



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

PARECER n. 00271/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.008845/2016-44

INTERESSADOS: ANATEL - GPR - GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTOS: PLANO DE CARREIRA

EMENTA: Consulta jurídica. Critérios de promoção e progressão dos servidores efetivos das Agências Reguladoras. Experiência profissional no campo específico de atuação da respectiva carreira. Cômputo do tempo anterior ao ingresso na carreira. Evolução do entendimento da AGU. Parecer nº 00045/2016/DEPCONS/PGF/AGU e Despachos de Aprovação nº 04162/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU e 04169/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU. Parecer AGU GQ-46. Competência do SIPEC. Alterações da Portaria Anatel nº 1.120/2010 não devem conflitar com as orientações do SIPEC. Recomendação de consulta.

I - RELATÓRIO

1. Vem a exame desta Procuradoria, encaminhada por meio do Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF (SEI nº 3763683), a consulta formulada acerca dos procedimentos a serem adotados em face da superação do entendimento do Parecer nº 076/2017/DECOR/CGU/AGU, no que diz respeito ao cômputo do período anterior ao ingresso no cargo efetivo, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores das Agências Reguladoras, em consonância com o Parecer nº 00045/2016/DEPCONS/PGF/AGU.
2. Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos:

53500.008845/2016-44

- Carta (0422623)
- Memorando 412 (0423669)
- Informe 26 (0632516)
- Nota Técnica nº 04/2015-CGPDD/DEDDI/SEGEF/MP. (0765314)
- Memorando 1238 (0773512)
- Parecer 651/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU (0870564)
- Certidão PFE-AT 0961533
- Memorando 395/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU (0961655)
- Voto 56 (1013479)
- Solicitação de Abertura de Circuito Deliberativo PR 1022212
- Pauta de Circuito Deliberativo do Conselho Diretor 150 (1026613)
- Correspondência Eletrônica SCD 1026701
- Voto em Circuito Deliberativo 143 (1026740)
- Voto em Circuito Deliberativo 132 (1038748)
- Voto em Circuito Deliberativo 136 (1042761)
- Ata de Circuito Deliberativo do Conselho Diretor 150 (1043241)
- Minuta de Portaria PR 1047566
- Portaria 1727 (1048604)
- Memorando 1748 (1050451)
- Memorando 14 (1064979)
- Memorando 592/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU (1069179)
- Correspondência Eletrônica AFPE7 1071161
- Memorando 93/2017/PFEANATEL/PGF/AGU (1175896)
- Parecer 45/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (1175908)
- Comunicado 1464 (3613323)
- Decisão Despacho AGU (3613342)
- Memorando 6 (3763683)
- Despacho Ordinatório AFPE7 3775860

Consultar Andamento

- O processo foi encaminhado a esta Coordenação de Procedimentos Administrativos no dia 10/04/2019 e distribuído a esta Procuradora na mesma data.
- É o breve relatório. Segue análise jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

6. O processo em tela encontra-se em formato digital no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com garantia de integridade e autenticidade, conforme as determinações da Portaria Anatel nº 912, de 04 de julho de 2017.

7. Cumpre esclarecer que, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988 e do art. 11, da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

8. O Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF assim resumiu a situação que ensejou a dúvida jurídica:

- Cuida-se de consulta a essa Douta Procuradoria Federal Especializada (PFE-Anatel) em razão do contido no Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU (SEI [3613342](#)), de lavra do Sr. Bruno Andrade Costa, Consultor-Geral da União Substituto, da Advocacia-Geral da União (AGU).
- Em suas considerações finais, presentes no referido documento, o Consultor daquela AGU opina pela superação do Parecer nº 076/2017/DECOR/CGU/AGU, objetivando possibilitar o cômputo do período anterior ao ingresso no cargo efetivo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das referidas carreiras, para fins de promoção e progressão

nas carreiras de servidores efetivos das Agências Reguladoras, em consonância com o Parecer nº 00045/2016/DEPCNSU/PGF/AGU, vedada a sua consideração se já utilizada quando de seu ingresso no cargo efetivo, no Concurso Público.

3. Considerando o exposto, submetemos os seguintes questionamentos:

3.1. Este parecer já constitui o entendimento final sobre a questão? Já deve ser seguido por toda a Administração Pública?

3.2. Devemos aguardar orientações do Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento) sobre a forma e os limites de aplicação?

3.3. Devemos rever de imediato a Portaria nº 1.120, de 26 de outubro de 2010, que estabelece critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da progressão e da promoção para os titulares dos cargos de provimento efetivo da Anatel em atendimento ao indicado pela AGU?

3.4. Adicionalmente, considerando que este parecer esteja vigente, o regramento para cômputo de experiência anterior e titulação anterior ao ingresso na carreira passa a depender de verificação da existência de cômputo a título de pontuação no Concurso Público, dependendo de consulta às respectivas Bancas Examinadoras dos referidos Concursos Públicos. Assim e, considerando que houve titulações previamente aceitas sem levar em conta esse requisito para inúmeros servidores, inclusive na época de subsistência da Gratificação de Qualificação, solicita-se informar a partir de quando esse requisito necessitará ser observado. A esse respeito, entende-se que este novo entendimento deve ser aplicável somente aos servidores que ingressaram a partir de sua expedição. Do contrário, haveria tratamento diferenciado entre os servidores com titulações aprovadas e já promovidos e aqueles com titulações aprovadas e não promovidos por ainda não terem completado os outros requisitos.

3.5. Quais as atividades desempenhadas anteriormente ao ingresso no cargo efetivo serão aceitas: aquelas vinculadas a contrato temporário, ao exercício de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, as praticadas junto à iniciativa privada?

3.5.1. Quanto ao cômputo de tempo de atividade junto à iniciativa privada, cumpre destacar que há vedação por parte do Art. 103, V, da Lei nº 8.112/1990, que estabelece que será contado apenas para fins de aposentadoria e disponibilidade "o tempo de serviço em atividade privada, vinculada à Previdência Social".

3.5.2. Quais meios de comprovação deverão ser aceitos para fins do cômputo de experiência prévia de que trata o mencionado Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU?

3.6. Aceitaremos somente experiência vinculada às atividades finalísticas da Agência? Quanto aos Analistas Administrativos, não poderão ter computadas experiências em atividades administrativas e logísticas anteriores ao ingresso na carreira? Isso não acarretará tratamento diferenciado?

4. Oportunamente, considerando que o novo entendimento prevê a aceitação somente de experiência anterior vinculada às atividades finalísticas e que não é prevista a aceitação de experiência anterior relacionada às atividades administrativas, solicitamos verificar a viabilidade de pleitear a aceitação também dessa experiência, de forma a não acarretar diferenciação no tratamento entre profissionais das carreiras voltadas às atividades finalísticas e aqueles das carreiras voltadas à atividade administrativa.

5. Ademais, considerando a previsão de aceitação de experiência e titulação somente nos casos em que não tenham sido utilizados para ingresso no concurso público, solicitamos verificar a viabilidade de pleitear a desvinculação da utilização nos concursos públicos, tendo em vista que somente casos muito pontuais seriam aceitos.

9. Como se extrai da documentação anexada, o processo teve início com a Carta SEI 0422623, em que a servidora Marcela Sampaio de Castro requereu a anulação do inciso VIII, do art. 2º, da Portaria Anatel nº 1.120/2010, instrumento que *estabelece critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da progressão e da promoção para os titulares dos cargos de provimento efetivo da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências*, por considerar que referida Portaria incorreu em ilegalidade ao vincular a **experiência profissional no campo específico de atuação da respectiva carreira** - critério de promoção exigido pela Lei nº 10.871/2004 - ao **tempo de efetivo exercício na carreira**, impossibilitando, desta forma, o aproveitamento de tempo anterior ao ingresso na carreira para tal finalidade.

10. O Parecer nº 00651/2016/PFEANATEL/PGF/AGU (SEI 0870564) havia se posicionado pela inexistência de fundamento do pleito da servidora. Entretanto, o Despacho nº 01426/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, embora aprovando a posição contida no parecer antecedente, manifestou ressalva de entendimento sobre o tema e sugeriu o encaminhamento de consulta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal *"para que adote as providências que entender devidas quanto a harmonização dos entendimentos sobre a matéria em questão"*.

11. Neste ponto, é importante registrar que o Despacho nº 01426/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU consignou o seguinte, quanto à necessidade de observância das orientações exaradas pelo Órgão Central do SIPEC:

III. Do posicionamento do Órgão Central do SIPEC sobre a matéria dos autos

37. A área técnica apontou que existem posicionamentos do órgão central do SIPEC sobre o tema dos autos, que são de importância para as recomendações a serem formalizadas.

38. O primeiro que se delinea foi proferido no Despacho DENOP/MPOG, de 06/10/2008:

"O Decreto nº 6.530/2008 explicitou os requisitos mínimos de capacitação tanto para progressão como para promoção na carreira. A experiência adquirida pelo servidor anterior ao seu ingresso como servidor efetivo não foi computado." (sic)

39. O segundo posicionamento foi expresso na Nota Técnica nº 04/2015-

CGPDD/DEDDI/SEGEF/MP, constante dos autos, que apontou:

"5. O Decreto Nº 6.530 de 04/08/2008 não versa sobre o aproveitamento de experiências que não sejam as exercidas no cargo dentro da carreira para fins de progressão ou promoção.

6. Logo, não se verifica amparo legal da Resolução no que se refere à possibilidade de utilizar o tempo de experiência profissional anterior no exercício de atividades compatíveis com as atribuições da carreira."

(...)

43. Todavia, o Parecer AGU GQ-46, vinculante para a Administração Pública nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/93, estabelece que:

"No âmbito da estrutura administrativa em que se posicionam, o *jus dicere* deferido às Consultorias Jurídicas pela Lei Complementar nº 73/93 (art. 11) possui campo residual de atuação, tendo autonomia para interpretar o ordenamento jurídico positivo no que diz respeito às matérias específicas da área finalística de cada Secretaria de Estado. Não lhes compete, por conseguinte, analisar e oferecer conclusões sobre leis e normas relativas ao pessoal civil do Poder Executivo, porque da competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), ou seja, da Secretaria da Administração Federal, isto em proveito da coerência e da uniformização dos mecanismos jurídicos de controle interno de legalidade das ações da União."

(...)

IV. Conclusões

(...)

49. Acaso desejem, concordando com o posicionamento aventado neste Despacho, sugerimos que a Agência solicite nova manifestação ao órgão central do SIPEC, levando-se em consideração as divergências apontadas no presente Despacho.

12. Com relação à consulta encaminhada pela PFE Anatel, o Parecer nº 00045/2016/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal (SEI 1175908) concluiu, na linha do Despacho nº 01426/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, ***pela impossibilidade de se interpretar de forma idêntica os conceitos de "tempo de efetivo exercício" e "experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira" previstos na Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.***

13. Todavia, referido Parecer voltou a enfatizar a competência do SIPEC acerca da orientação normativa nos assuntos de pessoal civil no âmbito da Administração Pública Federal, destacando que à eventual aprovação do Parecer pela Advogada-Geral da União deveria se seguir orientação ao SIPEC para adequação do entendimento, com posterior divulgação a toda a Administração Federal:

40. Cumpre registrar que, em razão da competência atribuída ao órgão central do SIPEC, quanto à orientação normativa nos assuntos de pessoal civil no âmbito da administração pública federal, sugiro que a divergência entre o posicionamento acima delineado e o sustentado pelo mencionado órgão público, sem prejuízo de prévia manifestação da Consultoria-Geral da União, seja submetida à Sra. Advogada-Geral da União para uniformização de entendimento no sentido das conclusões acima.

41. **Caso aprovada a sugestão supra pela Excelentíssima Senhora Advogada-Geral da União, deve ser dado conhecimento da presente manifestação à CONJUR/MP para que oriente o órgão central do SIPEC a adequar o seu entendimento, dando amplo conhecimento a toda a Administração Federal.**

42. **Ressalve-se, ainda, a necessidade de a PFE/ANATEL orientar o gestor no sentido de que deve seguir as orientações emanadas do órgão central do SIPEC, consubstanciadas na Nota Técnica nº 4/2015-CGPDD/DEDDI/SEGEF/MP, de 16 de janeiro de 2015, até que venha orientação diversa da Sra. Advogada-Geral da União.**

14. Prosseguindo no exame da documentação, verifica-se no SEI 3613342 o Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU, datado de 10 de outubro de 2018 (NUP 00410.017585/2017-21), da lavra do Consultor-Geral da União Substituto, em que opina *"pela superação do PARECER N.º 076/2017/DECOR/CGU/AGU, a fim de que se possibilite o cômputo de período anterior ao ingresso no cargo efetivo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores efetivos das Agências Reguladoras, em consonância com o PARECER n. 00045/2016/DEPCONS/PGF/AGU, vedada a sua consideração se já utilizada quando de seu ingresso no cargo efetivo"*.

15. No mesmo SEI 3613342 encontram-se o Despacho nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU, em que o Consultor-Geral da União aprova o Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU, e o Despacho da Advogada-Geral da União, lançado nos seguintes termos:

DESPACHO DA ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00410.017585/2017-21

Aprovo, nos termos do DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO n. 00840/2018/GAB/CGU/AGU, o DESPACHO n. 839/2018/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 06 de novembro de 2018

GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA

16. Destaque-se que a parte final do Despacho da Advogada-Geral da União determinou a restituição dos autos à Consultoria-Geral da União "para as providências subsequentes".

17. Seguiu-se a Nota nº 02720/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovada pelos Despachos de Aprovação nº 04162/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU e 04169/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU, em que, "*diante do que restou assentado pela Consultoria-Geral da União sobre o tema, com a ratificação da Exma. Sra. Advogada-Geral da União, sugere-se a abertura de tarefa de ciência, via SAPIENS, aos Advogados da União lotados na Coordenação-Geral Jurídica de Recursos Humanos desta Consultoria, bem como a disponibilização do feito, via SEI, à Secretaria de Gestão de Pessoas desta Pasta - SGP/MP, para conhecimento das manifestações constantes dos Sequenciais 45 a 49*" [do NUP 00767.000449/2016-81].

18. Em consulta do SAPIENS, não logramos êxito em obter informação acerca de nova manifestação ou regulamentação do tema pelo SIPEC, seja no NUP 00767.000449/2016-81 (arquivado), seja no NUP 00410.017585/2017-21 (sem permissão de acesso). Tampouco foi juntado qualquer outro documento a estes autos que indique ter havido desdobramentos do que foi recomendado no item 41 do Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUGF/AGU:

41. Caso aprovada a sugestão supra pela Excelentíssima Senhora Advogada-Geral da União, deve ser dado conhecimento da presente manifestação à CONJUR/MP para que oriente o órgão central do SIPEC a adequar o seu entendimento, dando amplo conhecimento a toda a Administração Federal.

19. **Nesse sentido, em que pese ter sido demonstrada a mudança de entendimento no âmbito da Advocacia-Geral da União quanto ao tema sob comento, não foram encontrados elementos que comprovem ter sido concretizada a elaboração de novas diretrizes pelo órgão detentor da competência normativa quanto aos assuntos de pessoal civil.**

20. A Lei Complementar nº 73/93 veda aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União (artigo 28, II).

21. Quanto à vinculação dos demais órgãos e entidades, a disciplina encontra-se nos artigos 40 a 42 da LC nº 73/93:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.

Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

22. **No caso presente, não é possível afirmar que o Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, cujos fundamentos foram endossados pelos Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU, estes aprovados pela Advogada-Geral da União, possui força para vincular toda a Administração Federal ou repartições interessadas, uma vez**

que não existe, in casu, Parecer aprovado pelo Presidente da República. Prevalece, a nosso sentir, o entendimento do Parecer AGU GQ-46, acima transcrito, no sentido de que a orientação final sobre o tema é de competência privativa do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC).

23. Deste modo, quanto ao que foi indagado no subitem 3.1 do Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF [**3.1. Este parecer já constitui o entendimento final sobre a questão? Já deve ser seguido por toda a Administração Pública?**], pode ser dito que o Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU veicula o entendimento mais atualizado acerca do tema, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Quanto aos Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU, aprovados pela Advogada-Geral da União, não vinculam toda a Administração Federal ou repartições interessadas, uma vez que carecem da aprovação pelo Presidente da República. A Administração Pública Federal, assim, permanece adstrita às orientações emanadas pelo SIPEC, na esteira do que foi enunciado pelo Parecer AGU GQ-46.

24. Com relação ao subitem 3.2 do Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF [**3.2. Devemos aguardar orientações do Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento) sobre a forma e os limites de aplicação?**], entendemos que permanece válida a orientação contida no item 49 do Despacho nº 01426/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, ou seja, a Agência pode solicitar, caso queira, nova manifestação ao Órgão Central do SIPEC, levando-se em consideração o que foi dito nos itens 22 e 23 acima.

25. Quanto ao subitem 3.3 do Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF [**3.3. Devemos rever de imediato a Portaria nº 1.120, de 26 de outubro de 2010, que estabelece critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da progressão e da promoção para os titulares dos cargos de provimento efetivo da Anatel em atendimento ao indicado pela AGU?**], registre-se inexistir obrigatoriedade de revisão da Portaria Anatel nº 1.120/2010 exclusivamente em razão do entendimento esposado no Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU da AGU, pois, como salientado, não se configura a hipótese de vinculação da Administração Federal como um todo.

26. O Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF segue apresentando questionamentos, em sua maioria atinentes aos detalhes temporal e meritório dos critérios para cômputo do tempo anterior ao ingresso na carreira para fins de promoção e progressão.

27. Tais indagações, porém, são inócuas antes da atualização das orientações do SIPEC. De fato, enquanto vigor o entendimento do órgão acerca da impossibilidade de consideração do tempo anterior ao ingresso na carreira, de nenhum efeito será perquirir se poderão ser aceitas atividades anteriores vinculadas a contrato temporário, ao exercício de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, as praticadas junto à iniciativa privada etc. Por esta razão, entendemos, por ora, prejudicada a resposta aos itens 3.4 e seguintes do Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF.

28. Por fim, ressalta-se que esta PFE Anatel, no que lhe competia, já provocou a manifestação do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, o que culminou na mudança do entendimento da Advocacia-Geral da União na matéria em discussão. Recomenda-se à área, caso queira, suscite oportunamente o órgão detentor da competência sobre orientação normativa, inclusive submetendo os questionamentos meritórios veiculados no Memorando nº 6/2019/AFPE7/AFPE/SAF, que poderão servir de subsídio para a elaboração das novas diretrizes.

III - CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, **responde à consulta formulada**, nos seguintes termos:

3.1. Este parecer já constitui o entendimento final sobre a questão? Já deve ser seguido por toda a Administração Pública?

Resposta: O Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e os Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU veiculam o entendimento mais atualizado acerca do tema, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Todavia, não vincula toda a Administração Pública Federal, que permanece adstrita às orientações emanadas pelo SIPEC, na esteira do que foi enunciado pelo Parecer AGU GQ-46.

3.2. Devemos aguardar orientações do Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento) sobre a forma e os limites de aplicação?

Resposta: Permanece válida a orientação contida no item 49 do Despacho nº 01426/2016/PFEANATEL/PGF/AGU, ou seja, a Agência pode solicitar, caso queira, nova manifestação ao Órgão Central do SIPEC, em conformidade com o Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU.

3.3. Devemos rever de imediato a Portaria nº 1.120, de 26 de outubro de 2010, que estabelece critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da progressão e da promoção para os titulares dos cargos de provimento efetivo da Anatel em atendimento ao indicado pela AGU?

Resposta: Não existe obrigatoriedade de revisão da Portaria exclusivamente em razão do entendimento adotado pelo Parecer nº 00045/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e Despachos nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU e nº 00840/2018/GAB/CGU/AGU da AGU, pois não vinculam a Administração Federal como um todo. Eventual regulamentação não pode conflitar com as orientações emanadas do SIPEC, tornando aconselhável a formulação de prévia consulta ao

órgão.

3.4. Adicionalmente, considerando que este parecer esteja vigente, o regramento para cômputo de experiência anterior e titulação anterior ao ingresso na carreira passa a depender de verificação da existência de cômputo a título de pontuação no Concurso Público, dependendo de consulta às respectivas Bancas Examinadoras dos referidos Concursos Públicos. Assim e, considerando que houve titulações previamente aceitas sem levar em conta esse requisito para inúmeros servidores, inclusive na época de subsistência da Gratificação de Qualificação, solicita-se informar a partir de quando esse requisito necessitará ser observado. A esse respeito, entende-se que este novo entendimento deve ser aplicável somente aos servidores que ingressaram a partir de sua expedição. Do contrário, haveria tratamento diferenciado entre os servidores com titulações aprovadas e já promovidos e aqueles com titulações aprovadas e não promovidos por ainda não terem completado os outros requisitos.

Resposta: Prejudicada.

3.5. Quais as atividades desempenhadas anteriormente ao ingresso no cargo efetivo serão aceitas: aquelas vinculadas a contrato temporário, ao exercício de cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, as praticadas junto à iniciativa privada?

Resposta: Prejudicada.

3.5.1. Quanto ao cômputo de tempo de atividade junto à iniciativa privada, cumpre destacar que há vedação por parte do Art. 103, V, da Lei nº 8.112/1990, que estabelece que será contado apenas para fins de aposentadoria e disponibilidade "o tempo de serviço em atividade privada, vinculada à Previdência Social".

Resposta: Prejudicada.

3.5.2. Quais meios de comprovação deverão ser aceitos para fins do cômputo de experiência prévia de que trata o mencionado Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU?

Resposta: Prejudicada.

3.6. Aceitaremos somente experiência vinculada às atividades finalísticas da Agência? Quanto aos Analistas Administrativos, não poderão ter computadas experiências em atividades administrativas e logísticas anteriores ao ingresso na carreira? Isso não acarretará tratamento diferenciado?

Resposta: Prejudicada.

4. Oportunamente, considerando que o novo entendimento prevê a aceitação somente de experiência anterior vinculada às atividades finalísticas e que não é prevista a aceitação de experiência anterior relacionada às atividades administrativas, solicitamos verificar a viabilidade de pleitear a aceitação também dessa experiência, de forma a não acarretar diferenciação no tratamento entre profissionais das carreiras voltadas às atividades finalísticas e aqueles das carreiras voltadas à atividade administrativa.

Resposta: Prejudicada.

5. Ademais, considerando a previsão de aceitação de experiência e titulação somente nos casos em que não tenham sido utilizados para ingresso no concurso público, solicitamos verificar a viabilidade de pleitear a desvinculação da utilização nos concursos públicos, tendo em vista que somente casos muito pontuais seriam aceitos.

Resposta: Prejudicada.

30. Saliente-se, que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor, **de modo que, caso este não acate o entendimento jurídicoaviado no assessoramento, o registro das posições divergentes permitirá ao gestor cotejar os elementos necessários para a fundamentação de sua posição**, consoante art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/99.

À consideração superior.

Brasília, 18 de abril de 2019.

JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES
PROCURADORA FEDERAL

Documento assinado eletronicamente por JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 250432789 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES. Data e Hora: 29-04-2019 09:02. Número de Série: 17251905. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
COORDENAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 00726/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.008845/2016-44

INTERESSADOS: ANATEL - GPR - GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTOS: PLANO DE CARREIRA

1. De acordo com as conclusões do **PARECER n. 00271/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU**, da lavra da Dra. JANE ALEXANDRA NOGUEIRA MENDES, podendo o Administrador, caso não acate as recomendações aqui contidas, justificar nos autos, em observância ao artigo 50, inciso VII da Lei nº 9.784/99 c/c artigo 113 §1º da Lei nº 8.666/93.

À Consideração Superior.

Brasília, 30 de abril de 2019.

Isabela de Deus Moura T. de Menezes
Procuradora Federal
Coordenadora de Procedimentos Administrativos Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500008845201644 e da chave de acesso f9cb2232

Documento assinado eletronicamente por ISABELA DE DEUS MOURA TAVARES DE MENEZES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 256311440 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA DE DEUS MOURA TAVARES DE MENEZES. Data e Hora: 30-04-2019 11:43. Número de Série: 17207190. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO - MATÉRIA ADMINISTRATIVA
SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2061

DESPACHO n. 00727/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.008845/2016-44

INTERESSADO: ANATEL - GPR - GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: PLANO DE CARREIRA

1. De acordo com o **Parecer nº 271/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Encaminhem-se os autos para análise e aprovação do Procurador-Geral.

Brasília, 30 de abril de 2019.

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS
PROCURADORA-GERAL ADJUNTA - MATÉRIA ADMINISTRATIVA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500008845201644 e da chave de acesso f9cb2232

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 256323674 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS. Data e Hora: 30-04-2019 12:00. Número de Série: 1637113. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - SEDE
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

SAUS, QUADRA 6, BLOCO H, 6º ANDAR, ALA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70.070-940 - (61) 2312-2377

DESPACHO n. 00731/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU

NUP: 53500.008845/2016-44

INTERESSADOS: ANATEL - GPR - GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTOS: PLANO DE CARREIRA

1. Aprovo o **Parecer nº 271/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.**
2. Restituam-se os autos à origem.

Brasília, 30 de abril de 2019.

PAULO FIRMEZA SOARES
PROCURADOR-GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 53500008845201644 e da chave de acesso f9cb2232

Documento assinado eletronicamente por PAULO FIRMEZA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 256534644 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FIRMEZA SOARES. Data e Hora: 30-04-2019 17:51. Número de Série: 1277741. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00839/2018/GAB/CGU/AGU

NUP: 00410.017585/2017-21 (REF. 0008226-18.2017.4.01.3400)

INTERESSADOS: ASSOCIACAO NACIONAL DOS SERVIDORES EFETIVOS DAS AGENCIAS REGULADORAS
FEDERAIS ANER

ASSUNTOS: PROMOÇÃO

Exmo. Consultor-Geral da União,

Deixo de acolher a **NOTA n. 00049/2018/DECOR/CGU/AGU** e o **DESPACHO n. 00281/2018/DECOR/CGU/AGU** em evolução, inclusive, ao meu entendimento pessoal, ante as razões de fato e de direito expostas a seguir.

Preliminarmente, tem-se que o tema *sub lúmen* versa sobre a interpretação de dispositivos da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, e do Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008, notadamente, sobre a divergência de entendimentos jurídicos quanto à existência ou não de identidade entre os conceitos de “tempo de efetivo exercício” e “experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira”.

Por relevante, observo que a supramencionada divergência é o epicentro para o deslinde da questão quanto à possibilidade (ou não) de serem consideradas atividades profissionais, ou capacitação, prévias ao ingresso no serviço público, para contagem de tempo para fins de progressão e promoção de servidores públicos efetivos no âmbito das Agências Reguladoras Federais.

Compulsando os autos, verifica-se que a PF/ANATEL, ao apreciar a questão por meio do Despacho nº 1426/2016/PFE-ANATEL/PGF/AGU, desenvolveu o raciocínio de que a experiência poderia ser aferida antes ou após o exercício do cargo, sendo utilizada para ingresso e desenvolvimento na carreira, devendo, todavia, o alcance de tal definição ser estabelecido em regulamento da Agência.

Em ato sequencial, e elevado o feito à Douta Procuradoria-Geral Federal, elaborou-se o PARECER n. 00045/2016/DEPCONS/PGF/AGU, de 08 de dezembro de 2016 (data das assinaturas eletrônicas), aprovado pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal em 06 de fevereiro de 2017, em que se concluiu pela "impossibilidade de se interpretar de forma idêntica os conceitos de 'tempo de efetivo exercício' e 'experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira' previstos na Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Outrossim, aduziu-se que competiria apenas às Agências Reguladoras a edição de regulamento específico voltado a disciplinar a promoção e a progressão funcional dos seus servidores, inclusive quanto às formas de reconhecimento de experiência no campo específico de atuação da respectiva carreira, não havendo óbice para que se *possa considerar, para esse fim, o tempo de experiência adquirida pelo servidor antes de seu ingresso na carreira*.

Aportados os autos a esta Consultoria-Geral da União, e antes da emissão de uma manifestação definitiva, suscitou-se, por intermédio da NOTA N.º 00026/2017/DECOR/CGU/AGU, de 29 de março de 2017, a oitiva do Órgão Central do SIPEC e da CONJUR/MP sobre a questão.

Em resposta a referida solicitação, a CONJUR/MP se manifestou por meio do **PARECER n. 00439/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU**, de 22 de junho de 2017, que, em ratificação ao posicionamento do órgão central do SIPEC, aduziu pela impossibilidade do cômputo de experiência profissional e titulação acadêmica obtidas anteriormente ao ingresso no cargo efetivo para fins de progressão e promoção nas carreiras das Agências Reguladoras, ressalvada a possibilidade de reconhecimento da capacitação em pós-graduação *stricto sensu*.

Com base nesses elementos, lavrou-se neste Departamento o PARECER N.º 076/2017/DECOR/CGU/AGU, datado de 19 de julho de 2017, em que se opinou pela impossibilidade de qualquer cômputo de período anterior ao ingresso, seja de experiência profissional ou acadêmica, o qual foi devidamente aprovado pelas instâncias superiores desta Consultoria-Geral da União.

Em razão de recurso de reconsideração aviado, retornaram os autos para nova análise e manifestação.

Ab initio, e para a real compreensão do tema posto ao debate, mostra-se imperioso remontar a gênese das Agências Reguladoras e, em especial, o contexto da criação de seus quadros de pessoal.

Sob tal prisma, observa-se que a criação das agências reguladoras no Brasil como autarquias autônomas destinadas à regulação, integrando a estrutura administrativa do Estado, embora não prevista pelo constituinte originário, decorreu como consequência do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (alterada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997), inspirado no direito alienígena, onde a regulação é desenvolvida há bastante tempo (v.g. Inglaterra, desde o século XIX, e Estados Unidos, ainda na primeira metade do século XX, dentre outros), sendo trazida para o direito nacional, por intermédio da EC nº 09, de 1995, donde se verifica a determinação da criação de um órgão regulador para as telecomunicações.

Assim, nesse contexto histórico de transferência de atividades antes desempenhadas pelo Estado aos particulares e de ampliação do seu papel regulador, fruto da necessidade de regular e fiscalizar as atividades econômicas que o ente público exercia em regime de monopólio e os serviços públicos delegados aos particulares, surgem as agências reguladoras no Brasil.

O primeiro ente regulador instituído no país foi a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Lei 9.427 de 1996, seguido da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, pela Lei 9.472, de 1997, e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, pela Lei 9.478, também de 1997, que marcaram o início do processo de regulação, e serviram de base para as criadas posteriormente.

Dentro deste cenário, e no que concerne ao quadro de pessoal das Agências Reguladoras, tem-se que a Lei nº 9.986, de 2000, previu inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela [CLT](#) (Dec.-Lei 5.454/43), sendo previstos, também, alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário.

Observa-se, por relevante, que esse regime regido inicialmente pela CLT aos agentes públicos das Agências Reguladoras foi alvo de muitas discussões doutrinárias e severas críticas, conforme anota o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que defende a tese da inconstitucionalidade dessa previsão das relações de emprego estarem subordinadas à legislação trabalhista quando se tratar de entidade de Direito Público, *in litteris*:

“nunca poderá haver regime trabalhista puro - isto é, livre da ingerência de certos princípios de Direito Público nas relações de trabalho travadas com entidades de Direito Público.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Página 181).

Com base nesse entendimento defendido pelo referido doutrinador, diversos dispositivos que versavam sobre o regime jurídico trabalhista foram suspensos, por intermédio da ADI 2.310-DF, o qual aduziu que as atividades desempenhadas por aqueles agentes eram típicas de Estado, com o qual é incompatível o regime celetista, conforme asseverado pelo Min. Relator Marco Aurélio:

“a óptica externada é no sentido de que as atividades exclusivas de Estado não podem ser atribuídas a prestadores de serviços submetidos à [Consolidação das Leis do Trabalho](#), devendo haver a subordinação a estatuto próprio. (...) É que funções de fiscalização (...) estariam a pressupor o regime estatutário, objetivando conferir, na dicção de Adilson Abreu Dallari, a autonomia funcional indispensável ao respectivo exercício”.

Todavia, a referida ação de inconstitucionalidade foi extinta pela perda superveniente de seu objeto, em razão do advento da Lei nº 10.817 de 20.05.2004, que acabou por substituir o regime celetista pelo estatutário no âmbito das Agências Reguladoras. A partir desta Lei, portanto, foram extintos os empregos públicos que haviam sido criados até então, criando-se cargos públicos sujeitos ao regime jurídico estatutário estabelecido pela Lei nº [8.112](#), de 11.12.1990, providos mediante o devido concurso público, conforme salienta, inclusive, de José dos Santos Carvalho Filho, *in verbis*:

No que concerne ao regime jurídico dos servidores das Agências Reguladoras, a Lei nº [9.986/00](#), previa inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela [CLT](#) (Dec.-lei 5.454/43), sendo previstos alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário. Este diploma, entretanto, foi derogado pela Lei [10.871/04](#), que, alterando todas as normas relativas ao regime trabalhista dos servidores, instituiu o regime estatutário e dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos. Atualmente, pois, os servidores das agências reguladoras devem sujeitar-se ao regime estatutário respectivo (na esfera federal é a Lei [8.112/90](#))” (CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo - 23ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010).

Diante de tal situação, as agências reguladoras se depararam com a impossibilidade de contratar empregados, já que o regime celetista foi derogado pelo diploma legislativo de 2004, e tiveram que confrontar com a ausência de um quadro próprio de cargos públicos. A fim de solucionar tal questão, a própria Lei nº 10.871/2004, em seu art. 30, autorizou contratações temporárias, escoradas no art. 37, IX, da Constituição da República, bem como previu a prorrogação das já existentes ressaltando, para tanto, o caráter imprescindível deste pessoal técnico para o exercício das competências institucionais das Agências Reguladoras:

Art. 30. As Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, a partir da publicação desta Lei, poderão efetuar, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, e observado o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, contratação por tempo determinado, pelo prazo de 12 (doze) meses, do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais.

§ 1º A contratação de pessoal de que trata o caput deste artigo dar-se-á mediante processo seletivo simplificado, compreendendo, obrigatoriamente, prova escrita e, facultativamente, análise de curriculum vitae sem prejuízo de outras modalidades que, a critério da entidade contratante, venham a ser exigidas.

§ 2º Às contratações referidas no caput deste artigo aplica-se o disposto nos arts. 5º e 6º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

§ 3º As contratações referidas no caput deste artigo poderão ser prorrogadas, desde que sua duração total não ultrapasse o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, ficando limitada sua vigência, em qualquer caso, a 31 de dezembro de 2005.

Da simples leitura do dispositivo retrotranscrito, verifica-se a preocupação de se manter parte do quadro, então existente, a fim de não ter solução de continuidade das atribuições legais das agências. Outrossim, e conforme asseverado no **PARECER n. 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**, "não é difícil supor que muitos desses profissionais vieram posteriormente a integrar os quadros efetivos das mesmas Agências para as quais prestaram serviços de caráter temporário."

Sob este prisma, a *mens lege* da Lei nº 10.871, de 2004, nos conduz ao entendimento de que a expressão "*no campo específico de atuação de cada carreira*" buscou contemplar os profissionais que já laboravam nessas agências, com o fito de que o tempo adquirido anteriormente ao ingresso no regime estatutário, por meio de concurso público, não fosse desconsiderado possibilitando, portanto, o cômputo desse período prévio trabalhado sob o regime celetista.

Ainda neste diapasão, a melhor exegese em relação ao mencionado "tempo de experiência específico de atuação da respectiva carreira" nos conduz, também, a possibilidade de contagem do período laborado por profissionais que, ainda que não estivessem atuando nas respectivas entidades, trabalhavam nas matérias que são objeto de regulação pelas Agências, por ausência de *discrimen* normativo aliado ao alto grau de especialidade exigido para o exercício do mister funcional em prol do interesse público.

Ademais, verifica-se que, tanto a Lei nº 10.871, de 2004, como o respectivo Decreto nº 6.530/2008, que regulamentou a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras, tratam de forma diversa, e em diferentes dispositivos, os conceitos de "tempo de experiência e capacitação no campo específico de atuação da respectiva carreira" e "tempo de efetivo exercício".

Ad argumentandum tantum, e conforme alertado no opinativo da Procuradoria-Geral Federal, o disposto nos Anexos II e III do Decreto nº 6.530/2008, que regulamenta a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras, denota-se que as exigências de anos de efetivo exercício e de anos de experiência são tratadas separadamente, de forma que não se confundem.

Desta feita, não há qualquer indicativo que possibilite desconsiderar o período prévio ao ingresso no cargo efetivo do tempo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, sem prejuízo, ainda, da adoção de critérios adicionais na regulamentação da promoção, por parte das Agências Reguladoras, de suas respectivas carreiras.

Por derradeiro, tem-se que o cômputo do período de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, em forma de pontuação ou quaisquer outros benefícios previstos no concurso público para o ingresso na carreira impedem sua utilização *a posteriori*, visto que seriam contabilizados por duas vezes (*bis in idem*), em decorrência da mesma condição, em infringência ao princípio da isonomia, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça espelhada no RMS 48794, *in litteris*:

"Assim sendo, a gratificação aqui pleiteada representaria verdadeiro bis in idem, já que seria considerada duas vezes, em momentos distintos, para beneficiar o recorrente: primeiro como condição indispensável para nomeação e posse, e depois, como pagamento de uma gratificação a título de aperfeiçoamento."

Ante o exposto, opino pela superação do PARECER N.º 076/2017/DECOR/CGU/AGU, a fim de que se possibilite o cômputo de período anterior ao ingresso no cargo efetivo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores efetivos das Agências Reguladoras, em consonância com o PARECER n. 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, vedada a sua consideração se já utilizada quando de seu ingresso no cargo efetivo.

À superior consideração.

Brasília, 10 de outubro de 2018.

BRUNO ANDRADE COSTA
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO

Documento assinado eletronicamente por BRUNO ANDRADE COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 200262950 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ANDRADE COSTA. Data e Hora: 10-10-2018 20:01. Número de Série: 17236864. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00840/2018/GAB/CGU/AGU

NUP: 00410.017585/2017-21 (REF. 0008226-18.2017.4.01.3400)

**INTERESSADOS: ASSOCIACAO NACIONAL DOS SERVIDORES EFETIVOS DAS AGENCIAS REGULADORAS
FEDERAIS ANER**

ASSUNTOS: PROMOÇÃO

Exma. Advogada-Geral da União,

1. Estou de acordo com o Despacho nº 839/2018/GAB/CGU/AGU, de 10 de outubro de 2018, o qual supera o Parecer nº 76/2017/Decor/CGU/AGU.
2. Nesses termos, consolida-se a tese quanto a possibilidade do cômputo, como sendo de efetiva experiência, de período de exercício de atividades finalísticas anterior ao ingresso no cargo efetivo, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores efetivos das agências reguladoras, vedada a sua pontuação em reincidência, ou seja, se utilizado quando de seu ingresso no cargo efetivo.

À consideração superior.

Brasília, 10 de outubro de 2018.

MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO

Documento assinado eletronicamente por MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 200263431 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO AUGUSTO CARMO DE VASCONCELLOS. Data e Hora: 10-10-2018 22:48. Número de Série: 6618123039458971121. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DA ADVOGADA-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00410.017585/2017-21

Aprovo, nos termos do DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO n. 00840/2018/GAB/CGU/AGU, o DESPACHO n. 839/2018/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 06 de novembro de 2018


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE RECURSOS HUMANOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 9º ANDAR - SALA 928 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

NOTA n. 02720/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 00767.000449/2016-81

INTERESSADA: Consultoria-Geral da União - CGU/AGU

ASSUNTO: Promoção e progressão de servidores das carreiras das Agências Reguladoras Federais

1. Trata-se de tarefa aberta a esta Consultoria Jurídica para ciência do teor do Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU (Seq. 47), de autoria do Consultor-Geral da União Substituto, aprovado pelo Consultor-Geral da União (Seq. 48) e pela Advogada-Geral da União (Seq. 49), que supera o entendimento sustentado no Parecer nº 76/2017/DECOR/CGU/AGU (Seq. 21).

2. Cabe ressaltar que o Parecer nº 76/2017/DECOR/CGU/AGU havia sido proferido com vistas a uniformizar a divergência de entendimento entre a Procuradoria-Geral Federal e o órgão central do SIPEC acerca da possibilidade ou não de que as atividades profissionais prévias ao ingresso dos servidores públicos efetivos nos quadros das Agências Reguladoras fossem consideradas como tempo de experiência no campo específico de atuação de cada carreira, para fins de progressão e promoção.

3. De acordo com a PGF, seria possível a admissão de atividades profissionais prévias ao ingresso de servidores públicos efetivos nos quadros das Agências Reguladoras, bem como a utilização de diplomas de especialização *lato sensu*, mestrado e doutorado, para cômputo de experiência no campo específico de cada carreira, objetivando-se promoção e progressão. Por outro lado, segundo o entendimento do órgão central do SIPEC, corroborado por esta Consultoria Jurídica através do Parecer nº 00439/2017/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU (Seq. 14), somente a experiência profissional e a titulação acadêmica obtidas posteriormente ao ingresso do servidor no cargo efetivo das Agências Reguladoras poderiam ser computadas para fins de progressão e promoção na carreira, ressalvada apenas a viabilidade de aproveitamento dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* realizados anteriormente à investidura.

4. Através do Parecer nº 76/2017/DECOR/CGU/AGU, a Consultoria-Geral da União acolheu parcialmente a posição do órgão central do SIPEC a respeito da matéria, tendo concluído no sentido da impossibilidade do cômputo de experiência profissional e de qualquer titulação acadêmica, decorrente de capacitação em pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, obtidas anteriormente ao ingresso do servidor nos quadros das Agências Reguladoras, para efeito de progressão e promoção.

5. Ocorre que, em razão de recente pedido de reexame do entendimento da AGU a respeito da matéria, direcionado à Exma. Sra. Advogada-Geral da União, o Consultor-Geral da União Substituto opinou pela suplantação do Parecer nº 76/2017/DECOR/CGU/AGU *"a fim de que se possibilite o cômputo de período anterior ao ingresso no cargo efetivo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores efetivos das Agências Reguladoras, em consonância com o PARECER n. 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, vedada a sua consideração se já utilizada quando de seu ingresso no cargo efetivo."*

6. Cumpre transcrever, a título elucidativo, os trechos principais do Despacho nº 00839/2018/GAB/CGU/AGU (Seq. 47), que contém o desenvolvimento da nova tese, então consolidada no âmbito da Advocacia-Geral da União:

"(...) *Ab initio*, e para a real compreensão do tema posto ao debate, mostra-se imperioso remontar a gênese das Agências Reguladoras e, em especial, o contexto da criação de seus quadros de pessoal.

Sob tal prisma, observa-se que a criação das agências reguladoras no Brasil como autarquias autônomas destinadas à regulação, integrando a estrutura administrativa do Estado, embora não prevista pelo constituinte originário, decorreu como consequência do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990 (alterada pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997), inspirado no direito alienígena, onde a regulação é desenvolvida há bastante tempo (v.g. Inglaterra, desde o século XIX, e Estados Unidos, ainda na primeira metade do século XX, dentre outros), sendo trazida para o direito nacional, por intermédio da EC nº 09, de 1995, donde se verifica a determinação da criação de um órgão regulador para as telecomunicações.

Assim, nesse contexto histórico de transferência de atividades antes desempenhadas pelo Estado aos particulares e de ampliação do seu papel regulador, fruto da necessidade de regular e fiscalizar as atividades econômicas que o ente público exercia em regime de monopólio e os serviços públicos delegados aos particulares, surgem as agências reguladoras no Brasil.

O primeiro ente regulador instituído no país foi a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Lei 9.427 de 1996, seguido da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, pela Lei 9.472, de 1997, e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, pela Lei 9.478, também de 1997, que marcaram o início do processo de regulação, e serviram de base para as criadas posteriormente.

Dentro deste cenário, e no que concerne ao quadro de pessoal das Agências Reguladoras, tem-se que a Lei nº 9.986, de 2000, previu inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT (Dec.-Lei 5.454/43), sendo previstos, também, alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário.

Observa-se, por relevante, que esse regime regido inicialmente pela CLT aos agentes públicos das Agências Reguladoras foi alvo de muitas discussões doutrinárias e severas críticas, conforme anota o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que defende a tese da inconstitucionalidade dessa previsão das relações de emprego estarem subordinadas à legislação trabalhista quando se tratar de entidade de Direito Público, *in litteris*:

“nunca poderá haver regime trabalhista puro - isto é, livre da ingerência de certos princípios de Direito Público nas relações de trabalho travadas com entidades de Direito Público.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Página 181).

Com base nesse entendimento defendido pelo referido doutrinador, diversos dispositivos que versavam sobre o regime jurídico trabalhista foram suspensos, por intermédio da ADI 2.310-DF, o qual aduziu que as atividades desempenhadas por aqueles agentes eram típicas de Estado, com o qual é incompatível o regime celetista, conforme asseverado pelo Min. Relator Marco Aurélio:

“a óptica externada é no sentido de que as atividades exclusivas de Estado não podem ser atribuídas a prestadores de serviços submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho, devendo haver a subordinação a estatuto próprio. (...) É que funções de fiscalização (...) estariam a pressupor o regime estatutário, objetivando conferir, na dicção de Adilson Abreu Dallari, a autonomia funcional indispensável ao respectivo exercício”.

Todavia, a referida ação de inconstitucionalidade foi extinta pela perda superveniente de seu objeto, em razão do advento da Lei nº 10.817 de 20.05.2004, que acabou por substituir o regime celetista pelo estatutário no âmbito das Agências Reguladoras. A partir desta Lei, portanto, foram extintos os empregos públicos que haviam sido criados até então, criando-se cargos públicos sujeitos ao regime jurídico estatutário estabelecido pela Lei nº [8.112](#), de 11.12.1990, providos mediante o devido concurso público, conforme salienta, inclusive, de José dos Santos Carvalho Filho, *in verbis*:

No que concerne ao regime jurídico dos servidores das Agências Reguladoras, a Lei nº 9.986/00, previa inicialmente o regime jurídico de emprego público, de caráter trabalhista, regulado pela CLT (Dec.-lei 5.454/43), sendo previstos alguns cargos em comissão regidos pelo regime estatutário. Este diploma, entretanto, foi derogado pela Lei 10.871/04, que, alterando todas as normas relativas ao regime trabalhista dos servidores, instituiu o regime estatutário e dispôs sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos. Atualmente, pois, os servidores das agências reguladoras devem sujeitar-se ao regime estatutário respectivo (na esfera federal é a Lei 8.112/90)” (CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo - 23ª ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010).

Diante de tal situação, as agências reguladoras se depararam com a impossibilidade de contratar empregados, já que o regime celetista foi derogado pelo diploma legislativo de 2004, e tiveram que confrontar com a ausência de um quadro próprio de cargos públicos. A fim de solucionar tal questão, a própria Lei nº 10.871/2004, em seu art. 30, autorizou contratações temporárias, escoradas no art. 37, IX, da Constituição da República, bem como previu a prorrogação das já existentes ressaltando, para tanto, o caráter imprescindível deste pessoal técnico para o exercício das competências institucionais das Agências Reguladoras:

Art. 30. As Agências Reguladoras referidas no Anexo I desta Lei, a partir da publicação desta Lei, poderão efetuar, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, e observado o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, contratação por tempo determinado, pelo prazo de 12 (doze) meses, do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais.

§ 1º A contratação de pessoal de que trata o caput deste artigo dar-se-á mediante processo seletivo simplificado, compreendendo, obrigatoriamente, prova escrita e, facultativamente, análise de curriculum vitae sem prejuízo de outras modalidades que, a critério da entidade contratante, venham a ser exigidas.

§ 2º Às contratações referidas no caput deste artigo aplica-se o disposto nos arts. 5º e 6º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

§ 3º As contratações referidas no caput deste artigo poderão ser prorrogadas, desde que sua duração total não ultrapasse o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, ficando limitada sua vigência, em qualquer caso, a 31 de dezembro de 2005.

Da simples leitura do dispositivo retrotranscrito, verifica-se a preocupação de se manter parte do quadro, então existente, a fim de não ter solução de continuidade das atribuições legais das agências. Outrossim, e conforme asseverado no **PARECER n. 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**, "não é difícil supor que muitos desses profissionais vieram posteriormente a integrar os quadros efetivos das mesmas Agências para as quais prestaram serviços de caráter temporário."

Sob este prisma, a *mens lege* da Lei nº 10.871, de 2004, nos conduz ao entendimento de que a expressão "*no campo específico de atuação de cada carreira*" buscou contemplar os profissionais que já laboravam nessas agências, com o fito de que o tempo adquirido anteriormente ao ingresso no regime estatutário, por meio de concurso público, não fosse desconsiderado possibilitando, portanto, o cômputo desse período prévio trabalhado sob o regime celetista.

Ainda neste diapasão, a melhor exegese em relação ao mencionado "tempo de experiência específico de atuação da respectiva carreira" nos conduz, também, a possibilidade de contagem do período laborado por profissionais que, ainda que não estivessem atuando nas respectivas entidades, trabalhavam nas matérias que são objeto de regulação pelas Agências, por ausência de discrímen normativo aliado ao alto grau de especialidade exigido para o exercício do mister funcional em prol do interesse público.

Ademais, verifica-se que, tanto a Lei nº 10.871, de 2004, como o respectivo Decreto nº 6.530/2008, que regulamentou a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras, tratam de forma diversa, e em diferentes dispositivos, os conceitos de "tempo de experiência e capacitação no campo específico de atuação da respectiva carreira" e "tempo de efetivo exercício".

Ad argumentandum tantum, e conforme alertado no opinativo da Procuradoria-Geral Federal, o disposto nos Anexos II e III do Decreto nº 6.530/2008, que regulamenta a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras, denota-se que as exigências de anos de efetivo exercício e de anos de experiência são tratadas separadamente, de forma que não se confundem.

Desta feita, não há qualquer indicativo que possibilite desconsiderar o período prévio ao ingresso no cargo efetivo do tempo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, sem prejuízo, ainda, da adoção de critérios adicionais na regulamentação da promoção, por parte das Agências Reguladoras, de suas respectivas carreiras.

Por derradeiro, tem-se que o cômputo do período de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, em forma de pontuação ou quaisquer outros benefícios previstos no concurso público para o ingresso na carreira impedem sua utilização *a posteriori*, visto que seriam contabilizados por duas vezes (*bis in idem*), em decorrência da mesma condição, em infringência ao princípio da isonomia, conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça espelhada no RMS 48794, *in litteris*:

"Assim sendo, a gratificação aqui pleiteada representaria verdadeiro bis in idem, já que seria considerada duas vezes, em momentos distintos, para beneficiar o recorrente: primeiro como condição indispensável para

nomeação e posse, e depois, como pagamento de uma gratificação a título de aperfeiçoamento."

Ante o exposto, opino pela superação do PARECER N.º 076/2017/DECOR/CGU/AGU, a fim de que se possibilite o cômputo de período anterior ao ingresso no cargo efetivo de exercício de atividades finalísticas como sendo de efetiva experiência, bem como de capacitação, no campo específico de atuação das respectivas carreiras, para fins de promoção e progressão nas carreiras de servidores efetivos das Agências Reguladoras, em consonância com o PARECER n. 00045/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, vedada a sua consideração se já utilizada quando de seu ingresso no cargo efetivo. (...)" (grifos originais)

7. Na presente oportunidade, diante do que restou assentado pela Consultoria-Geral da União sobre o tema, com a ratificação da Exma. Sra. Advogada-Geral da União, sugere-se a abertura de tarefa de ciência, via SAPIENS, aos Advogados da União lotados na Coordenação-Geral Jurídica de Recursos Humanos desta Consultoria, bem como a disponibilização do feito, via SEI, à Secretaria de Gestão de Pessoas desta Pasta - SGP/MP, para conhecimento das manifestações constantes dos Sequenciais 45 a 49.

À consideração superior.

Brasília, 29 de novembro de 2018.

LUÍZA FILIZZOLA DE REZENDE LANA
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00767000449201681 e da chave de acesso 1761e0f7

Documento assinado eletronicamente por LUIZA FILIZZOLA DE REZENDE LANA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 201631088 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIZA FILIZZOLA DE REZENDE LANA. Data e Hora: 30-11-2018 12:24. Número de Série: 9014675684168345399. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE RECURSOS HUMANOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 9º ANDAR - SALA 928 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 04162/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 00767.000449/2016-81

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

ASSUNTOS: PROMOÇÃO / ASCENSÃO


1. De acordo com a **NOTA n. 02720/2018/LFL/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU**.
2. Encaminhe-se à aprovação superior.


Brasília, 30 de novembro de 2018.

JULIANA CORBACHO NEVES DOS SANTOS
ADVOGADA DA UNIÃO
Coordenadora-Geral de Recursos Humanos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00767000449201681 e da chave de acesso 1761e0f7

Documento assinado eletronicamente por JULIANA CORBACHO NEVES DOS SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 202039459 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA CORBACHO NEVES DOS SANTOS. Data e Hora: 30-11-2018 13:58. Número de Série: 17133255. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



NDAY NETSHOES.COM.BR 

O dia da Netshoes.com.br chegou e quem sai ganhando é você! NDAY com as melhores ofertas, até 80% de DESCONTO. Aproveite!



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 04169/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 00767.000449/2016-81

INTERESSADOS: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL

ASSUNTOS: PROMOÇÃO / ASCENSÃO


- I. Aprovo a manifestação.
- II. Encaminhe-se conforme sugerido.


Brasília, 30 de novembro de 2018.

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA
CONSULTORA JURÍDICA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00767000449201681 e da chave de acesso 1761e0f7

Documento assinado eletronicamente por VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 202227417 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA. Data e Hora: 01-12-2018 00:56. Número de Série: 13424160. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



NDAY NETSHOES.COM.BR 

O dia da Netshoes.com.br chegou e quem sai ganhando é você! NDAY com as melhores ofertas, até 80% de DESCONTO. Aproveite!