



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00021/2015/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 23187.000006/2013-74

INTERESSADOS: Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

ASSUNTO: Incentivo à Qualificação, Lei nº 11.091/2005, Arts. 11 e 12

I – Incentivo à Qualificação. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, arts. 11 e 12. Benefício remuneratório pago ao servidor que possua certificado, diploma ou titulação que exceda a exigência de escolaridade mínima para ingresso no cargo do qual é titular.

II – Hipóteses em que a norma exige graus de escolaridade em níveis diferentes para a ocupação de um mesmo cargo: “*médio profissionalizante ou médio completo + experiência*”.

III – No que diz respeito ao pagamento de Incentivo à Qualificação, o nível de escolaridade *ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo)* é superior ao nível de escolaridade *ensino médio completo* (Lei nº 11.091, Anexo IV).

IV – Por serem apenas uma referência, os requisitos de ingresso arrolados no Anexo II da Lei nº 11.091 não têm o condão de alterar a hierarquia fixada em seu Anexo IV.

V – Não há qualquer interferência desta alternância de exigências admissionais na identificação de qual delas venha a ser o nível de escolaridade mínimo.

VI – Em todos os cargos para os quais reproduziram-se as mesmas alternativas de requisitos para ingresso – quais sejam, *médio profissionalizante ou médio completo + experiência* –, para os efeitos do § 4º do art. 12, o *ensino médio completo* há de ser considerado a escolaridade mínima.

VII – Nesses casos específicos, portanto, é legalmente possível o pagamento do Incentivo à Qualificação aos servidores que possuam, já na data da posse ou que venham a possuir em momento posterior, certificado, diploma ou titulação em nível de escolaridade *ensino médio profissionalizante* ou *ensino médio com curso técnico completo*, desde que observados os demais requisitos

legais.

VIII – Submissão da matéria ao Advogado-Geral da União, com esteio no art. 4º, inciso X, da LC nº 73/93.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Por meio do Memorando nº 12/2015 – AGU/PGF/PF-IFES, de 6 de julho de 2015, encaminha-se a este Depconsu/PGF o Parecer AGU/PGF/PF-IFES/ESPS nº 384/2015 (Sapiens, Seq.1), da lavra do Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFES, Dr. Estevão Santiago Pizol da Silva, voltado a demonstrar conflito de entendimentos entre aquele órgão e as Procuradorias Federais junto à Universidade Federal de Pernambuco e à Universidade Federal de Santa Maria.

2. O aludido Parecer AGU/PGF/PF-IFES/ESPS nº 384/2015 traz um pormenorizado relato acerca do chamado Incentivo à Qualificação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005 (arts. 11 e 12), pago ao servidor técnico-administrativo das Instituições Federais de Ensino que possua educação formal superior à exigida para o cargo de que é titular.

3. Dedicar-se inicialmente a demonstrar a intenção do legislador em diferenciar o percentual remuneratório a ser pago entre detentores do nível de escolaridade ensino médio completo e o ensino médio profissionalizante, por considerá-los distintos e não equivalentes.

4. Entende que, mesmo não havendo desnivelamento entre ambos no âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/96, art. 21), o ensino médio profissionalizante constitui um nível de ensino posicionado em patamar superior ao do ensino médio completo, para o específico fim de pagamento de Incentivo à Qualificação.

5. Quanto a este ponto, ressalta, inclusive, a existência de pronunciamentos exarados pelo Conselho Nacional de Educação – CNE (Parecer CNE/CEB Nº 7/2014 – PROCADM1, fls. 51/60) e pela Coordenação-Geral de Pessoas do Ministério da Educação (Ofício-Circular nº 9/2013-CGGP/SAA/SE/MEC – PROCADM1, fls. 39) tidos por harmônicos com tal entendimento.

6. Em relação aos órgãos de execução da PGF, são mencionados os Pareceres nº 897 D/PGF/PF-IFSULDEMINAS (PROCADM1, fls. 91/92) e nº 583/2013 PF-IFRN/PGF/AGU (PROCADM1, fls. 94/99) igualmente alinhados à argumentação até aqui mencionada.

7. Após essa contextualização, é apresentada a real controvérsia a ser dirimida, nos seguintes termos:

Entretanto, se atualmente há certa uniformidade no entendimento quanto à superioridade formal do diploma de Nível Médio técnico em relação ao Nível Médio regular para efeito de incentivo à qualificação, verificamos divergência de entendimentos no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, quando diante de uma situação específica, qual seja: o cargo exigir ensino médio profissionalizante ou médio completo mais experiência, como é o caso dos autos.

8. Trata-se da hipótese em que a norma (Lei nº 11.091/2005, Anexo II – cargo Assistente em Administração) fixa requisitos alternativos para ingresso em determinado cargo: ensino médio profissionalizante

ou ensino médio completo mais experiência.

9. Para a Procuradoria Federal junto ao IFES, tal circunstância não altera o tratamento legal conferido à hipótese. A escolaridade mínima, para fins de percepção do incentivo à qualificação, permaneceria sendo o ensino médio completo. Assim, a apresentação de diploma de ensino médio profissionalizante conferiria ao servidor o direito à percepção do incentivo, ainda que o tivesse utilizado para ingresso no cargo.

10. Por outro lado, são juntadas aos autos duas manifestações em sentido contrário, obtidas por meio de consulta ao Sistema Siscon.

11. A Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Pernambuco, por meio do Parecer nº 610/2013/PF-UFPE/PRF/AGU (PROCADM1, fls. 101), analisando requerimento formulado por servidor ocupante do cargo de Assistente em Administração, posicionou-se no sentido de que, se o curso médio profissionalizante do servidor já serviu para atendimento aos requisitos de ingresso no cargo, essa mesma formação não pode servir ao incentivo à qualificação, porquanto qualificação adicional nenhuma teria existido.

12. Em consulta similar, a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Maria, por sua vez, exarou o Parecer nº 10.820/2014/PFUFISM/PGF/AGU (PROCADM1, fls. 103/109), concluindo que *“não é devida a concessão de incentivo à qualificação, mediante a apresentação de certificação em curso de ensino médio profissionalizante, para os cargos cujo requisito de ingresso seja ensino médio profissionalizante ou médio completo mais experiência, pois não há nível de escolaridade superior ao exigido para ingresso no cargo”*.

13. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

14. Presente a divergência entre órgãos de execução da PGF, a consulta é de ser conhecida, com fulcro no inciso I do art. 1º da Portaria PGF nº 424/2013[1].

15. Primeiramente, há que se delimitar a especificidade do objeto da presente abordagem.

16. Não se está a discutir a existência ou não de equivalência entre o ensino médio e a educação profissional técnica de nível médio, à luz da LDB.

17. Mesmo porque, para os fins da concessão do Incentivo à Qualificação disciplinado em norma específica – a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005 – tal discussão é inócua.

18. Seu Anexo IV, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 12.772/2012, ao detalhar quais seriam os níveis de escolaridade superiores aos previstos para o exercício de cada cargo, traz um escalonamento percentual que evolui progressivamente na seguinte ordem: I) ensino fundamental completo; II) ensino médio completo; III) ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo; IV) curso de graduação completo; V) especialização, com carga horária igual ou superior a 360h; VI) mestrado; e VII) doutorado.

19. Eis o seu teor:

Nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do cargo (curso reconhecido pelo Ministério da Educação)	Área de conhecimento com relação direta	Área de conhecimento com relação indireta
Ensino fundamental completo	10%	-

Ensino médio completo	15%	-
Ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo	20%	10%
Curso de graduação completo	25%	15%
Especialização, com carga horária igual ou superior a 360h	30%	20%
Mestrado	52%	35%
Doutorado	75%	50%

20. Como adiantado na própria consulta, é indubitável que, no que diz respeito ao pagamento de Incentivo à Qualificação, o nível de escolaridade ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo) é sim superior ao nível de escolaridade ensino médio completo.

21. Ocorre que o Anexo II desta mesma Lei nº 11.091, responsável por definir os requisitos para ingresso em cada um dos cargos da carreira ali disciplinada, exigiu, em algumas hipóteses, graus de escolaridade em níveis diferentes para a ocupação de um mesmo cargo.

22. Em relação ao cargo Assistente em Administração, o citado Anexo II prevê o seguinte:

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	DENOMINAÇÃO DO CARGO	REQUISITOS PARA INGRESSO	
		ESCOLARIDADE	OUTROS
D	Assistente em Administração	Médio Profissionalizante ou Médio completo + experiência	Experiência 12 meses

23. Melhor explicando, franqueou-se àqueles candidatos que detivessem o grau de escolaridade na opção inferior a possibilidade de atendimento de um requisito de natureza diversa: o tempo de experiência.

24. É o caso não só do cargo de Assistente em Administração, mas de Desenhista Projetista, Diagramador, Editor de Imagem, Operador de Câmera de Cinema e TV, Técnico em Anatomia e Necropsia, Técnico em Audiovisual, Técnico em Equipamentos Médico-Odontológicos, Técnico em Estatística, entre outros.

25. Para todos eles, fixaram-se as mesmas alternativas de requisitos para ingresso: “*médio profissionalizante ou médio completo + experiência*”.

26. A questão apresentada, portanto, resume-se a saber em que medida esta opção conferida pelo Anexo II interfere no conceito de escolaridade mínima para ingresso no cargo a que se refere o § 4º de seu art. 12 e escalonado no Anexo IV.

27. O fato é que, como será demonstrado a seguir, **não há qualquer interferência desta alternância de exigências admissionais na identificação de qual delas venha a ser o nível de escolaridade mínimo.**

28. É verdade que, pela sistemática adotada pela Lei nº 11.091 e seus anexos, os requisitos de ingresso constantes do Anexo II servem para nortear o posicionamento nos níveis e a incidência dos respectivos percentuais de incentivo presentes no Anexo IV.

29. Contudo, por serem apenas uma referência, os requisitos de ingresso arrolados na primeira tabela não têm o condão de alterar a rígida hierarquia fixada na outra.
30. É o Anexo IV quem estabelece que o nível de escolaridade ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo) é superior ao nível de escolaridade ensino médio completo. Esta realidade não pode ser alterada pelo Anexo II, uma vez que essa matéria lhe é absolutamente estranha.
31. **Noutras palavras, quando se oportuniza a um candidato, para o ingresso em um cargo específico, o cumprimento da exigência de escolaridade *ensino médio completo*, é essa a escolaridade mínima para ingresso a que se refere o § 4º do art. 12.**
32. **Pode não ser a única** escolaridade, como de fato não é, **mas, sem dúvida, é a mínima.** Afinal há realmente outra alternativa de escolaridade, porém, nos termos do Anexo IV, considerada de um nível superior.
33. Tal realidade nem de longe pode ser alterada pela exigência concomitante de requisitos outros, de natureza absolutamente diversa da escolaridade, como é o caso da experiência. Percorrendo-se as demais hipóteses constantes do Anexo II, é possível encontrar mais exemplos de exigências estranhas à escolaridade – tais como habilitação fluvial (Condutor/Motorista Fluvial), curso de formação (Vigilante), proficiência em LIBRAS (Tradutor e Intérprete de Linguagem de Sinais), entre outros – o que reforça a noção de que as matérias tratadas nos diferentes anexos não se confundem.
34. **Nessa linha de raciocínio, é de se reconhecer que o exame da documentação apresentada pelo candidato no momento de seu ingresso na carreira é diverso e independente do crivo realizado em relação aos seus pleitos posteriores, formulados já na qualidade de servidor efetivo, entre os quais o de concessão de Incentivo à Qualificação.**
35. **Daí a possibilidade de apresentação de um mesmo certificado, diploma ou titulação de ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo) tanto para a posse nos cargos já referidos acima, como para posterior recebimento do Incentivo à Qualificação. Nestas hipóteses, tal documento é simultaneamente suficiente para o exercício do cargo e comprobatório do nível de escolaridade superior ao mínimo demandado para tanto.**
36. Quanto a isso, não há qualquer dispositivo inscrito na norma em apreço capaz de vedar essa prática. Ao contrário, a vedação existente é apenas a de acumulação de percentuais (art. 12, § 1º), o que não ocorre na espécie.
37. Nem se alegue, por outro lado, uma suposta necessidade implícita de que a qualificação deva ocorrer após a assunção do cargo, para o recebimento do benefício legal.
38. O Decreto nº 5.824, de 29 de junho de 2006, responsável por regulamentar a matéria, é claro, em seu art. 5º, ao possibilitar a consideração de certificados obtidos durante todo o período em que o servidor esteve em atividade no serviço público federal:

Art. 5º Para efeito do enquadramento no nível de capacitação, serão considerados os certificados dos cursos de capacitação obtidos durante o período em que o servidor esteve em atividade no serviço público federal até o dia 28 de fevereiro de 2005, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei no 11.091, de 2005.

§ 1º Os certificados de capacitação obtidos após o dia 28 de fevereiro de 2005 serão considerados para o desenvolvimento do servidor na Carreira, observado o estabelecido nos §§ 1º e 3º do art. 10 da Lei no 11.091, de 2005.

§ 2º Para efeito de concessão da primeira progressão por capacitação aos servidores

enquadrados nos termos do § 4º do art. 15 da Lei nº 11.091, de 2005, deverá ser respeitado o interstício de dezoito meses contados a partir de 1º de março de 2005.

§ 3º Para as demais concessões de progressão por capacitação, deverá ser observado o mesmo interstício contado da última progressão concedida ao servidor nos termos do § 1º do art. 10 da Lei nº 11.091, de 2005.

39. Há, portanto, a possibilidade de consideração de certificados anteriores à posse no cargo em que se busca receber o Incentivo à Qualificação.

40. Cabe registrar, por fim, que essa situação não se verifica, por exemplo, para os cargos onde as alternativas de requisitos para ingresso possuem níveis de escolaridade equivalentes no âmbito do Anexo IV.

41. É o que ocorre com os cargos de Técnico em Cinematografia, Técnico em Contabilidade, Técnico em Agropecuária, Técnico em Educação Física, Técnico em Música, Visitador Sanitário e todos os outros onde a exigência prevista é “*médio profissionalizante ou médio completo + curso técnico*”.

42. Nesse caso, tanto uma titulação como a outra ocupam o mesmo nível hierárquico previsto no Anexo IV. Logo, ambos representam a exigência de escolaridade mínima para ingresso no cargo.

43. De nada adiantaria, neste segundo exemplo, a utilização do mesmo diploma apresentado por ocasião da posse no cargo, para fins de recebimento do benefício em apreço, na medida em que não representaria qualquer excesso ou superioridade à exigência de escolaridade mínima para o exercício do cargo. Somente a partir da comprovação de conclusão de curso de graduação é que ser-lhes-ia devido o Incentivo.

CONCLUSÃO

44. Como visto, no que diz respeito ao pagamento de Incentivo à Qualificação, o nível de escolaridade ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo) é sim superior ao nível de escolaridade ensino médio completo.

45. Pela sistemática adotada na Lei nº 11.091/2005 e seus anexos, os requisitos de ingresso nos cargos da carreira dos servidores técnico-administrativos em educação, fixados pelo Anexo II, servem para nortear o posicionamento nos níveis e a incidência dos respectivos percentuais de incentivo presentes no Anexo IV.

46. Contudo, por serem apenas uma referência, os requisitos de ingresso arrolados na primeira tabela não têm o condão de alterar a rígida hierarquia fixada na outra.

47. É o Anexo IV quem estabelece que o nível de escolaridade ensino médio profissionalizante (ou ensino médio com curso técnico completo) é superior ao nível de escolaridade ensino médio completo. Esta realidade não pode ser alterada pelo Anexo II, uma vez que essa matéria lhe é absolutamente estranha.

48. Assim, não só no caso do cargo de Assistente em Administração, mas **em todos aqueles para os quais reproduziram-se as mesmas alternativas** de requisitos para ingresso – quais sejam, médio profissionalizante ou médio completo + experiência –, **para os efeitos do § 4º do art. 12, o ensino médio completo há de ser considerado a escolaridade mínima.**

49. Nesses casos específicos, portanto, é legalmente possível o pagamento do Incentivo à Qualificação aos servidores que possuam, já na data da posse ou que venham a possuir em momento posterior, certificado, diploma ou titulação em nível de escolaridade *ensino médio profissionalizante ou ensino médio com curso técnico completo*, desde que observados os demais requisitos legais.

50. De toda sorte, e para que não haja dúvidas quanto ao alcance exato do que está sendo firmado,

sugere-se que a Consultoria-Geral da União se pronuncie quanto à conclusão acima exposta, colhendo, inclusive, a manifestação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União a respeito.

51. Tal encaminhamento baseia-se no disposto no art. 12, V, do Anexo I do Decreto nº 7.392/2010 e no art. 4º, X, da Lei Complementar nº 73/93. Revela-se oportuno para reforçar a segurança jurídica, esclarecendo e depurando o alcance do entendimento firmado, que vincula todos os órgãos de execução da AGU e da PGF e deve prevalecer, afinal, frente às competências normativas/orientadoras da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGEP/MPOG.

52. Finalmente, sugere-se seja dado conhecimento da presente manifestação à PF-IFES.

53. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 25 de setembro de 2015.

LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA
PROCURADOR FEDERAL

De acordo.

Brasília, de setembro de 2015.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Aprovo.

Brasília, de setembro de 2015.

RENATO RODRIGUES VIEIRA
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

[1]Art. 1º Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão suscitar, por meio de suas chefias, consulta ao Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU/PGF, desde que:

I - haja controvérsia jurídica entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal ou entre

estes e outro órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo da União, que demande uniformização;

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 2318700006201374 e da chave de acesso 11fadbc1

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3799537 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO VASCONCELLOS ROCHA. Data e Hora: 25-09-2015 12:40. Número de Série: 469410853303993305. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3799537 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 25-09-2015 16:29. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por RENATO RODRIGUES VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3799537 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO RODRIGUES VIEIRA. Data e Hora: 25-09-2015 16:28. Número de Série: 13252565. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
