diploma ou certificado), pode aceitar a comprovação do atingimento da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos, como a ata de defesa ou

certidão, desde que evidenciem o cumprimento de todas as exigências prévias para expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para sua expedição e registro”.

III- CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, uniformizado o entendimento acerca dos critérios de comprovação de titulação para fins de pagamento de Incentivo à Qualificação, devida a servidores Técnico-Administrativos em Educação, e de Retribuição por Titulação, devida a docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, recomendo o encaminhamento dos autos à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP/MEC para ciência do entendimento aqui adotado e adoção das providências da sua alçada.

À consideração superior.

Brasília, 08 de maio de 2019.

CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO
Advogada da União
Coordenadora-Geral para Assuntos Administrativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407009994201711 e da chave de acesso 626d2324

Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 259733755 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO. Data e Hora: 08-05-2019 17:15. Número de Série: 13505385. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
COMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS DE SERVIDOR PÚBLICO - CPASP

PARECER n. 00001/2019/CPASP/CGU/AGU

NUP: 00407.009994/2017-11

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA E OUTROS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

I - Comprovação de titulação por docentes das carreiras do Magistério Federal e por servidores titulares dos cargos de Técnico-Administrativo em Educação das Instituições Federais de Ensino.

II - Exigência de diploma ou certificado de pós-graduação como únicos e exclusivos comprovantes de atingimento de titulação ou qualificação para fins de percepção de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação. Possibilidade de superação deste entendimento.

III - O contexto jurídico no qual está inserido a expedição de diploma ou certificado de conclusão de pós-graduação, sob os auspícios da fé-pública, é igualmente projetado a outros documentos emitidos pelas instituições de ensino, que atestem de forma clara e precisa o preenchimento da totalidade dos requisitos necessários à conclusão do curso.

IV – A boa-fé do servidor é presumida e a Lei nº 8.112/90 possibilita reaver do servidor público as parcelas remuneratórias pagas indevidamente, caso não se verifique a boa-fé no caso concreto.

V - A Administração Pública, de modo alternativo e até a expedição do documento final e definitivo (diploma ou certificado), pode aceitar a comprovação do atingimento da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos, como a ata de defesa ou certidão, desde que evidenciem o cumprimento de todas as exigências prévias para expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para sua expedição e registro.

VI - A ausência de apresentação imediata de certificado ou diploma não traz prejuízo à Administração, pois preservada a possibilidade de fiscalização do efetivo direito do servidor ao benefício remuneratório.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de processo oriundo do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, encaminhado após deliberação e aprovação do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU (Seq. 30), proferido pela Câmara Permanente de Matérias de Interesse das Instituições Federais de Ensino – CPIFES, com vistas à uniformização de critérios normativos de comprovação de titulação para fins de pagamento de Incentivo à Qualificação, devida a servidores Técnico-Administrativos em Educação, e de Retribuição por Titulação, devida a docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

2. A questão a ser analisada diz respeito especificamente aos requisitos formais para início de pagamento dos benefícios, a partir de interpretação que foi dada pelo Ministério da Educação ao que é estabelecido pelo **§2º do art. 1º do Decreto 5.824/2006 (entrega de diploma ou certificado), passando-se a não mais acatar - como fora até então o costume e no espírito da legislação de regência - a prova de conclusão por documentos provisórios como atas circunstanciadas ou registros equivalentes sem ressalva, capazes de demonstrar o cumprimento dos requisitos formais necessários à titulação.**

3. Ainda no contexto de efetivar o escoreito balizamento fático-jurídico pertinente à matéria, inafastável brevíssimo escoreço histórico acerca dos entendimentos publicizados pelo Ministério da Educação. Para tanto, servimos do que fora destacado pelo Parecer nº 132/2018/DAJ/COLEP/CGGP/SAA:

3. O assunto se refere à edição, em 2014, do Ofício-Circular nº 08/2014-MEC/SE/SAA, de 22 de setembro de 2014, encaminhado às Instituições Federais de Ensino vinculadas a este Ministério, com a seguinte redação:

"Visando uniformizar os procedimentos a serem adotados em relação ao ingresso e desenvolvimento dos servidores docentes e técnicos administrativos das instituições vinculadas ao Ministério da Educação, esclarecemos que poderão ser aceitos como comprovação do grau de Mestre ou Doutor, a Ata Conclusiva de defesa da dissertação ou tese, onde esteja consignada a aprovação do discente sem ressalvas. Lembramos que, tão logo o servidor receba o diploma, este deverá ser apresentado à unidade de gestão de pessoas para compor seus assentamentos funcionais.

4. Em 2016, a então Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio do Ofício Circular nº 818/2016-MP apresentou a orientação abaixo transcrita:

1. Comunico aos órgãos e entidades que efetuam o pagamento de Retribuição por Titulação - RT sobre a obrigação de exigirem a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para seu pagamento, em cumprimento aos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

2. Acerca da matéria, registre-se que o Tribunal de Contas da União - TCU exarou o Acórdão nº 11374/2016-TCU-2ª Câmara (Processo TC 009.095/2015-2), tratando especificamente sobre a referida obrigação em seu item 9.2, razão pela qual recomendo a leitura na íntegra do Acórdão, disponível no sítio virtual daquela Corte de Contas.

3. Por fim, oriento que verifiquem se os pagamentos de retribuição por titulação estão de acordo com a legislação de regência sobre o assunto e o entendimento daquele Tribunal de Contas da União

5. O Acórdão nº 11374/2016-TCU-2ª Câmara, a que se referiu a SEGRT, estabelece que:

9.2. recomendar à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão central do Sipec, que expeça orientação a todas as suas unidades que pagam a RT no sentido de exigir a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para seu pagamento, em cumprimento aos arts. 17 e 18 da Lei 12.772/2012;

6. Diante de tal orientação, e considerando a pertinência dos fundamentos ali elencados, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos deste Ministério decidiu pela revogação do Ofício-Circular nº 08/2014-MEC/SE/SAA, o que se efetivou mediante edição do Ofício Circular nº 4/2017-GAB/SAA/MEC.

7. Em recente manifestação, o Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão nº 5983/2017 - TCU – 2ª Câmara, assim asseverou:

1.8. Determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, c/c o art. 2º da Resolução TCU 265/2014, que conclua, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do histórico de progressões funcionais dos docentes do IFRN, com base nos parâmetros indicados no tópico “Recomendações” do item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria 201502694 da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio Grande do Norte, dispensando o ressarcimento dos valores indevidamente pagos até a implementação da citada revisão, em razão da aplicação da Súmula 249 deste Tribunal, comunicando a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da providência adotada.

1.9. Dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte de que:

1.9.1. até que haja pronunciamento definitivo por parte do Ministério da Educação sobre a matéria, a ata de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado, que não contenha ressalvas, é documento hábil à comprovação da titulação para fins legais, desde que o servidor apresente o citado diploma posteriormente, consoante orientação contida no Ofício-Circular 8/2014-MEC/SE/SAA e o entendimento constante do Parecer 240/2016/ASJUR-MTF/CGU/AGU, da Assessoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência, da Fiscalização e Controle-CGU.

4. Os Pareceres nº 398/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, 400/2017/DAJ/COLEP/CGGP/ SAA e 415/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, proferidos pelo Ministério da Educação, e quanto aos quais se insurge o Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, já consideram o novel entendimento no âmbito da Pasta. Ao ensejo, cumpre destacar, ainda, excerto deste último Parecer:

5. A par de tal nova postura do Ministério da Educação, que o levou a posicionar-se contra seu próprio entendimento tradicional e adotar a exigência exclusiva de certificado e de diploma como comprovantes de titulação ou qualificação, o fato é que já antes disso havia entendimentos oscilantes a respeito da matéria, seja da parte do próprio Tribunal de Contas da União (e.g.: Acórdão 3150/2010 - Plenário), seja em orientações normativas divergentes das Assessorias Técnicas ministeriais (como se verifica no caso da Nota Técnica 341/2011 /CGNOR/DENOP/SRH/MP de 28/07/2011). Esse registro ajuda a compreender a mudança de entendimento daquele órgão de controle como movido pela justa preocupação com eventuais abusos ou distorções em pagamentos de incentivos/gratificações - tal como se vê no arrazoado que motivou o Acórdão 11474/2016 da 2ª Câmara, que por sua vez serviu de inspiração para a nova orientação fixada pelo MEC a partir do Parecer 398/2017/DAJ/COLPE /CGGP/SAA de 25/07/2017. Dado o fato, porém, de que a nova interpretação já começar a mostrar inconvenientes práticos e inadequação aos termos das próprias leis de regência, parece oportuno discutir a matéria de forma integrada e sistêmica, tendo em vista encontrar uma solução jurídica adequada e - na medida do possível - equitativa e justa.

6. Para fins de maior clareza e início de exploração temática, portanto, a dicotomia dos

posicionamentos a respeito da matéria pode ser assim sintetizada:

6.1) de um lado, interpretações que postulam ser o certificado ou diploma o critério único e exclusivo de atendimento ao disposto na legislação, como elemento comprovador da titulação exigida e cuja apresentação serviria de marco inicial legitimador do pagamento do incentivo à qualificação ou da retribuição por titulação. Esta posição transparece nos Pareceres 398, 400 e 415/2017/DAJ/COLPE/CGGP/SAA, elaborados pela Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Educação, em atendimento a questionamentos suscitados, respectivamente, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais e pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso;

6.2) de outro lado, orientações administrativas e decisões judiciais (em casos concretos) que levam em conta não somente a possibilidade - textualmente conferida à administração - de aceitar outras formas de comprovação, disposta nas leis que instituem as gratificações, mas também a natureza mesma das atividades de aperfeiçoamento e pós-graduação. Acolhe-se aí o sentido da finalidade institucional em jogo, sendo ao mesmo tempo reconhecidas questões de ordem prática na expedição dos respectivos diplomas e certificados, as quais não dependem da vontade dos servidores requerentes e que podem resultar em retardo na emissão do documento definitivo.

5. O que se pretende nestes autos é a retomada do entendimento anterior, pelo qual a Administração, de modo alternativo e **até a expedição do documento final e definitivo (diploma ou certificado), deveria aceitar a comprovação do atingimento da titulação ou qualificação por outros documentos provisórios válidos, como a ata de defesa ou certidão que evidencie o cumprimento de todas as exigências prévias para expedição e registro do respectivo diploma ou certificado, acompanhado da demonstração do efetivo início do procedimento para sua expedição e registro**, superando-se o entendimento adotado nos Pareceres 398/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA de 25/07/2017, 400/2017/DAJ/COLEP/SAA de 27/07/2017 e 415/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, de 08/08/2017 e, conseqüentemente, da orientação contida no Ofício-circular nº 4/2017-GAB/SAA/MEC de 27/07/2017.

6. Considerando que os órgãos de gestão de pessoal já estavam inequivocamente cientes dos termos do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, reputou-se, *ad cautelam*, proceder-se à cientificação também das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tendo em vista que o opinativo trata de questões jurídicas afetas às pastas assessoradas pelas referidas unidades da AGU (vide Despacho nº 00069/2018/DEPCONSUS/PGF/AGU, Seq. 40).

7. A Consultoria Jurídica do Ministério da Educação juntou aos autos o Parecer nº 00544/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Seq. 65), de 02 de maio de 2018, em cujo teor defendeu, em síntese, que:

"a) O posicionamento do Ministério da Educação, consignado nos Pareceres nº 398/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA, 400/2017/DAJ/COLEP/SAA e 415/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA e no Ofício-Circular nº 4/2017/GAB/SAA/SAA-MEC encontra amparo no Acórdão nº 11374/2016-TCU-2ª Câmara, no Ofício-Circular nº 818/2016-MP, na Nota Técnica nº 2556/2018-MP e no Ofício-Circular nº 53/2018-MP, e encontra-se em consonância com o que dispõe a Lei nº 9.394, de 1996;

b) O posicionamento consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU da Câmara Permanente de Matéria de Interesse das Instituições Federais de Ensino da Procuradoria-Geral Federal não traz elementos que justifiquem a revisão do entendimento adotado pelo Ministério da Educação de que todas as Instituições Federais de Ensino devem exigir a apresentação do diploma de conclusão do curso, tanto para ingresso como para concessão de benefícios inerentes às Carreiras do Magistério Federal (Lei nº 12.772/2012) e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005);

c) Uma vez que os entendimentos e orientações acerca da matéria encontram-se uniformizados pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal- SIPEC, no exercício de sua competência normativa, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do MEC e os Dirigentes de Gestão de Pessoas das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério

da Educação não podem ser impelidos a seguir entendimento diverso, consignado no Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU."

8. A área técnica daquela Pasta Ministerial, no mesmo sentido, editou a Nota Técnica nº 4/2018 /DAJ/COLEP/CGGP/SAA, de 13 de junho de 2018 (Doc. SEI nº 7261757), tendo salientado que estaria vigente o Ofício-Circular nº 5/2017/DAJ/COLEP/CGGP/SAA-MEC, de 31 de agosto de 2017, encaminhado aos dirigentes de gestão de pessoas das Instituições Federais de Ensino, que esclarece a necessidade de exigência de apresentação de diploma de conclusão de curso ou certificado para ingresso e concessão de benefícios funcionais inerentes às Carreiras do Magistério Federal (Lei nº 12.772/2012) e do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/05).

9. Mediante a Nota Técnica nº 24195/2018-MP (Seq. 76), de 23 de outubro de 2018, o órgão central do SIPEC, após nova análise da matéria, corroborou o entendimento apresentado pelo MEC, formalizado com base no art. 48 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e posicionou-se no sentido de ratificar a sua posição já firmada anteriormente no sentido de que *"a formação do servidor somente terá validade com o registro do título correspondente, sendo apenas o diploma ou o certificado o documento hábil para a formalização do pedido de quaisquer benefícios funcionais."*

10. Com esses esclarecimentos, os autos foram devolvidos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão "para conhecimento da ratificação do entendimento apresentado pela Secretaria de Gestão de Pessoas, na qualidade de órgão central do SIPEC, acerca de comprovação de titulação." O referido órgão de assessoramento jurídico ressaltou, por meio do Parecer nº 1516/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, a necessidade de observância aos entendimentos proferidos pelos órgãos do SIPEC atualmente vigentes, a despeito de registrar seu posicionamento em sentido contrário, vejamos trechos do opinativo:

A fim de resguardar a Administração Pública e de evitar abusos ou distorções na concessão dos benefícios funcionais em questão, que se amparam na titulação, vislumbra-se, como condições a serem impostas ao servidor, que poderiam ser aprimoradas mediante discussão no âmbito dos órgãos com expertise para tratar do assunto:

- a) a apresentação de documento formal, expedido pela instituição de ensino responsável, que declare expressamente a conclusão efetiva de curso reconhecido pelo MEC, a aprovação do interessado e a inexistência de qualquer pendência para a aquisição da titulação; e
- b) conforme sugerido pela CPIFES, a apresentação de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma.

Entende-se que a exigência da demonstração de que foram atendidos todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, bem como de que foi instaurado processo de expedição e registro do certificado ou diploma pertinente, supriria a necessidade de que o servidor apresente certificado ou diploma, conforme o caso, para a obtenção de benefício funcional. Não haveria prejuízo à Administração, pois preservada estaria a possibilidade de fiscalização do efetivo direito do interessado ao incentivo ou gratificação. O servidor, por sua vez, não seria compelido a arcar com o ônus da demora no recebimento do certificado ou diploma, variável conforme as circunstâncias envolvidas e o rito adotado pela instituição de ensino responsável, sobre os quais não pode intervir.

Reitera-se, contudo, que a posição defendida neste parecer diverge do entendimento que deve ser atualmente seguido pelas Instituições Federais de Ensino em função das recomendações do TCU e das orientações uniformes do MEC e do órgão central do SIPEC, porém contribui para a discussão da temática na esfera da CPASP/CGU/AGU.

11. Os autos foram então encaminhados para a Comissão Permanente de Assuntos de Servidor Público para discussão e deliberação, sendo o feito distribuído ao advogado da União signatário, na condição de relator.

12. É o relatório. Passamos aos fundamentos.

II – PRELIMINARMENTE

13. Antes de adentrar no mérito propriamente dito, cumpre deixar bem esclarecido qual o contexto e a repercussão dos acórdãos nº 11374/2016 e 5983/2017, ambos provenientes da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, uma vez que a alteração do entendimento consolidado anteriormente ocorreu justamente após a prolação do acórdão de 2016.

14. O acórdão nº 11374/2016 foi proferido em uma conjuntura específica de auditoria na Universidade Federal Rural do Semiárido, ocasião em que foram encontradas supostas irregularidades pontuais no pagamento de retribuição por titulação, que vinha sendo realizada com a comprovação de documentos outros, embora idôneos, sem a apresentação posterior do diploma. Vejamos os seguintes destaques do *decisum*:

6. A presente instrução tem por objetivo efetuar a análise das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José de Arimatea de Matos, Reitor da Ufersa, e Keliane de Oliveira Cavalcante, Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, em resposta à audiência desta Corte de Contas.

7. A seguir, apresenta-se síntese das razões de justificativa encaminhadas pela Sra. Keliane de Oliveira Cavalcante (peça 66) e a correspondente análise:

(...)

e) no que concerne ao Achado de Auditoria II. 4, foram encaminhados os comprovantes de titulação correspondente à Retribuição de Titulação de Doutor dos seguintes docentes: Alan Cauê de Holanda; Alexandre Paula Braga; Hudson Pacheco Pinheiro; José Celesmário Tavares (instituidor de pensão); Liz Carolina da Silva Lagos Cortes Assis; Marcelo Batista de Queiroz; Vicente de Lima Neto; Wirtton Peixoto Costa. Ademais, informou-se que foi expedida notificação ao Sr. Marcelo Augusto Bezerra para apresentação do Diploma de Doutorado (peça 66, p. 2 e 4-19).

f) quanto ao controle adequado da documentação que suporta o pagamento da retribuição por titulação, foi assinalado que a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas está efetuando o pagamento sem a apresentação imediata do diploma em consonância com o Ofício Circular 8/2014 /MEC/SE/SAA (peça 66, p. 2-3 e 20).

(...)

8.6. Quanto ao Achado de Auditoria II.4 (Retribuição de Titulação - RT, com base na Lei 12.772/2012), foram encaminhadas cópias dos diplomas pela Ufersa (peça 66, p. 4-19), razão pela qual entende-se superada a irregularidade em questão.

8.6.1. Todavia, dissintimos do teor da justificativa apresentada para a realização dos pagamentos então impugnados pela equipe de auditoria, em razão do que foi estabelecido no Ofício Circular 8/2014-MEC/SE/SAA (peça 66, p. 20), in verbis:

(...)

Visando uniformizar os procedimentos a serem adotados em relação ao ingresso e desenvolvimento dos servidores docentes e técnico administrativos das instituições vinculadas ao Ministério da Educação, esclarecemos que poderão ser aceitos como comprovação do grau de Mestre ou Doutor, a Ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese, onde esteja consignada a aprovação do dissidente sem ressalvas.

Lembramos que, tão logo o servidor receba o diploma, este deverá ser apresentado à unidade de gestão de pessoas para compor seus assentamentos funcionais.

8.6.2. Depreende-se, portanto, do citado ofício circular, que o então Ministério da Educação não autorizou o pagamento de Retribuição por Titulação sem a devida apresentação do diploma correspondente (...)

17. Em relação ao controle adequado sobre a documentação que suporta o pagamento da Retribuição por Titulação (RT), foi assinalado que a pró-reitoria de Gestão de Pessoas está efetuando o pagamento sem apresentação imediata do diploma, em consonância com o ofício-circular 8/2014/MEC/SE/SAA.

18. Contudo, o teor do citado ofício não dá respaldo ao procedimento que tem sido adotado pela Ufersa. Aquele expediente tem como assunto a “titulação de mestrado e/ou doutorado” e expedido com o seguinte texto:

“Visando a uniformizar os **procedimentos a serem adotados em relação ao ingresso e desenvolvimento dos servidores docentes e técnico administrativos** das instituições vinculadas ao Ministério da Educação, esclarecemos que poderão ser aceitos como comprovação do grau de Mestre ou Doutor a Ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese, onde esteja consignada a aprovação do dissidente sem ressalvas.

Lembramos que, tão logo o servidor receba o diploma, **este deverá ser apresentado à unidade de gestão de pessoas para compor seus assentamentos funcionais.**” (grifos não são do original)

19. Além disso, o art. 17 da Lei 12.772/2012 textualmente dispõe que “Fica instituída a RT, devida ao docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a carreira, cargo, classe, nível e **titulação comprovada**, nos valores e vigência estabelecidos no anexo IV” (destaques não são do original).

20. Dessa forma, a percepção da Retribuição por Titulação (RT) é devida aos docentes que comprovem a respectiva titulação, a qual, por seguro, somente se dá com a apresentação do referido diploma. O teor do ofício antes transcrito de forma alguma autoriza que se inicie o pagamento da citada retribuição com a apresentação da ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese.

15. Embora a Corte de Contas tenha, em um primeiro momento, entendido pela necessidade inarredável de apresentação do diploma, para que houvesse o início do pagamento de gratificação por titulação, posteriormente, via acórdão nº 5983/2017, também da segunda Câmara e da mesma Relatoria – Ministra Ana Arraes – modificou seu entendimento acerca da matéria, para admitir a disciplina do Ministério da Educação, senão vejamos:

1.9. Dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte de que:

1.9.1. **até que haja pronunciamento definitivo por parte do Ministério da Educação sobre a matéria, a ata de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado, que não contenha ressalvas, é documento hábil à comprovação da titulação para fins legais, desde que o servidor apresente o citado diploma posteriormente, consoante orientação contida no Ofício-Circular 8/2014-MEC/SE/SAA** e o entendimento constante do Parecer 240/2016/ASJUR-MTF/CGU/AGU, da Assessoria Jurídica junto ao Ministério da Transparência, da Fiscalização e Controle-CGU;

1.9.2. a Nota Técnica 33/2014 - CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, que tratou da comprovação de cursos de pós-graduação stricto sensu obtidos no exterior, está em pleno vigor, consoante Nota Informativa 6/2017-MP, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

16. Destarte, verifica-se que a legislação pertinente e a jurisprudência administrativa convergem para o entendimento de que a rigidez nos requisitos advém tão somente da efetiva qualificação profissional do servidor e não do meio utilizado para comprová-la, desde que o diploma venha a ser apresentado posteriormente.

17. **Em outras palavras, o que se discute não é o afastamento peremptório da exigência de apresentação do diploma ou certificado para fins de percepção de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação e sim a possibilidade de iniciar o pagamento mediante apresentação de outro documento idôneo, que ateste sem qualquer ressalva a conclusão do respectivo curso de pós-graduação.**

18. Diante desse panorama, cabe ao órgão central do SIPEC deliberar acerca da questão e, caso retome o entendimento tradicional de aceitação de outros documentos, leve à efeito normatização que estabeleça quais dados devem constar dos documentos ou qual o limite temporal para entrega do diploma ou certificado, por exemplo.

III – FUNDAMENTAÇÃO

19. Como já destacado pelo Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU, a contenda em análise cinge-se a dois entendimentos jurídicos contrapostos: o primeiro, calcado fortemente na literalidade dos dispositivos legais e na interpretação meramente gramatical; o segundo, focalizando um viés hermenêutico mais flexível, fundado na avaliação sistêmica e na teleologia da norma fruto da exegese.

20. Diante disso, vejamos inicialmente o que dispõem os preceitos legais aplicáveis, os quais tratam do pagamento de gratificações denominadas “Incentivo à qualificação”, devida aos servidores Técnicos-Administrativos em educação e “Retribuição à Titulação”, devida aos docentes do Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Referimo-nos aos artigos 11 e 12 da Lei nº 11.091/2005, ao art. 1º, § 2º do Decreto nº 5.824/2006, bem assim aos artigos 16 a 18 da Lei nº 12.772/2012:

Lei nº 11.091/2005

Art. 11. Será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular, na forma de regulamento.

Art. 12. O Incentivo à Qualificação terá por base percentual calculado sobre o padrão de vencimento percebido pelo servidor, na forma do Anexo IV desta Lei, observados os seguintes parâmetros: (Redação dada pela Lei nº 11,784, de 2008)

I - a aquisição de título em área de conhecimento com relação direta ao ambiente organizacional de atuação do servidor ensejará maior percentual na fixação do Incentivo à Qualificação do que em área de conhecimento com relação indireta; e

II - a obtenção dos certificados relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio, quando excederem a exigência de escolaridade mínima para o cargo do qual o servidor é titular, será considerada, para efeito de pagamento do Incentivo à Qualificação, como conhecimento relacionado diretamente ao ambiente organizacional.

(...)

§ 4º A partir de 1º de janeiro de 2013, o Incentivo à Qualificação de que trata o caput será concedido aos servidores que possuírem certificado, diploma ou titulação que exceda a exigência de escolaridade mínima para ingresso no cargo do qual é titular, independentemente do nível de classificação em que esteja posicionado, na forma do Anexo IV. (Incluído pela Lei nº 12.772, de 2012)

Decreto nº 5.824/2006

Art. 1º O Incentivo à Qualificação será concedido aos servidores ativos, aos aposentados e aos instituidores de pensão com base no que determina a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e no estabelecido neste Decreto.

§ 1º A implantação do Incentivo à Qualificação dar-se-á com base na relação dos servidores habilitados de que trata o art. 20 da Lei no 11.091, de 2005, considerados os títulos obtidos até 28 de fevereiro de 2005, que será homologada pelo colegiado superior da Instituição Federal de Ensino - IFE.

§ 2º Após a implantação, o servidor que atender ao critério de tempo de efetivo exercício no cargo, estabelecido no art. 12 da Lei no 11.091, de 2005, poderá requerer a concessão do Incentivo à Qualificação, por meio de formulário próprio, ao qual deverá ser anexado o certificado ou diploma de educação formal em nível superior ao exigido para ingresso no cargo de que é titular.

Lei nº 12.772/2012

Art. 16. A estrutura remuneratória do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal possui a seguinte composição:

I - Vencimento Básico, conforme valores e vigências estabelecidos no Anexo III, para cada Carreira, cargo, classe e nível; e

II - Retribuição por Titulação - RT, conforme disposto no art. 17.

Parágrafo único. Fica divulgada, na forma do Anexo III-A, a variação dos padrões de remuneração, estabelecidos em lei, dos cargos do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. (Incluído pela Lei nº 13.325, de 2016)

Art. 17. Fica instituída a RT, devida ao docente integrante do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal em conformidade com a Carreira, cargo, classe, nível e titulação comprovada, nos valores e vigência estabelecidos no Anexo IV.

§ 1º A RT será considerada no cálculo dos proventos e das pensões, na forma dos regramentos de regime previdenciário aplicável a cada caso, desde que o certificado ou o título tenham sido obtidos anteriormente à data da inativação.

§ 2º Os valores referentes à RT não serão percebidos cumulativamente para diferentes titulações ou com quaisquer outras Retribuições por Titulação, adicionais ou gratificações de mesma natureza.

Art. 18. No caso dos ocupantes de cargos da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, para fins de percepção da RT, será considerada a equivalência da titulação exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências - RSC.

§ 1º O RSC de que trata o caput poderá ser concedido pela respectiva IFE de lotação do servidor em 3 (três) níveis:

I - RSC-I;

II - RSC-II; e

III - RSC-III.

§ 2º A equivalência do RSC com a titulação acadêmica, exclusivamente para fins de percepção da RT, ocorrerá da seguinte forma:

I - diploma de graduação somado ao RSC-I equivalerá à titulação de especialização;

II - certificado de pós-graduação lato sensu somado ao RSC-II equivalerá a mestrado; e

III - titulação de mestre somada ao RSC-III equivalerá a doutorado.

21. Também pertinente ao tema a disciplina do art. 48 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: *“Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”*. Após essa breve consideração, mister pontuar que a teleologia dos dispositivos alhures mencionados somente pode ser verdadeiramente compreendida mediante visão holística da norma representada pelos indigitados dispositivos, como há muito já alertava Carlos Maximiliano^[1]:

Consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as consequentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma.

(...)

O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial.

22. É clarividente o objetivo da norma de estabelecer condição remuneratória mais favorável ao servidor público que se qualifique melhor para o exercício profissional, mediante o pagamento de espécie remuneratória destinada àqueles que apresentem titulação superior aos requisitos necessários ao ingresso no cargo.

23. A evolução profissional do servidor e a consequente melhoria na prestação do serviço público não devem ficar reféns de formalismos exacerbados, mormente diante da possibilidade, por meios outros e sem qualquer prejuízo, de aferição da situação jurídica alegada pelo servidor. Destarte, cabe destaque em relação ao seguinte trecho do Parecer nº 00012/2017/CPIFES/PGF/AGU:

"(...) 9. A partir da menção feita no §3º do artigo 12 da mesma lei às diretrizes de política de pessoal contidas em seu artigo 24 (reguladas pelo decreto 5825/06), vê-se que a instituição

desse tipo de gratificação diz respeito a diretrizes de atuação permanente das instituições federais de ensino, compondo metas fixadas em seu Plano de Desenvolvimento Institucional. Em tal contexto, a variação terminológica dada à comprovação de qualificação extraordinária ou suplementar de pessoal acompanha a fluidez das modalidades de aprendizado, refletindo a interação dos tipos de conhecimento com os respectivos sujeitos: daí a menção da legislação a "aquisição de título"; "obtenção de certificado"; "diploma" e/ou "titulação", pela qual são referidos procedimentos educacionais que não se resumem à mera contabilidade de horas cursadas.

10. O que se verifica, portanto, é que esse diferencial remuneratório a ser pago, de modo a reconhecer o esforço pessoal que transborde os limites da exigência básica de formação, baseia-se em uma metodologia e nomenclatura que antecedem a própria legislação específica de regência, como parte de uma tradição conceitual. **Quer isto dizer que, quando a lei 11091/05 utiliza-se do termo "titulação" ao final do artigo 12 como aceção genérica e abrangente, está simplesmente designando o atingimento de um determinado grau de conhecimento ou habilidade específica. Distingue-se, aí, portanto, o bem infungível, de natureza à primeira vista individual-cognitiva, atinente ao fato de se adquirir determinado corpo de conhecimentos e habilidades - que posteriormente, em outro momento, terão sua legitimação e validação reconhecidas de modo institucionalizado - com a edição de documento oficial comprobatório, de caráter definitivo, acerca desses mesmos fatos, na forma de confecção e registro de certificado, diploma ou documento equivalente, apto a comprovar a realidade material a que se refere.**

11. Essa prática conceitual não destoia, conforme anteriormente dito, dos registros históricos que lhe antecedem como norma disciplinadora do pagamento desse tipo de incentivos funcionais - tal como se verifica na redação do artigo 3º da lei 7596 e seu respectivo decreto regulamentador, atinente ao plano único de classificação e carreiras (PURCE), veiculado pelo decreto 94.664/87, derogado pela lei 12.772/12. De modo coerente com a lei matricial que lhe fundamentava, o decreto 94.664/87 alternava a nomenclatura adotada para fins de instituição do benefício quando referia-se a pagamentos em razão de titulação extraordinária, para tanto referindo-se ora a "detentores de grau" (mestrado e doutorado), ora ao termo "certificados" (especialização), conforme itens constantes da alínea 4ª de seu artigo 31. O termo "diploma" era citado somente como condição para o ingresso na carreira (artigo 12, idem). (...)" (grifos acrescidos)

Ainda que o excerto acima não se coadunasse com a realidade, imperioso destacar o que preconiza o art. 16 da Lei nº 9.394/1996, o qual destaca que o sistema federal de ensino compreende: I) as instituições de ensino mantidas pela União; II) as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e III) os órgãos federais de educação. Já o art. 99 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017 dispõe acerca do registro dos diplomas pelas referidas entidades nos seguintes termos:

Art. 99. Os diplomas de cursos de graduação serão emitidos pela IES que ofertou o curso e serão registrados por IES com atribuições de autonomia, respeitada o disposto no art. 27 e conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.

§ 1º As universidades, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros Federais de Educação Tecnológica registrarão os diplomas expedidos por eles próprios e aqueles emitidos por instituições de ensino superior sem autonomia.

§ 2º Os centros universitários poderão registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos.

24. Portanto, essas instituições representam direta ou indiretamente o Estado, cujos atos praticados gozam de fé-pública. Esta presunção especial de legitimidade dos atos é reforçada pelo tratamento dado à falsificação pelo Código Penal Brasileiro e pela jurisprudência pátria, que considera o diploma um documento público para fins penais. Note-se que os tipos penais abaixo destacados se situam no Título X – Dos Crimes contra a Fé Pública, vejamos:

Falsificação de documento público

Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

§ 2º - Para os efeitos penais, equiparam-se a documento público o emanado de entidade paraestatal, o título ao portador ou transmissível por endosso, as ações de sociedade comercial, os livros mercantis e o testamento particular.

Falsidade ideológica

Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

Certidão ou atestado ideologicamente falso

Art. 301 - Atestar ou certificar falsamente, em razão de função pública, fato ou circunstância que habilite alguém a obter cargo público, isenção de ônus ou de serviço de caráter público, ou qualquer outra vantagem:

Pena - detenção, de dois meses a um ano.

25. O contexto jurídico no qual está inserido a expedição de diploma ou certificado de conclusão de pós-graduação, sob os auspícios da fê-pública, é igualmente projetado a outros documentos emitidos pelas instituições de ensino, que atestem de forma clara e precisa o preenchimento da totalidade dos requisitos necessários à conclusão do curso, restando apenas a mera emissão da documentação pertinente em caráter definitivo.

26. Tendo o servidor regularmente concluído as atividades de capacitação, sem qualquer espécie de pendência, aguardando tão somente a movimentação administrativa para a expedição do diploma ou certificado, não se pode imputar ao mesmo as externalidades negativas decorrentes do fluxo burocrático, que muitas vezes importa em atrasos desproporcionais. Demais disso, a aceitação de documentação provisória fidedigna está fundada no vínculo público especial entre a Administração Pública e o servidor público, no qual a presunção de boa-fé é imanente.

27. Embora a relação jurídico-administrativa não se confunda com os vínculos de cunho privado, indene de dúvidas que os axiomas atinentes a boa-fé, presentes no Código Civil, são cambiáveis ao Direito Administrativo. Observemos então as disposições pertinentes do CC:

Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

28. A própria legislação administrativa apresenta normas que enfatizam a presunção de boa-fé do servidor público em sua relação funcional. Vejamos o que dispõe o art. 133 da Lei nº 8.112/90:

Art. 113. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes

fases: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

(...)

§ 6º Caracterizada a acumulação ilegal e **provada a má-fé**, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

29. Ainda na esteira do Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, forçoso considerar a possibilidade de reaver do servidor público as parcelas remuneratórias pagas indevidamente, caso não se verifique a boa-fé no caso concreto. Vide a disciplina do art. 46:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

30. O entendimento aqui defendido não é isolado, outros órgãos de consultoria e assessoramento jurídico já se manifestaram, recentemente, no mesmo sentido, ainda que tratando de gratificação instituída por lei de carreira diversa das aqui tratadas. Inclusive a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, anteriormente ao Parecer nº 1516/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, já havia se posicionado pela aceitação provisória de outros documentos idôneos que não o certificado ou diploma. Confira-se o que foi asseverado quando da emissão do Parecer nº 00893/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU (NUP: 05210.002922/2017-56):

"(...) 18. Por fim, no tocante à situação dos servidores integrantes do Plano de Carreiras da área de Ciência e Tecnologia, estruturado nos termos da Lei nº 8.691/93, com relação aos quais foi requerida a reconsideração da orientação contida no Ofício-Circular SEGRT/MP nº 818/2016, cumpre afirmar que a Retribuição por Titulação que lhes é devida está atualmente disciplinada no art. 55 da Lei nº 11.907/09, abaixo reproduzido, *ipsis litteris*:

"Art. 55. Fica instituída a Retribuição por Titulação - RT a ser concedida aos titulares de cargos de provimento efetivo de nível superior integrantes das Carreiras de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia que sejam detentores do título de Doutor ou grau de Mestre ou sejam possuidores de certificado de conclusão, com aproveitamento, de cursos de aperfeiçoamento ou especialização, em conformidade com a classe, padrão e titulação ou certificação comprovada, nos termos do Anexo XIX desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.702, de 2012)

§ 1º O título de Doutor, o grau de Mestre e o certificado de conclusão de curso de aperfeiçoamento ou especialização referidos no caput deste artigo deverão ser compatíveis com as atividades dos órgãos ou entidades onde o servidor estiver lotado.

§ 2º **Para fins de percepção da RT referida no caput deste artigo, não serão considerados certificados apenas de frequência.**

§ 3º Em nenhuma hipótese o servidor poderá perceber cumulativamente mais de um valor relativo à RT.

§ 4º O servidor de nível superior, titular de cargo de provimento efetivo integrante das Carreiras a que se refere o caput deste artigo que, em 29 de agosto de 2008, estiver percebendo, na forma da legislação vigente até esta data, Adicional de Titulação passará a perceber a RT de acordo com os valores constantes do Anexo XIX desta Lei, com base no título ou certificado considerado para fins de concessão do Adicional de Titulação.

§ 5º A RT será considerada no cálculo dos proventos e das pensões somente se o título, grau ou certificado tiver sido obtido anteriormente à data da inativação." (grifos acrescidos)

19. Extrai-se da redação do caput do artigo em questão que a RT deve ser concedida aos servidores que sejam detentores de título de Doutor ou grau de Mestre ou sejam possuidores de certificado de conclusão de cursos de aperfeiçoamento ou especialização. Em seu parágrafo segundo, previu-se, de forma complementar, que não serão considerados, para fins de percepção da vantagem, certificados apenas de frequência.

20. Depreende-se, da análise conjunta das duas normas, que o legislador considera indispensável, para a autorização do pagamento da RT, que o servidor alcance o título de doutor, o grau de mestre ou conclua a especialização, não admitindo o uso de certificados somente de frequência como prova da titulação. Portanto, no entender desta Consultoria Jurídica, torna-se possível a concessão da parcela remuneratória a partir do momento em que o servidor comprova a conclusão do curso e o cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do título respectivo, ainda que o documento utilizado como meio de comprovação não seja o diploma, cujo procedimento de confecção e registro pode demorar, mas documento ou declaração congênera, emitido pela instituição responsável pelo curso, que ateste a sua conclusão, com a aprovação da titulação. Se o legislador, quando quis, excluiu de forma expressa a possibilidade do uso de certificados de frequência para fins de percepção da Retribuição por Titulação, entende-se que, se pretendesse impedir o pagamento da vantagem sem a apresentação do diploma de doutorado ou mestrado, teria assim previsto, também expressamente. Como não o fez, reputa-se inadequado impor, como óbice ao recebimento da vantagem, a pendência dos trâmites burocráticos de confecção e registro do diploma, penalizando-se o servidor por demora atribuível à Administração.

21. Conforme destacado pelo Fórum C&T em seu pedido de reconsideração, a Resolução do Conselho do Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia - CPC - de nº 1, datada de 06 de julho de 1994, estabelece a possibilidade de comprovação da titulação, para obtenção de RT, através de "diploma, certificado, atestado, declaração ou documento similar, emitido pela instituição responsável pelo curso com indicação de sua conclusão e respectiva carga horária, excluindo-se certificados apenas de frequência", e está, dessa forma, em consonância com a disciplina legal da matéria.

22. Na jurisprudência, ademais, podem ser encontrados julgados atinentes às carreiras da área de ciência e tecnologia, contrários à exigência da apresentação do diploma registrado como único documento apto a comprovar a titulação para fins de pagamento de Retribuição por Titulação, como demonstra a ementa de acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a seguir transcrita:

"PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO DA CNEM - PORTADOR DE TÍTULO DE MESTRE EM TECNOLOGIA - GRATIFICAÇÃO DE MESTRADO - LEI 8691/93- ART. 21 - ADICIONAL DE 35%. POSSIBILIDADE. SENTENÇA CONFIRMADA.

· Proposta ação ordinária objetivando o pagamento do adicional de 35% (trinta e cinco por cento) referente à gratificação de mestrado, a partir da conclusão do curso, bem como as parcelas vincendas.

· Comprovando o Autor que possuía o curso de Mestrado, preencheu os requisitos legais necessários à obtenção do percentual pretendido.

· A Comissão de Energia Nuclear - CNEN, ao exigir que a comprovação de titulação de Mestrado do apelado fosse feita somente com a apresentação do diploma devidamente

registrado e expedido pela instituição competente não se afigura razoável, uma vez que o autor não poderia sofrer prejuízos pela demora na finalização dos trâmites da expedição de diploma, sendo, portanto, possível a apresentação do Certificado expedido pela CEFET, emitido no dia 05 de abril de 2004, em que consta a defesa da tese, com a sua devida aprovação, vez que o diploma do autor só pôde ser retirado aos 22 de setembro de 2005."

(TRF-2, Classe: AC - APELAÇÃO CÍVEL - 410168, Processo: 200551010015482, UF: RJ, Órgão Julgador: 5ª TURMA ESPECIALIZADA, Data da decisão: 02/07/2008, Data da Publicação: 16/07/2008)

23. Infere-se, destarte, em acolhimento aos argumentos do Fórum C&T, que a autorização do pagamento de RT aos servidores das carreiras de Ciência e Tecnologia não pode ser condicionada à exigência de apresentação de diploma como comprovação de titulação acadêmica. (...)" (grifos originais)

31. Posteriormente, em razão de divergência suscitada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações acerca do tema, o posicionamento contido no Parecer nº 00893/2017 /LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU foi objeto de análise no seio da Câmara Regional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da 4ª Região, consoante se extrai item IV da ATA nº 00001/2018/SECRETARIA /CRU4/CGU/AGU:

"(...) IV – O Dr. Rafael Magalhães Furtado, relator ad hoc, deu continuidade explanando sobre o NUP 01250.063472/2017-41, também de sua responsabilidade, que trata sobre “Extensão da comprovação da titulação de Doutor e do grau de Mestre para fins de concessão da Retribuição por Titulação, de acordo com o art. 55, da Lei nº 11.907, de 2009. Divergência de entendimentos das CONJUR/MPDG e da CONJUR/MCTIC.”**Houve o debate entre os Membros, chegando-se à conclusão sobre a possibilidade de serem aceitos outros documentos comprobatórios, além do diploma, para garantir a retribuição na titulação, quando o servidor não estiver de posse do diploma e tiver concluído o curso, de forma que não seja prejudicado, bem como pontuaram a necessidade de que seja observado entre os requisitos que ensejam a retribuição na titulação que o curso a ser realizado pelo servidor seja reconhecido pelo MEC.**

Após a realização dos ajustes sugeridos, a versão final será encaminhada aos membros para conhecimento e aprovação, para posterior juntada aos autos (...)" (grifos acrescidos)

32. Nesse aspecto, vale registrar que as Câmaras Regionais de Uniformização de Entendimentos Consultivos foram instituídas pelo Ato Regimental nº 1, de 4 de fevereiro de 2016, sendo a Câmara Regional da 4ª região composta por representantes de várias Consultorias Jurídicas, quais sejam: CONJUR/MP; CONJUR/MCTIC; CONJUR/MIN; CONJUR/MTPA; CONJUR-ADJ/COMANDO DA AERONÁUTICA; CONJUR/MD E CONJUR/MJ. Esta representatividade demonstra o caráter plural e heterogêneo do colegiado, submetendo as questões ao crivo de inúmeros pontos de vista.

33. Consoante destaca o Parecer nº 1516/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, podem ser encontrados precedentes judiciais que defendem a aceitação de declarações diversas do diploma como documento hábil à comprovação do nível de escolaridade para fins de pagamento do Incentivo à Qualificação. A título exemplificativo, transcrevem-se julgados dos Tribunais Regionais Federais da 2ª e da 5ª Região e do Superior Tribunal de Justiça que trilharam essa direção:

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DO IFPE - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO – IF-SERTÃO. PAGAMENTO DE IQ – INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO. **GRATIFICAÇÃO EM RAZÃO DE TÍTULO DE GRADUAÇÃO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA. NÃO CABIMENTO. COMPROVAÇÃO MEDIANTE DOCUMENTO DE IGUAL VALOR PROBATÓRIO.** CORREÇÃO MONETÁRIA PELO IPCA-E. ENTENDIMENTO DO STF. RECURSO IMPROVIDO. -Trata-se de recurso inominado interposto pela ré em face de sentença que determinou o pagamento de IQ em razão de conclusão em curso superior. - No caso concreto, pugna a parte ré pela improcedência do pedido, sob o argumento de que não é

possível o pagamento do IQ pleiteado, vez que o autor não apresentou o diploma de graduação, deixando de comprovar, portanto, o direito à referida gratificação. Subsidiariamente, requereu a modificação dos consectários legais, alegando que tanto os juros quanto a correção monetária devem obedecer aos índices da caderneta de poupança, conforme redação do artigo 1º-F da Lei nº 9.494/97, alterado pela Lei nº 11.960/2009. - Não vejo como acolher a tese da recorrente. **Embora não tenha apresentado o diploma, a parte autora apresentou documento de valor probante equivalente, qual seja, Certidão de Conclusão do Curso. Com efeito, nos casos como o que ora se cuida, percebe-se que a exigência de apresentação do diploma é mera formalidade, visto que o objetivo da norma é evitar que o servidor não qualificado para o cargo/função receba a gratificação.** - Na hipótese, a demandante concluiu o curso superior e ainda não recebeu o diploma, todavia, o direito ao recebimento do IQ já está assegurado com a conclusão do curso, comprovada por meio de documento de valor probante equivalente ao diploma, emitido pela instituição de ensino. Conforme bem pontuado na sentença: “(...) 9. O autor pretende a percepção de parcela vencimento denominada Incentivo à Qualificação (IQ). 10. A propósito desta rubrica, confiram-se o teor dos **arts. 11 e 12 da Lei n.º 11.091/2005**, no que interessa ao deslinde da causa: “Art. 11. Será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular, na forma de regulamento. Art. 12. O Incentivo à Qualificação terá por base percentual calculado sobre o padrão de vencimento percebido pelo servidor, na forma do Anexo IV desta Lei, observados os seguintes parâmetros: I - a aquisição de título em área de conhecimento com relação direta ao ambiente organizacional de atuação do servidor ensejará maior percentual na fixação do Incentivo à Qualificação do que em área de conhecimento com relação indireta; e II - a obtenção dos certificados relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio, quando excederem a exigência de escolaridade mínima para o cargo do qual o servidor é titular, será considerada, para efeito de pagamento do Incentivo à Qualificação, como conhecimento relacionado diretamente ao ambiente organizacional.” 11. O cerne da questão é a exigência da apresentação de Diploma de graduação para a percepção daquela gratificação. 12. Reputo tal exigência destituída de embasamento legal. 13. Com efeito, o que, enfim, importa, é a “aquisição de título”, o que se dá com a conclusão da graduação. (...)” - Assim, é evidente o direito da parte autora ao pagamento do incentivo à graduação previsto em lei. - Quanto aos consectários legais, a tese da recorrente também não merece guarida. É que, especificamente sobre qual o índice de correção monetária a ser adotado nas relações jurídicas não-tributárias, decidiu o STF expressamente “pela aplicação do aludido índice [Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E)]” a todas as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, qualquer que seja o Ente Federativo de que se cuida. -Por todas as razões acima expostas, bem como em razão de ser esta fundamentação suficiente para a apreciação de todos os pedidos formulados pelas partes, considero como não violados os demais dispositivos suscitados, inclusive considerando-os como devidamente prequestionados, possibilitando, de logo, a interposição dos recursos excepcionais cabíveis (RE e PU). - Assim, e tendo em vista que os embargos de declaração não se prestam para um novo julgamento daquilo que já foi decidido, ficam advertidas as partes que a sua oposição protelatória ensejará a aplicação de litigância de má-fé, na forma dos arts. 18 e 538 do CPC. -Recurso improvido. - A parte sucumbente deve arcar com os honorários sucumbenciais, ora arbitrados à razão de 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, salvo se a parte autora não estiver representada por advogado na demanda.

(Recursos 0503725-73.2017.4.05.8307, FREDERICO AUGUSTO L. KOEHLER, TRF2 - SEGUNDA TURMA RECURSAL, Creta - Data: 04/05/2018 - Página N/I.)

Administrativo. Professor. **Retribuição por titulação. Desnecessidade de apresentação do diploma.** Efeitos financeiros retroativos à data de apresentação do requerimento administrativo. 1. Manutenção da sentença que condenou a Autarquia a pagar ao autor, docente na Instituição-ré, as parcelas vencidas, advindas da progressão por titulação, a partir do requerimento administrativo, em 31 de janeiro de 2011, com juros moratórios de meio por cento ao mês, desde a citação, e correção monetária, nos termos do manual de cálculos da Justiça Federal. 2. Subscrição da r. sentença: **O Incentivo à Qualificação foi instituído pela Lei 11.091/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 5824/2006, que em seu art. 1º, parágrafo 2º, dispõe a possibilidade de seu requerimento mediante a apresentação de formulário próprio, anexado ao certificado ou diploma. Assim, o dispositivo legal**

pretende garantir a concessão do incentivo mediante comprovação de que foi cumprida a exigência de aprovação na titulação. Apresenta-se muito frequente, no entanto, uma demora excessiva da Administração na expedição do diploma, o que acaba prejudicando os interessados, que, embora tenham concluído seus cursos, ficam privados do direito de receber o incentivo. Nesse passo, se mostra incongruente a Portaria nº 870 de 19 de julho de 2010, elencada pela ré, ao exigir a apresentação do diploma, tendo em vista que tal expedição não deriva de qualquer atribuição do demandante, sendo dever deste unicamente a comprovação de aprovação no curso de doutorado. Mostra-se impossível, portanto, condicionar o recebimento do incentivo pelo autor dos valores à autuação administrativa que expede o diploma, porquanto o que se observa diversas vezes é uma tardança administrativa que acaba comprometendo interessados, que em nada contribuíram com tal irregularidade, f. 66-67. (...) 3. Provada a conclusão do curso pelo demandante, a demora da Administração não pode servir para beneficia-la. 4. Apelação improvida. UNÂNIME

(AC - Apelação Cível - 555820 0002521-75.2012.4.05.8000, Desembargador Federal Vladimir Carvalho, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data: 26/09/2013)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. **PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO. DECRETO 5.824/2006.** EFEITOS FINANCEIROS. DATA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Os procedimentos para a concessão do incentivo à qualificação encontram-se estabelecidos pelo Decreto 5.824/2006; e, apesar de o § 2º do art. 1º prever que o adicional será requerido por meio de formulário próprio, ao qual deverá ser anexado o certificado ou diploma de educação formal em nível superior ao exigido para ingresso no cargo de que é titular, o § 4º do mesmo art. 1º é expresso ao dispor que "O Incentivo à Qualificação será devido ao servidor após a publicação do ato de concessão, com efeitos financeiros a partir da data de entrada do requerimento na IFE". 2. O requerimento do pagamento do Incentivo à Qualificação foi processado mesmo com a juntada apenas da Ata de Apresentação de Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação lato sensu realizado junto ao SENAC/SC (e posteriormente deferido pela Administração, com a apresentação do Certificado/Diploma), **não podendo o servidor ser prejudicado pela morosidade da instituição de ensino a quem compete a expedição do documento**, independentemente do curso não ter sido ofertado pela Agravada. 3. Agravo regimental não provido. ..EMEN:Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." As Sras. Ministras Assusete Magalhães (Presidente), Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região) e os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

(AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - 1539736 2015.01.49431-7, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 27/11/2015)" (grifo nosso)

34. Em decisão monocrática de 20 de fevereiro de 2018, o Ministro Mauro Campbell Marques destacou que já se encontra pacificada no Superior Tribunal de Justiça a orientação de que a comprovação de titulação não depende da apresentação de diploma, podendo ser realizada através de declaração com efeitos equivalentes:

"RECURSO ESPECIAL Nº 1.634.988 - PB (2016/0283094-6)

RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

RECORRENTE: UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG

RECORRIDO: CARLOS ALBERTO DA ROCHA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 2/STJ. CONCLUSÃO DE CURSO SUPERIOR. PERCEPÇÃO DE ADICIONAL DE

QUALIFICAÇÃO A PARTIR DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. DECISÃO

Trata-se de recurso especial da UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG, fundado na alínea "a" do permissivo constitucional, interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado (e-STJ fl. 203):

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RETRIBUIÇÃO POR TITULAÇÃO. MESTRADO EM ENGENHARIA ELÉTRICA. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA. APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO. POSSIBILIDADE.

1. **A jurisprudência assente nesta egrégia Corte Regional, consolidou-se no sentido de que deve ser aceita, para comprovação do título de doutorado, a declaração da universidade de que foi defendida com sucesso tese e de que o aluno está apto a receber o diploma.**

2. Precedentes: PJE: 08013819720134058400, APELREEX/RN, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO CAVALCANTI, Primeira Turma, JULGAMENTO: 31/10/2013; PROCESSO: 00025217520124058000, AC555820/AL, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL VLADIMIR CARVALHO, Segunda Turma, JULGAMENTO: 17/09/2013, PUBLICAÇÃO: DJE 26/09/2013 - Página 290.

3. Apelação e remessa oficial improvidas.

Os embargos de declaração foram rejeitados (e-STJ fl. 291).

No recurso especial, a parte recorrente aponta violação aos seguintes dispositivos:

(a) arts. 48 da Lei 9.394/96 e 117 da Lei 11.784/2008, sustentando que a legislação exige, para fins de comprovação do nível de formação/escolaridade a apresentação do respectivo diploma, assim toda gratificação conferida em razão de qualificação obtida dependeria da efetiva comprovação desta pelo servidor, que será feita exclusivamente através da apresentação do respectivo diploma.

É o relatório. Passo a decidir.

Inicialmente é necessário consignar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo n. 2/STJ: “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.”

Não há como acolher a tese defendida, que se fundamenta na necessidade de apresentação de diploma para comprovação de titulação, pois pacificada nesta Corte a orientação de que tal comprovação pode ser realizada por meio de declaração. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DE TÍTULOS. VALIDADE DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DE CURSO E TEMPESTIVIDADE DE SUA ENTREGA.COMPROVAÇÃO DA CONCLUSÃO DO CURSO EM DATA ANTERIOR ÀQUELA PREVISTA NO EDITAL PARA ENTREGA DOS TÍTULOS. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ.

1. Não é possível conhecer da tese de contrariedade ao princípio da separação dos poderes por ser tal matéria de competência do Pretório Excelso, nos termos do art. 102, III, da Constituição Federal.

2. A jurisprudência desta Corte vem se firmando no sentido de que é válida a certidão de conclusão do curso ou o diploma para fins de comprovação referente à prova de títulos em concurso público e, na ausência destes documentos, por entrave de ordem burocrática, pode o candidato obter a pontuação correspondente ao título desde que demonstre ter concluído o curso em data anterior àquela prevista no edital para a entrega dos documentos comprobatórios da titulação. Precedentes.

3. No caso dos autos, ficou comprovado que o candidato concluiu o seu curso de mestrado antes da prova de títulos e que apresentou a certidão de conclusão do curso.

4. Aplica-se à espécie o enunciado 83 da Súmula do STJ, verbis: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

Recurso especial não conhecido.

(REsp 1.426.414/PB, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/2/2014, DJe 24/2/2014)

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - PROFESSOR TEMPORÁRIO - CANDIDATA QUE AINDA NÃO HAVIA COLADO GRAU NA DATA PREVISTA PARA ENTREGA DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À CONTRATAÇÃO, MUITO EMBORA JÁ TIVESSE CONCLUÍDO O CURSO EXIGIDO NO EDITAL - MERA FORMALIDADE, QUE PODE SER SUPRIDA COM A APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DO CURSO.

1. Mandado de segurança impetrado contra ato do Secretário da Administração do Estado de Rondônia, em decorrência da não contratação da impetrante após a aprovação em concurso destinado ao provimento de vaga, em regime temporário, de Professor de Séries Iniciais.

2. A apresentação do certificado de conclusão de curso superior constitui meio hábil à comprovação do nível de escolaridade exigido para o cargo almejado.

3. A colação de grau é mero ato burocrático que nada acrescenta à formação do profissional. É, em verdade, a chancela de um ato administrativo cuja substância já está íntegra pela aprovação da aluna nas provas finais de conclusão do curso.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

(RMS 31.862/RO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 5/8/2010, DJe 7/8/2010)

CONCURSO PÚBLICO. TÍTULO. APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CONCLUSÃO DE CURSO, E NÃO DE DIPLOMA OU CERTIFICADO. CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO PROVIDO.

1. A exigência de apresentação de certificado ou diploma de curso de pós-graduação é válida, mas deve ser interpretada de modo a permitir que o candidato desprovido de tal documento por questão de ordem meramente burocrática, mas que concluiu o curso em tempo hábil, considerando o prazo estabelecido no edital do concurso público, comprove essa condição por meio de declaração ou atestado e, por conseguinte, obtenha a pontuação correspondente ao título.

2. Recurso ordinário provido.

(RMS 26.377/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 10/9/2009, DJe 13/10/2009)

Incidente o teor da Súmula nº 568/STJ: "O relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema".

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, IV, do CPC/2015 c/c o art. 255, § 4º, II, do RISTJ, nego provimento ao recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 20 de fevereiro de 2018.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

Relator

(Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, 22/02/2018)"

35. A partir da leitura dos artigos 11 e 12 da Lei nº 11.091/05 e artigos 16 a 18 da Lei nº 12.772/2012, que regem o Incentivo à Qualificação dos servidores do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em

Educação, verifica-se que o legislador não exige o diploma como único documento suficiente para a percepção da gratificação, até porque, ao lado do diploma, fez menção à possibilidade de que o servidor que possua certificado ou titulação superior à requerida para o cargo possa receber o incentivo.

36. A referência à titulação demonstra que a pretensão legislativa não foi exigir do servidor a apresentação do diploma como pressuposto exclusivo para o recebimento do Incentivo à Qualificação. A titulação ou o título são obtidos no momento em que o servidor atende todos os requisitos e todas as condições exigidas para a qualificação, sendo o diploma, que representa o título, documento final expedido para fins de formalização da titulação atingida. Como o próprio nome da vantagem indica, o seu pagamento é devido em função da qualificação obtida, que não se confunde com a sua representação formal por diploma.

37. Por fim, destaca-se trecho do Parecer nº 1516/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, o qual destaca argumento ao qual aderimos integralmente:

Não se nega que o art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tenha sido expresso em prever que *"os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular"*. O fato de o diploma, nesse sentido, comprovar irrefutavelmente a qualificação do estudante, não afasta, todavia, a possibilidade de que documentos provisórios, que também demonstrem a formação recebida por determinado servidor, sejam considerados para fins de concessão do Incentivo à Qualificação a servidores técnicos educacionais e da Retribuição por Titulação aos docentes do Magistério Federal, enquanto o diploma pertinente não for efetivamente expedido. Não sendo a expedição do diploma uma responsabilidade do servidor e não estando ao seu alcance medidas que viabilizem a sua entrega em maior brevidade, irrazoável se afigura penalizá-lo por demora que não lhe seja imputável.

38. Entende-se, portanto, que a exigência da demonstração de que foram atendidos todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação, em curso reconhecido pelo Ministério da Educação, bem como de que foi instaurado processo de expedição e registro do certificado ou diploma pertinente, supriria a necessidade de que o servidor apresente certificado ou diploma, conforme o caso, para a obtenção de benefício funcional. Não haveria prejuízo à Administração, pois preservada estaria a possibilidade de fiscalização do efetivo direito do interessado ao incentivo ou gratificação. O servidor, por sua vez, não seria compelido a arcar com o ônus da demora no recebimento do certificado ou diploma.

IV – CONCLUSÃO

39. Diante do exposto, conclui-se que:

a) A emissão do certificado ou diploma, de curso correspondente à qualificação atingida, constitui documento definitivo, como medida consequente ao atendimento a todas as condições prévias exigidas para a finalização do procedimento da respectiva titulação. Como tal não se confunde com o título acadêmico-profissional propriamente dito, por cuja cédula é representado, nem com outras formas provisórias de comprovação daquele;

b) O atendimento a todos os requisitos exigidos no procedimento de titulação e aos pressupostos legais de funcionamento regular do curso, atestado pelo órgãos competentes, qualifica o servidor para requerer o pagamento da gratificação de incentivo à qualificação/retribuição por titulação por comprovante provisório equivalente (ex: certidão ou ata de defesa de banca de pós-graduação, da qual conste não haver mais pendências para aquisição do título);

c) Cabe ao órgão central do SIPEC deliberar acerca da questão e, caso retome o entendimento tradicional de aceitação de outros documentos, leve à efeito normatização de medida administrativa isonômica para fixar o termo inicial de pagamento dos benefícios por titulação a partir da data de apresentação do respectivo requerimento, desde que comprovado o atendimento a todas as condições exigidas, por meio de diploma ou, alternativamente, por meio de documento provisório, acompanhado de comprovante de início de expedição e registro do respectivo certificado ou diploma

40. Nesse sentido, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação ao Consultor-Geral da União a fim de serem tomadas as medidas entendidas cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 13 de fevereiro 2019.

STANLEY SILVA RIBEIRO
ADVOGADO DA UNIÃO

[1] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito, 20ª edição. Forense, 05/2011. pags. 104-105.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407009994201711 e da chave de acesso 626d2324

Documento assinado eletronicamente por STANLEY SILVA RIBEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 225122476 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): STANLEY SILVA RIBEIRO. Data e Hora: 27-02-2019 16:34. Número de Série: 173639. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
