

VOTO Nº 37/2022/2022/SEI/DIRE4/ANVISA

ROP 18/2022

3.4.11.1

Recorrente: Felipe Bento Jung

Processo nº SEI 25752.938216/2020-20

Expediente do recurso (2ª instância): SEI nº 1709890

Decisão GGREC: Aresto nº 1.471, de 17/11/2021, publicado no DOU nº 216, de 18/11/2021, Seção 1, pág. 172.

GESTÃO DE PESSOAS. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO. LICENÇA POR MOTIVO DE DOENÇA EM PESSOA DA FAMÍLIA. EFETIVO EXERCÍCIO.

Recurso Administrativo. Servidor Público. Contagem de ciclo avaliativo e contagem de efetivo exercício. Impossibilidade de concessão da progressão na hipótese em que não houve cumprimento do requisito referente à capacitação dentro do ciclo avaliativo do servidor. CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO.

Área responsável: GGPES

Relator: Romison Rodrigues Mota

RELATÓRIO

1. Cuida-se de recurso administrativo (SEI 1709890), interposto pelo servidor Felipe Bento Jung, matrícula SIAPE nº 1493584, Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária, contra a decisão da Gerência-Geral de Recursos - GGREC, exarada por meio do Voto nº 30/2021 - CPROC/GGREC/GADIP/ANVISA, julgado na 39ª Sessão de Julgamento Ordinária - SJO, realizada no dia 17/11/2021, que negou provimento ao recurso administrativo de primeira instância (SEI 1327272), no qual o recorrente contestou a negativa de concessão de progressão Classe S/Padrão I para Classe S/Padrão II, em razão de ausência de cumprimento do requisito referente à capacitação.

2. A discussão quanto ao pleito se iniciou por meio de solicitação, realizada em 25/11/2020 pelo servidor Felipe Bento Jung, para efetivação de sua progressão para Classe Especial II no ano de 2020. A referida solicitação foi indeferida pela Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGPES) em virtude do não atendimento do requisito **horas de capacitação**

dentro do ciclo avaliativo correspondente.

3. Desde então, o servidor tem discutido, nas instâncias decisórias da Anvisa, as suas razões para ter reconhecido o direito à progressão que entende ser pertinente.

4. Para melhor compreensão da celeuma, passo a fazer breve relato sobre os fatos iniciais, de acordo com a cronologia:

4.1. Entre 2018 e 2019, sob a tutela da Portaria nº 03 de 02 de janeiro de 2018 da ANVISA, o servidor foi habilitado à promoção de cargo para “Especial I”;

4.2. Ocorre que, apesar de cumpridos os requisitos objetivos, sua avaliação foi realizada, com atraso, em 26 de junho de 2019 e finalizada em 02 de julho de 2019; a nota final, no entanto, só fora integralizada em 04/09/2019;

4.3. A publicação da promoção para nível “classe especial de nível I” só ocorreu no mês de outubro de 2019.

5. Sobre o posicionamento do servidor na carreira, vale recortar o item "30" do DESPACHO Nº 2880/2020/SEI/GEDEP/GGPES/DIRE1/ANVISA (SEI 1275114), de 06/01/2021, no qual realizei anotações:

MATRICULA: 01249209 FELIPE BENTO JUNG

PCA	CARGO	POSICIONAMENTO	PERIODO-
VIGENCIA	FORMA-ENTR	SITUACAO	
001 441010	441-NS-A-I	25ABR2005	13NOV2006
NOMEACAO	ENCERRADO		
	441-NS-A-II	14NOV2006	18MAI2008
PROGMANUAL	ENCERRADO		
	441-NS-A-III	19MAI2008	18NOV2009
PROGMANUAL	ENCERRADO		
	441-NS-A-IV	19NOV2009	18MAI2011
PROGMANUAL	ENCERRADO		
	441-NS-A-V	19MAI2011	05AGO2011
ENCERRADO			POSIC
	441-NS-B-I	06AGO2011	05AGO2012
REPO	ENCERRADO		
	441-NS-B-II	06AGO2012	04SET2013
POSIC	ENCERRADO		
	441-NS-B-III	05SET2013	04SET2014
POSIC	ENCERRADO		
	441-NS-B-IV	05SET2014	24OUT2015
POSIC	ENCERRADO		
	441-NS-B-V	25OUT2015	24ABR2019
POSIC	ENCERRADO		

- Avaliação do ciclo **25 out2018 a 24 abril 2019** --> só foi finalizada em 02/07/2019 e publicada em outubro de 2019

441-NS-S-I

25ABR2019 **24ABR2020**

6. O ciclo avaliativo, portanto, referente ao nível "classe especial I" foi o de 25 de ABRIL DE 2018 a 24 de ABRIL DE 2019 - mas só foi publicado em OUTUBRO 2019.

7. Já o ciclo avaliativo referente ao nível "classe especial II" foi o de **25 de ABRIL DE 2019 a 24 de ABRIL de 2020 - agora sob discussão.**

8. Nos termos da Portaria nº 03, de 02 de janeiro de 2018, para concorrer à progressão, o servidor deve preencher os requisitos mínimos indicados no Anexo I do documento normativo vigente à época, quais sejam:

8.1. Mínimo de um ano de efetivo exercício no padrão I da Classe Especial;

8.2. mínimo de 40 (quarenta) horas em eventos de capacitação, realizados desde o ingresso na Classe Especial; e

8.3. limite mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) no resultado final da avaliação de desempenho individual.

9. Em resumo, o servidor argumenta que antes de setembro de 2019 (data de integralização de sua avaliação de desempenho) não poderia ter certeza de que já havia alcançado a promoção à classe especial I e que os atos só se efetivam após a sua publicação. Somente após outubro de 2019 (data de publicação), portanto, é que teve ciência de que estava promovido à classe especial. Como consequência, qualquer curso que viesse a realizar para cumprir o "item" capacitação, estando na classe especial I, só seria contabilizado após outubro de 2019.

10. Argumenta, ainda, que *"É evidente que o atraso por culpa exclusiva da AUTARQUIA gerou fundada dúvida na mente do REQUERENTE que não poderia livremente se dedicar a um novo programa de capacitações sem saber qual o direcionamento específico que deveria dar."*

11. Se mantidas as datas do ciclo avaliativo, o período relativo a sua avaliação para classe especial II seria de abril de 2019 a abril de 2020. Ocorre que o atraso na avaliação de desempenho, integralização da nota e publicação (10/2019) se arrastaram durante o período e alcançaram boa parte do ciclo (6 meses de atraso por parte da GGPEs).

12. A consequência disso, argumenta o servidor, é que ele só teria tido de outubro de 2019 a abril de 2020 para se capacitar e concluir as 40 horas exigidas para a progressão à classe especial II, ou seja, teria tido apenas 6 meses (metade do tempo) para tanto.

13. Sobre as capacitações realizadas por ele, então, temos os seguintes cursos:

- Direito Administrativo para Gerentes no Setor Público - **35h/a** - ILB/Senado Federal --> 10 de março de 2020 a 3 de abril de 2020;
- Curso Introdutório de Avaliação em Saúde com Foco em Vigilância Sanitária - **30h/a** - (HAOC) --> 29 de abril de 2020 a 14 de julho de 2020.

Sobre este último curso, adiciona troca de *emails* com a instituição (SEI 1243815), por meio dos quais é possível constatar que no dia 11/05/2020, o servidor já havia concluído o curso online. Porém, como a data limite de conclusão era 17 de julho, o Certificado só seria emitido após o prazo máximo disponível para finalização.

14. Ainda neste íterim, uma outra questão é levantada. O servidor precisou se licenciar, no dia 18 de março de 2020, para acompanhar familiar, no caso específico, por razões médicas (SEI 1333788). Em relação a isso, argumenta:

Aqui, se já não deveria se impor o bom senso para garantir a suspensão do procedimento até que o servidor público estivesse apto, a **norma** resolveu deixar isso claro ao **determinar a obrigatoriedade de suspender o prazo de participação em processo de progressão de nível** enquanto perdurar a “**licença por motivo de doença em pessoa da família**” conforme indene de dúvidas a expressa escrita do **art. 11, I da Portaria nº 3 de 2018 da ANVISA**.

Como se sabe, a suspensão de ato, ao contrário da interrupção, não faz o prazo reiniciar desde o início, mas volta a contar a partir do momento em que parou. Tanto é assim que a mesma Portaria nº 3 de 2018 da **AUTARQUIA** recorda desse fato no **parágrafo único do supramencionado art. 11**. Sendo assim, **se em 18 de março de 2020 foi auferida “licença por motivo de doença em pessoa da família” e pelo período de 30 (trinta) dias, sendo que de 18 de março de 2020 para o dia 24 de abril de 2020 restavam ainda 37 (trinta e sete) dias para o término do ciclo avaliativo, a suspensão do prazo para participação do procedimento de progressão só voltaria a contar em 20 de abril de 2020 (não se pode esquecer como os prazos são contados no âmbito administrativo, onde se excluiu o dia de início, contando-se a partir do dia útil subsequente) e, somente a partir daí, se contariam ainda mais 37 (trinta e sete) dias, ou seja, o prazo seria contabilizado até 27 de maio de 2020!**

Ou seja, no período correto para a aferição do cumprimento dos requisitos para a progressão para a Classe Especial II (**27/05/2020**) o servidor já tinha cumprido 65h de capacitação, muito mais do que o exigido pelo instrumento legal específico.

Ainda que fosse desconsiderada a forma de contagem dos prazos no Direito Administrativo, a despeito do art. 238 da lei nº 8.112/90 e o art. 66, *caput* e § 1º da lei nº 9.784/99, o **prazo mínimo para considerar como termo final do ciclo avaliativo para o caso específico do SERVIDOR-PETICIONANTE seria o dia 20 de abril de 2020**, já que a licença foi de 30 (trinta) dias e findaria somente em 17 de abril de 2020.

Seria possível exigir do servidor, durante uma pandemia mundial com consequências físicas e mentais imprevisíveis para todos, ainda mais diante de um problema grave da esposa – a décima segunda cirurgia ocular no mesmo olho esquerdo – que ele se preocupasse em fazer 5h de cursos faltantes para sua progressão? O servidor foi obrigado a tirar licença de 30 dias para acompanhar a esposa doente, bem como cuidar dos dois filhos pequenos e não para realizar 5h de curso faltantes.

15. Após suscitar as razões aqui apresentada e após regular trâmite administrativo, com ampla análise em relação ao alegado, a GGPEs e a Gerência-Geral de Recursos (GGREC) concluíram que não assiste razão ao recorrente, tendo em vista que as leis e regulamentações relacionadas não dão margem à discricionariedade por parte da Administração (Voto 30, SEI 1672082).

16. Diante dos critérios objetivos, entenderam, no mérito, que:

cumprir razão à área técnica ao concluir que os primeiros 30 dias de licença por motivo de doença em pessoa da família, em cada período de 12 meses, são contados como efetivo exercício, ocorrendo a suspensão do efetivo exercício somente a partir do 31º dia. No caso do servidor, considerando que a licença totalizou 33 dias, **a suspensão do ciclo avaliativo deve ocorrer por apenas 3 (três) dias, finalizando em 28/04/2020**. Tal suspensão não se mostra suficiente, assim, para o cumprimento do requisito da capacitação, visto que o servidor apenas finalizou as horas exigidas de capacitação em **12/5/2020**.

Por fim, vale ainda mencionar que Portaria da Anvisa prevê expressamente a necessidade de cumprimento dos requisitos dentro do interstício, regra aplicada a todos os servidores em respeito ao princípio da isonomia, bem como a possibilidade de concorrer novamente apenas após a conclusão do novo interstício, vejamos:

Art. 15. Para fins de concessão da Progressão e Promoção, os requisitos

previstos nesta Seção devem ser cumpridos no decorrer do interstício.

Parágrafo único. No caso de os requisitos referentes à capacitação ou ao desempenho não serem atendidos, o servidor só estará apto a concorrer novamente à Progressão ou Promoção após a conclusão do novo interstício.

As exceções se referem aos casos de suspensão, que, conforme demonstrado, não se revelou suficiente para o cumprimento do requisito faltante pelo servidor.

Quanto à alegada contradição na decisão da GGPES, cumpre ressaltar que, na verdade, se tratou de uma revisão da decisão anterior. Inicialmente, a GGPES não havia verificado que a licença ultrapassou os 30 dias, e assim que verificou, exarou decisão suspendendo equivocadamente todo o prazo de 33 dias de licença. Em decisão posterior, a GGPES entendeu que, a despeito da fundamentação utilizada estar correta, houve equívoco na aplicação prática da regra de suspensão a partir do 31º dia, de forma que retificou a decisão anterior apenas no que diz respeito a esse ponto.

Dessa forma, não há o que se falar em necessidade de reforma da decisão de primeira instância quanto à suspensão de apenas 3 dias do ciclo avaliativo do servidor e consequente negativa da efetivação da progressão, tendo em vista que não restou comprovado o cumprimento dos requisitos relativos à capacitação.

17. Agora, em última instância, o servidor repisa os argumentos já lançados anteriormente e destaca à Diretoria Colegiada os seguintes argumentos e pleitos:

17.1. Manutenção da integralidade do Despacho nº 243/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA, por meio do qual foi reconhecida a progressão do recorrente, em sede de retratação;

17.2. Redução em aproximadamente 6 (seis) meses *para o Requerente exercer o acúmulo de horas e, a ele é negado o tempo de 33 dias de suspensão, fazendo constar o tempo de suspensão de 3 (três) dias no ciclo avaliativo de 25/04/2019 a 24/04/2020, para realização da análise de cumprimento das 40 horas de capacitação exigidas para progressão de categoria funcional do servidor recorrente à Classe S/Padrão II mínima dilação de apenas 18 (dezoito) dias;*

17.3. Ausência de observância aos princípios da isonomia e da *personalidade (sic)*;

17.4. Intepretação do *caput* e § único do art. 24º da Lei nº 12.269/10, que *tão somente especifica a contabilização do interstício de 12 (doze) meses. E, sob nenhuma forma, ele acaba por prejudicar o reconhecimento do direito do Requerente, muito menos, se contrapõe ao art. 11, I da Portaria no 3 de 02 de janeiro 2018 da ANVISA. [...] Daí extrai-se que, o caput está tão somente informando que o reinício da contabilização com a alteração legislativa. E a alteração per si refere-se expressamente ao acumulado dentro do período de 12 (doze) meses. Deste modo, não há que se falar pela legalidade da decisão exarada no último parágrafo do DESPACHO Nº 429/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA [...]*;

17.5. Contradição do DESPACHO 429/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA, o qual ratifica *toda a argumentação demonstrada nos Despachos n. 123/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA e 243/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA, retificando-se tão somente a conclusão do Documento SEI 1379320, para fazer constar que deve ser considerada a suspensão de 3 (três) dias no ciclo avaliativo de 25/04/2019 a*

24/04/2020, para realização da análise de cumprimento das 40 horas de capacitação exigidas para progressão de categoria funcional do servidor recorrente à Classe S/Padrão II. [...] Portanto, foi contraditório por parte do Órgão que decidiu ter afirmado que o Servidor comprovou nos autos ter ficado suspenso por 33 dias no período do ciclo avaliativo de 25/04/2019 a 24/04/2020 por licença em razão de doença em pessoa da família.

17.6. Dificuldades de realização de cursos de capacitação em razão da pandemia e a exiguidade do prazo para fazê-los, vez que somente teve ciência de que estaria na Classe Especial em outubro de 2019;

17.7. Em março de 2020, sua esposa foi submetida à 13ª cirurgia no olho esquerdo *para tratar uma doença ocular rara e grave*.

17.8. Requer, ao final:

17.8.1. Sanar a flagrante contradição quanto à conclusão do Despacho nº 429/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA.

17.8.2. Efetivar a progressão do servidor FELIPE BENTO JUNG para classe especial de nível II perante o fato dele ter cumprido, dentro do prazo, todos os requisitos legais com base na Portaria nº 3 de 2 de janeiro de 2018, principalmente conforme o seu art. 11º, I e parágrafo único combinado com o art. 5º;

17.8.3. Efetivar a progressão do servidor FELIPE BENTO JUNG para classe especial de nível II perante o fato da proporcionalidade e razoabilidade serem imperativas na produção dos atos administrativos.

18. É o relatório.

ANÁLISE

19. Inicialmente, registro que não é à toa que a atividade do julgador, que pressupõe a interpretação das normas, recebeu especial atenção de estudiosos, se traduzindo em verdadeira filosofia/ciência, que abrange teorias e técnicas, com níveis diferenciados de complexidade; mas que, em qualquer caso, se submete, sempre, ao princípio da legalidade.

20. É em decorrência dele que concluímos que somente a lei poderá criar direitos, deveres e vedações, ficando os indivíduos vinculados aos comandos legais, disciplinadores de suas atividades.

21. É por essa razão que, embora muitas vezes - sobretudo quanto a assuntos relacionado a pessoas - o julgador se depare com situações delicadas, que acabam por sensibilizar o ser humano imbuído da competência de decidir; ele não tem discricionariedade para o fazer (apenas) segundo as suas convicções ou sentimentos, uma vez que deve submissão ao conteúdo normativo da regra jurídica que disciplina o feito a ser analisado.

22. Esse é um desses casos. Embora compreenda o "pano de fundo" trazido pelo servidor, quanto à celeuma aqui sob análise, envolvendo os desafios da pandemia e do tratamento de saúde de sua esposa, me encontro, aqui, na posição de julgador com competências, atividades e obrigações definidas em lei, assim como são submetidos à lei os entendimentos das instâncias decisórias da Anvisa.

23. Neste contexto, registro que o Decreto nº 6.530/2008 prevê a anualidade como um dos critérios para a progressão e a promoção para os servidores do quadro efetivo das Agências Reguladoras. Dessa forma, em consonância com o seu art. 10, caracteriza-se o

ciclo de avaliação como o período de 1 (um) ano, contabilizado em dias, no qual o servidor tem seu desempenho acompanhado e avaliado, sendo considerado para efetivação da progressão e promoção.

24. O primeiro ponto de observação no presente caso versa sobre o lapso temporal para estabelecimento do ciclo de avaliação do recorrente. Assim, não obstante a publicação do reposicionamento para a Classe S/Padrão I ter ocorrido em 10/2019, deve ser considerada a data de **25/4/2019** como o marco inicial do período avaliativo do servidor para fins de progressão para a Classe S/Padrão II, em virtude de essa ser a data em que os efeitos financeiros da progressão se iniciaram, estando esta interpretação em conformidade com o art. 10º, § 3º, do Decreto nº 6.530/2008 c/c art. 17º da Portaria nº 3/2018 .

25. Em relação à possibilidade de suspensão do ciclo de avaliação em decorrência da licença por doença em pessoa da família, no transcurso do processo restou demonstrado que o recorrente usufruiu de 33 (trinta e três) dias dessa modalidade de licença durante o seu ciclo avaliativo, em conformidade com o art. 83 da Lei nº 8.112/1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

26. Nessa senda, deve-se considerar o prazo de até 30 (trinta) dias das licenças para tratamento de saúde de pessoa da família do servidor com remuneração, para fins de progressão e promoção. Corrobora-se, conseqüentemente, o entendimento da área técnica de que os 30 (trinta) dias iniciais da licença por motivo de doença em pessoa da família, usufruída pelo servidor, devem ser contados como efetivo exercício, ocorrendo a suspensão do exercício somente a partir do 31º dia. Portanto, em razão de as licenças gozadas pelo recorrente terem totalizado 33 (trinta e três) dias, a suspensão do respectivo ciclo avaliativo ocorreu por 3 (três) dias. Conclui-se, por conseguinte, que o período de avaliação do servidor **encerrou-se em 28/4/2020**.

27. No tocante à forma de alcance da progressão, é imprescindível o cumprimento dos requisitos legais, dentro do ciclo avaliativo, para o servidor ter direito a transpor para o padrão de vencimento imediatamente superior, dentro da classe de sua carreira, nos moldes da Lei nº 10.871/2004, a qual dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, notadamente quanto ao seguinte dispositivo:

Art. 10.

§ 1º A promoção e a progressão funcional obedecerão à sistemática da avaliação de desempenho, **capacitação** e qualificação funcionais, conforme disposto em regulamento específico de cada autarquia especial denominada Agência Reguladora.

28. Especificamente quanto ao requisito relacionado à capacitação, o Anexo I do mencionado Decreto nº 6.530/2008 prevê como requisito mínimo de capacitação no campo específico de atuação da respectiva carreira, para fins de progressão, a realização de **quarenta horas** em eventos de capacitação realizados nos últimos 12 (doze) meses.

29. Sob esse aspecto, o recorrente informou ter realizado o curso de Direito Administrativo para Gerentes, com carga horária de 35 horas e o finalizou em 3/4/2020; e o curso Introdutório de Avaliação em Saúde com foco em Vigilância Sanitária, com duração de 30 horas e **finalizado em 12/5/2020**.

30. Entretanto, conforme explanado, o ciclo avaliativo do recorrente compreendeu o período de **25/4/2019 a 28/4/2020**, inferindo-se que mesmo reconhecendo a suspensão do período avaliativo por 3 (três) dias, o requisito da capacitação não foi atendido, vez que o curso de Avaliação em Saúde com foco em Vigilância Sanitária foi finalizado de forma

extemporânea.

31. Quanto à suposta contradição entre as decisões da GGPEs, importa mencionar que o Despacho nº 429/2021/SEI/COLEC/GGPES/DIRE1/ANVISA **ratifica** o indeferimento da concessão da progressão e somente **retifica** a aplicação da regra de suspensão do ciclo avaliativo em decorrência da licença por motivo de doença em pessoa da família a partir do 31º dia, fazendo constar mais 3 (três) dias no ciclo avaliativo do recorrente.

32. Portanto, embora haja o inconformismo do recorrente, esse não pode ser acolhido, em virtude de não ter trazido nenhum elemento apto a infirmar as conclusões externadas no Aresto nº 1.471, de 17/11/2021, publicado no DOU nº 216, de 18/11/2021, Seção 1, pág. 172.

33. Sem perder de vista o ônus dessa instância julgadora, de proferir nova decisão de forma motivada, em estrita observância ao que dispõe a Lei do Processo Administrativo Federal, o Código de Processo Civil e, principalmente, a Constituição Federal, DECLARO que MANTENHO a decisão recorrida pelos seus próprios fundamentos, os quais passam a integrar o presente voto.

34. Isso porque o § 1º, do Art. 50, da Lei nº 9.784/1999 autoriza a declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, situação que se amolda ao caso em tela, motivo pelo qual passam as razões de INDEFERIMENTO das decisões anteriores a integrar, absolutamente, este ato.

VOTO

35. Pelo exposto, VOTO por conhece e NEGAR provimento ao recurso, mantendo na íntegra as razões de decidir que subsidiaram o Aresto recorrido.

36. É o entendimento que submeto à apreciação da Diretoria Colegiada.

Rômison Rodrigues Mota

Diretor

Quarta Diretoria da Anvisa



Documento assinado eletronicamente por **Romison Rodrigues Mota, Diretor**, em 29/09/2022, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1790273** e o código CRC **1EC54175**.