

Parecer APES-SSind nº 02/2014

**Referência: Estágio Probatório. Programa de
Recepção de Docentes. Participação.
Repercussão na Avaliação de Desempenho.**

A diretoria da APESJF-SSind submeteu, a esta assessoria jurídica, consulta indagando sobre a necessidade dos docentes que se encontram em estágio probatório de participar do Programa de Recepção de Docentes e as repercussões negativas do não cumprimento dessa exigência na avaliação de desempenho dos referidos servidores, em especial se a não participação no dito programa, por si só, poderia acarretar a reprovação no estágio probatório.

Inicialmente, cumpre registrar que o estágio probatório é o lapso temporal em que o servidor público, nomeado para cargo de provimento efetivo, tem sua aptidão e capacidade para o exercício das funções correspondentes aferidas por meio de um processo específico. Trata-se, em suma, de uma avaliação da capacidade funcional, que o concurso, por si só, não tem condições de mensurar.

Nesse período, a atuação do servidor será analisada através de um conjunto de procedimentos capazes de demonstrar a dimensão de seu desempenho no que diz respeito às atribuições do cargo.

Regra geral, os fatores considerados durante o estágio probatório estão elencados no *caput* do artigo 20 da Lei nº 8.112/90, *in verbis*:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguinte fatores:

- I - assiduidade;*
- II - disciplina;*
- III - capacidade de iniciativa;*
- IV - produtividade;*
- V - responsabilidade.*

O legislador, portanto, estabeleceu aspectos que deverão ser sopesados durante a avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório. Não basta a análise isolada, por exemplo, da assiduidade (inciso I), para se concluir que o servidor público tem (ou não tem) competência e disposição para a realização das funções inerentes ao seu cargo, todos os cinco fatores erigidos pelo transcrito artigo necessitam de um exame apurado, influenciando, obviamente, no resultado final.

Em outras palavras, uma alta pontuação em qualquer um dos cinco fatores legalmente arrolados não acarretará, necessariamente, a aprovação no estágio probatório, assim como uma baixa pontuação em determinado elemento de avaliação não motivará, obrigatoriamente, uma reprovação.

Sobre o tema, cumpre colacionar o significativo acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

*APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. AVALIAÇÃO. EXONERAÇÃO. IRREGULARIDADE. REINTEGRAÇÃO DO SERVIDOR. DANOS MORAIS. 1. **Deve ser reintegrado o servidor exonerado após avaliação de estágio probatório que olvidou de avaliar a integralidade dos fatores expressos nos incisos do art. 20, da Lei nº 8.112/90.** A Administração haveria de levar em conta a conclusão, favorável ao servidor, da comissão que apurou disciplinarmente sua inassiduidade, mormente, quando se percebe que a avaliação feita acerca do estágio probatório resumiu-se ao fator da (in)assiduidade. 2. Incabíveis os pedidos de indenização por*

danos morais, por quaisquer dos fundamentos invocados. (TRF-4ªR, Apelação Cível nº 200072000024771, Quarta Turma, Rel. Desembargador Federal Valdemar Capeletti, julgado em 01/06/2005, DJ 27/07/2005, p. 733)

Vale insistir, a avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório não pode se restringir a um único critério estabelecido pelo transcrito artigo 20 do Estatuto dos Servidores Civis da União. A integralidade dos fatores (assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade) merece atenção, tendo repercussão na conclusão final.

Especificamente, no que tange ao cargo de magistério superior, a Lei nº 12.772/2012, responsável pela normatização da referida carreira, além dos critérios estabelecidos pela Lei nº 8.112/91, criou diversos outros, que também deverão ser ponderados na análise da atuação dos professores em estágio probatório.

Veja-se o disposto no artigo 24 da Lei nº 12.772/2012:

Art. 24. Além dos fatores previstos no art. 20 da Lei nº 8.112, de 1990, a avaliação especial de desempenho do docente em estágio probatório deverá considerar:

I - adaptação do professor ao trabalho, verificada por meio de avaliação da capacidade e qualidade no desempenho das atribuições do cargo;

II - cumprimento dos deveres e obrigações do servidor público, com estrita observância da ética profissional;

III - análise dos relatórios que documentam as atividades científico-acadêmicas e administrativas programadas no plano de trabalho da unidade de exercício e apresentadas pelo docente, em cada etapa de avaliação;

IV - a assiduidade, a disciplina, o desempenho didático-pedagógico, a capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade;

V - participação no Programa de Recepção de Docentes instituído pela IFE; e

VI - avaliação pelos discentes, conforme normatização própria da IFE.

Basta uma simples análise do texto normativo para se constatar que, além dos cinco fatores enumerados pelo Estatuto dos Servidores Civis da União, a Lei nº 12.772/2012 arrolou mais seis, num total de onze elementos que serão objeto de apreciação durante o estágio probatório.

Eis a listagem completa:

- 1) Adaptação ao trabalho;
- 2) Cumprimento dos deveres e obrigações do servidor público;
- 3) Análise dos relatórios que documentam as atividades científico-acadêmicas e administrativas programadas no plano de trabalho da unidade de exercício e apresentadas pelo docente;
- 4) Assiduidade;
- 5) Disciplina;
- 6) Desempenho didático-pedagógico;
- 7) Capacidade de iniciativa;
- 8) Produtividade;
- 9) Responsabilidade;
- 10) Participação no Programa de Recepção de Docentes;
- 11) Avaliação dos discentes.

A análise do desempenho de todo ocupante de cargo de magistério do ensino superior deverá, impreterivelmente, passar por todos esses fatores para atingir um resultado final. A ausência de qualquer um deles fatalmente acarretará a nulidade do procedimento avaliativo.

Por consequência lógica, qualquer avaliação de estágio probatório que leve em conta somente um dos fatores acima declinados, olvidando dos demais, estará irremediavelmente maculado por vício de ilicitude.

Ainda que os elementos trazidos pelo artigo 24 da Lei nº 12.772/2012 possam, cada um à sua maneira, influenciar no resultado da avaliação de desempenho, eles não tem a capacidade de, isoladamente, motivar uma reprovação no período probatório. Todos os fatores devem ser sistematicamente ponderados para, a partir daí, obter-se uma conclusão final.

Mostra-se intuitivo, portanto, que a efetiva participação em Programa de Recepção de Docentes instituído pela Instituição Federal de Ensino (artigo 24, V, Lei nº 12.772/2012) não é decisiva para aprovação do docente no estágio probatório. A pontuação obtida nos outros fatores de análise podem obviamente suprir eventual deficiência nesse quesito, desde que a avaliação, num plano geral, mostre-se satisfatória.

Qualquer tentativa de transformar o referido elemento em ponto capital da avaliação de desempenho será indiscutivelmente manchada pela pecha de ilegalidade, até porque a norma de regência não estabelece a primazia de um fator em detrimento do outro, devendo todos ser igualmente sopesados durante o procedimento avaliativo.

Ora, em obediência ao princípio da legalidade estrita (artigo 37, caput, da Constituição Federal), a Administração Pública está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Desse modo, a lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal, não podendo o administrador se desvincular dos estreitos contornos por ela erigidos (STJ, REsp 603.010/PB, Rel. Min. Gilson Dipp).

Conforme ponderado pelo saudoso doutrinador HELY LOPES MEIRELLES (*in* Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores, 24^a ed., p. 82):

A legalidade, como princípio da Administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda a atividade administrativa está, dessa forma, condicionada ao atendimento da lei.

No âmbito da Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, ao administrador público só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “*pode fazer assim*”; para o administrador público significa “*deve fazer assim*”.

Dessa forma, a atividade administrativa deve não apenas ser desempenhada sem contraste com a lei, mas, antes, só pode ser exercida nos exatos termos da autorização contida no sistema legal.

Pois bem, inexistindo norma prévia, clara e expressa autorizando a utilização de somente um dos fatores verificados no estágio probatório como fundamental para a avaliação de desempenho do servidor, é defeso

à Administração promover condutas nesse sentido, mormente quando a lei sequer prevê a possibilidade de hierarquização dos elementos arrolados.

Dessarte, conquanto seja altamente recomendada a participação no Programa de Recepção dos Docentes instituído pela IFE, posto que tal atividade será necessariamente utilizada como critério de avaliação do desempenho do servidor, ajudando na composição da sua pontuação definitiva, o implemento insuficiente ou incompleto desse fator de observação não tem o condão de motivar, **por si só**, uma reprovação no estágio probatório.

Aliás, nem mesmo a Portaria nº 547/2012, expedida pela Pró-Reitoria de Recursos Humanos no intuito de regulamentar o procedimento de avaliação do estágio probatório dos servidores docentes da Universidade de Juiz de Fora, produziu um escalonamento dos fatores a serem verificados na avaliação de desempenho, deixando claro que todos têm sua importância, não podendo ser utilizados solitariamente para motivar eventual reprovação no estágio probatório.

Veja-se, por pertinente, o disposto no Capítulo I da referida Portaria:

CAPÍTULO I - DO PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO

Art. 1º Todos os Servidores Docentes da UFJF serão submetidos ao estágio probatório, que terá a duração de 36 (trinta e seis) meses, contados da data da entrada em exercício no cargo.

Art. 2º Para acompanhamento do estágio probatório, o Departamento no qual está lotado o docente formará uma Comissão de Avaliação composta por 03 (três) membros titulares e 01 (um) suplente, todos efetivos no quadro do Magistério da Universidade Federal de Juiz de Fora, estáveis e integrantes da Unidade Acadêmica de exercício do docente avaliado e do Colegiado do Curso no qual o docente ministra o maior número de aulas, de classe igual ou superior à do docente avaliado. § 1º. Pelo menos um dos membros da Comissão de Avaliação deverá ter titulação igual ou superior àquela do docente avaliado. § 2º. Os docentes da classe Titular, na inexistência de membros da mesma classe no departamento, poderão ser avaliados por membros da classe imediatamente inferior, exigindo-se, nesse caso, que todos os membros da Comissão de Avaliação tenham a mesma titulação.

Art. 3º Durante o período de estágio probatório, a Comissão de Avaliação, mediante avaliações parciais e final, aferirá a aptidão e a capacidade do Docente para o desempenho das atribuições da carreira do magistério, utilizando como parâmetros, além dos fatores assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade, os seguintes itens:

I - adaptação do professor ao trabalho, verificada por meio de avaliação da capacidade e qualidade no desempenho das atribuições do cargo;

II - cumprimento dos deveres e obrigações do servidor público, com estrita observância da ética profissional;

III - análise dos relatórios que documentam as atividades científico-acadêmicas e administrativas programadas no plano de trabalho da unidade de exercício e apresentadas pelo docente, em cada etapa de avaliação;

IV - a assiduidade, a disciplina, o desempenho didático-pedagógico, a capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade;

V - participação no Programa de Recepção de Docentes instituído pela IFE; e

VI - avaliação pelos discentes, conforme normatização própria da IFE.

§ 1º As Avaliações Parciais serão feitas no 8º, 16º e 24º meses e serão consolidadas numa Avaliação Final a ser realizada no 32º mês, sem prejuízo da continuidade, nos próximos 4 (quatro) meses, da apuração dos fatores referidos no caput.

§ 2º Por ocasião das Avaliações Parciais e Final, o(s) Coordenador(es) de Curso(s) ou de Área(s) deverá(ão) emitir à Comissão de Avaliação um Parecer que inclua o posicionamento dos discentes sobre a aptidão e o desempenho do Docente avaliado, devendo o referido posicionamento ser apresentado em forma de questionário, respondido por uma amostra aleatória e representativa de discentes, ou de relatório emitido pelo Centro/Diretório Acadêmico ou representante discente do Conselho Departamental/Congregação/Conselho de Unidade.

§ 3º No caso de docente de ensino fundamental da carreira do EBTT, a Declaração será emitida pelo (s) Coordenador (es) de Curso(s) ou de Área(s), ouvidos, quando for o caso, os pais dos alunos.

§ 4º As Avaliações Parciais que integram o Processo de acompanhamento do estágio probatório serão encaminhadas à CAMP/PRORH (Coordenação de Avaliação e Movimentação de Pessoas da Pró-Reitoria de Recursos Humanos), nos termos do Cronograma de Avaliações constante do Processo.

Art. 4º A Avaliação Final (32º mês) do estágio probatório será expressa em Parecer da Comissão de Avaliação que indicará a aptidão ou inaptidão do Docente avaliado e será encaminhada à CAMP/PRORH (Coordenação de Avaliação e Movimentação de

Pessoas da Pró-Reitoria de Recursos Humanos), nos termos do Cronograma de Avaliações constante do Processo.

Parágrafo Único. Caberá à CAMP/PRORH proceder à instrução final dos processos e, após o 32º mês, encaminhá-los à PRORH para decisão.

Art. 5º O docente que se encontra em estágio probatório deverá participar anualmente de ações de formação docente, a serem definidas e divulgadas pela Coordenação de Inovação Pedagógica da Pró-Reitoria de Graduação da UFJF.

Não é preciso um grande esforço de raciocínio para se verificar que nenhum dos fatores arrolados pelo artigo 3º foi colocado em posição de prevalência sobre os demais. Até por respeito ao princípio da legalidade, a UFJF simplesmente reproduziu a norma contida no artigo 24 da Lei 12.772/2012, sem promover qualquer valoração dos critérios que deverão ser ponderados na avaliação de desempenho.

Portanto, para uma perfeita compreensão da capacidade funcional do servidor em estágio probatório, todos os itens trazidos pela legislação deverão ser pontualmente considerados. A análise de um único fator é, repita-se, inapta a ensejar um parecer favorável ou desfavorável ao servidor.

Por outro lado, conquanto o artigo 5º acima transcrito tenha prescrito a necessidade de participação do servidor em estágio probatório nas ações de formação docente, não estabeleceu que possível falta nesse quesito terá significativa implicação na sua avaliação de desempenho.

A aprovação ou reprovação do docente, portanto, não está diretamente vinculada à efetiva realização de tais cursos. Como pisado e repisado anteriormente, todos os fatores apresentados pela legislação de regência deverão ser apreciados durante a avaliação de desempenho do profissional, não podendo somente um destes elementos justificar eventual falha no período de prova.

Logicamente, a falha em qualquer dos elementos arrolados pelo artigo 24 da Lei 12.772/2012, reproduzidos no artigo 3º da Portaria nº 547/2012, irá refletir no resultado da avaliação do servidor. E é exatamente em virtude dessa possibilidade que a participação do docente no Programa de Recepção de Docentes se revela aconselhada.

Contudo, a plena satisfação desse único elemento não será decisiva para aprovação do docente no estágio probatório, assim como o seu não implemento adequado jamais poderá ser razão suficiente para motivar um parecer negativo quanto à sua capacidade e aptidão para o desempenho das atividades relacionadas ao cargo.

De toda sorte, importante registrar que o servidor que receber uma baixa pontuação durante seu estágio probatório, em qualquer dos fatores elencados pela legislação, poderá exercer seu direito de defesa, bem como de contraditar a avaliação. Sem observância do contraditório e do devido processo legal, o procedimento avaliativo é natimorto, por grave ofensa ao artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Na lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos, *“para que ocorra a exoneração do servidor em processo de avaliação, via estágio probatório, mister se faz que lhe seja assegurado o direito de conhecer as razões e motivos que levaram a Administração Pública a negar-lhe o direito de permanência no âmbito do serviço público. Através de sindicância, ou até mesmo do inquérito administrativo, o servidor tem a chance de esfacelar qualquer tipo de avaliação funcional movida pela chaga da perseguição ou do ódio”* (In Coletânea Doutrinária. A administração pública não possui poder discricionário de exonerar servidor em estágio probatório sem direito de defesa. Curitiba, Ed. Plenum, p. 35, dezembro de 1999).

A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região não destoa dessa orientação:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO RETIDO. INDEFERIMENTO DE PROVA TESTEMUNHAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REINTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. EXONERAÇÃO SEM O DEVIDO PROCESSO LEGAL. EFEITOS. 1. Alegando o servidor ausência do devido processo legal e do contraditório no processo administrativo, os fatos, na ação de conhecimento, são provados através de documentos, não configurando cerceamento de defesa da UFMG o indeferimento da oitiva de testemunhas desnecessárias ao desate da lide. 2. **O estágio probatório do servidor público não autoriza sua exoneração por insuficiência de desempenho profissional sem a observância do devido processo legal, já que deve ser oportunizada a ampla defesa quanto às avaliações negativas.** 3. **Concluindo pela nulidade do ato administrativo que culminou com a exoneração do servidor,**

os efeitos se operam ex tunc, restabelecendo-se o estado anterior, com a reintegração ao cargo e direito ao tempo de serviço, vencimentos e às vantagens que seriam pagas ao servidor durante todo o afastamento, de modo a preservar lhe todos os direitos atingidos pela ilegalidade. 4. Agravo retido, apelação e remessa oficial não providos. (TRF-1ªR, Apelação Cível nº 199938000313924, 1ª Turma, Rel. Juiz Federal (Convocado) Miguel Ângelo Alvarenga Lopes, julgado em 29/11/2006, DJ 22/01/2007, p. 04)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. EXONERAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NÃO OBSERVAÇÃO. REINTEGRAÇÃO. LEI 8.112/90, ART. 20. PEDIDO PROCEDENTE.** 1. Para avaliação do desempenho do servidor em estágio probatório não há necessidade de instauração de processo administrativo disciplinar, uma vez que essa exoneração não constitui penalidade, não é demissão. **Entretanto, é indispensável que os fatos sejam apurados em procedimento regular, conferindo-se ao servidor o contraditório e a ampla defesa (Constituição Federal, art. 5º, inciso LV).** 2. Precedentes. 3. **"Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade." (STF, Súmula 21).** 4. A par dos equívocos cometidos na avaliação do suplicante, este foi exonerado do serviço público sem a observância das formalidades legais. Logo, deve ser reintegrado no cargo. 5. Remessa oficial a que se nega provimento. (TRF-1ªR, Reexame Ex Officio nº 199941000046893, 1ª Turma, Rel. Juiz Federal (Convocado) Manoel José Ferreira Nunes, julgado em 19/07/2006, DJ 09/10/2006, p. 6)

Diante de todo o exposto, podemos sintetizar as conclusões alcançadas ao longo deste parecer da seguinte forma:

- A legislação ordinária estabelece onze elementos que deverão ser objeto de apreciação durante o estágio probatório, dentre os quais se insere a participação no Programa de Recepção de Docentes, a ser instituída pela IFE;
- Tais critérios deverão ser analisados de forma sistêmica na avaliação de desempenho relacionada ao estágio probatório. Todos os fatores elencados legalmente hão de receber a devida ponderação pela Administração, sendo ilegal a utilização isolada de um único critério para fins de verificação da aptidão funcional do servidor;
- Conquanto a participação insuficiente no Programa de Recepção de Docentes não autorize, por si só, a reprovação no estágio probatório, tal

falha, assim como a deficiência no preenchimento de qualquer outro elemento citado pela legislação, refletirá de forma negativa no resultado final da avaliação de desempenho. Assim, é recomendável a realização de cursos vinculados ao referido Programa;

- Em qualquer hipótese, o servidor que receber uma baixa pontuação durante seu estágio probatório poderá exercitar seu direito de defesa, bem como de contraditar a avaliação, sob pena de o procedimento ser considerado inválido por infração aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Juiz de Fora, 04 de abril de 2014.

Christofer Cunha Mansur
OAB/MG 93.236

Leonardo da Castro Pereira
OAB/MG 92.697

Ricardo Calazans Marques
OAB/MG 93.194

Ricardo de Castro Pereira
OAB/MG 93.253