



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ - PGE-PI
CONSULTORIA SETORIAL DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

Av. Senador Arêa Leão nº 1650 Térreo - Bairro Jockey Club, Teresina/PI, CEP 64049-110

Telefone: - <http://www.pge.pi.gov.br>

PARECER Nº 70/2025 / PGE-PI/GAB/PGE-PI/GAB/CSUESPI
PROCESSO Nº 00089.019602/2025-74
INTERESSADO: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ
ASSUNTO: Possibilidade de progressão funcional para Professores Efetivos da Fundação Universidade Estadual do Piauí – FUESPI afastados para cursar pós-graduação ou pós-doutorado.

E M E N T A

DIREITO
ADMINISTRATIVO.
PRINCÍPIO DA
LEGALIDADE. ART. 37,
CAPUT, DA CF/88.
DESENVOLVIMENTO
FUNCIONAL.
PROGRESSÃO. ARTS. 16
E SS. DA LEI
COMPLEMENTAR Nº
61/2005. RESOLUÇÃO
CEPEX Nº 090/2023.
AFASTAMENTO POR
LICENÇA PARA
REALIZAÇÃO DE
MESTRADO,
DOUTORADO E PÓS-
DOUTORADO. ARTS. 30
E SS. DA LEI
COMPLEMENTAR Nº
61/2005. AUSENTE O
EFETIVO EXERCÍCIO
FUNCIONAL DAS
ATRIBUIÇÕES DO
CARGO.
IMPOSSIBILIDADE DE
PROGRESSÃO.

Senhor Procurador Geral do Estado,

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Reitoria da Fundação Universidade Estadual do Piauí (0019348346), solicitando manifestação jurídica acerca de questionamentos levantados pela Comissão Permanente do Pessoal Docente (CPPDD) no Memorando 54 (0019337973), cujo teor segue transcrito:

Ponto principal: Existe a possibilidade de professores afastados para cursar pós-graduação ou para pós-doutorado progredirem na carreira?

Questões subjacentes:

1. Qual o alcance da expressão "efetivo exercício" para professores UESPI, no contexto da análise de processos de progressão funcional, a fim de se saber se os docentes da UESPI têm direito à progressão estando afastados das suas atividades junto a esta instituição, para se saber em quais situações que o docente teria direito e quais não teria direito à progressão funcional na instituição; e para se saber se o período de afastamento para pós-graduação é considerado como "efetivo exercício" para fins de cumprimento do interstício mínimo de dois anos necessário à progressão; bem como para se saber
2. Caso o afastamento para cursar pós-graduação *stricto sensu* ou pós-doutorado seja considerado efetivo exercício, mesmo que ficto, como deve ser feita a avaliação de desempenho, na prática, de docentes que não estão em atividade presencial na instituição, em virtude desses afastamentos?
3. Em que pese o direito de petição, é viável a progressão funcional do docente mesmo ele estando afastado da instituição para cursar especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado?
4. Para ter direito à progressão funcional, o docente tem que estar em efetivo exercício e ter uma pontuação mínima (180 pontos) em dois anos, sendo 20 pontos em pesquisa e/ou extensão, registrado na UESPI. Nesta situação, se o docente estiver apenas no primeiro ano em atividades docente e no segundo, se afastou para cursar pós-graduação a nível de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado, o docente tem direito à progressão levando em conta o período em exercício na instituição e o afastamento para cursar pós graduação, ou seja, o tempo mínimo (Dois anos)?
5. No caso de um docente ter cumprido o interstício de dois anos com atividades de pesquisa e/ou extensão e, posteriormente, se afastar, o mesmo tem direito à progressão com base nos últimos dois anos, ou seja, no interstício, independente da natureza desse afastamento, ou tem que esperar o termino do seu afastamento para solicitar progressão?

Os autos vêm instruídos, principalmente, com os dois documentos mencionados – memorando e consulta – e foi analisado até o Despacho Reitoria nº 4717 (0019348346), não sendo objeto de apreciação documento inserido *a posteriori*.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A presente análise jurídica tem por fundamento o art. 150, *caput*, da Constituição Estadual e os arts. 2º, IV e 16, IV, da Lei Complementar Estadual nº. 56/2005.

Cumprе ressaltar que o presente parecer tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 132 da Constituição Federal de 1988 e das disposições da Lei Complementar Estadual nº. 56/2005, incumbe, a este órgão de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade, ou seja, no mérito administrativo, dos atos a serem praticados no âmbito do órgão interessado, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Fixada esta premissa, passo à análise do objeto da consulta.

A Administração Pública deve estrita obediência ao princípio da legalidade, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual dita que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei autoriza.

Ao reservar à lei o disciplinamento da atividade estatal, o legislador constituinte de 1988 impôs aos agentes públicos o dever de agir *secundum legem*, jamais *praeter legem* ou *contra legem*.

Sobre o tema, colha-se:

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Onde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis^[1].

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

...

(...) Na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza^[2].

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode

estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Afonso Rodrigues Queiró afirma que a Administração “é a longa manus do legislador” e que “a atividade administrativa é atividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais”^[3]. (grifos nossos)

Neste campo, indispensável relembrar a lição de MIGUEL SEABRA FAGUNDES, que ensinava que “*administrar é aplicar a lei de ofício*”. Este ensinamento, no entanto, deve ser lido sob uma nova perspectiva, consoante as palavras do Min. Ayres Britto, relator do Recurso Extraordinário nº 641334/PE:

*“(…) considerando que o art. 37 da Constituição Federal tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, o primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. Ou seja, a lei é um dos conteúdos desse continente de que trata o art. 37. É dizer: o administrador deve aplicar a lei e, ainda, observar todos os princípios de que o Direito se constitui. Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o à nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: **administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei**”.*

Os integrantes da carreira do Magistério Superior da Universidade Estadual do Piauí – UESPI são regidos por lei própria, que dispõe sobre seu plano de cargos, carreira e remuneração, a Lei Complementar nº 61/2005, com suas alterações posteriores.

Subsidiariamente, aplica-se o Estatuto dos Servidores Públicos Civis, Lei Complementar nº 13/94, conforme expressa previsão do art. 2º da Lei Complementar nº 61/2005, donde se depreende que, havendo disposição expressa na lei própria, aquela deve prevalecer, e, somente no seu silêncio, deve-se invocar a Lei geral dos servidores públicos do Estado do Piauí.

Neste exato sentido: PARECER Nº 25/2020/AL/CONSUL/GAB/PGE-PI (00089.002647/2020-03).

Sobre o desenvolvimento funcional e sua espécie, progressão, a Lei Complementar nº 61/2005 dispõe:

Lei Complementar nº 61/2005

Art. 16. O desenvolvimento funcional dos cargos do magistério superior dar-se-á através de progressão e de promoção.

§ 1º Progressão consiste na movimentação do professor do nível em que se encontra, para outro imediatamente superior, dentro da respectiva classe.

(...)

Art. 17. O desenvolvimento funcional fica, em qualquer caso, condicionado a existência de vaga no nível ou classe e também ao atendimento cumulativo dos seguintes requisitos:

I – comprovação da qualificação mínima exigida para o provimento da classe, na forma prevista no artigo 12;

II – esteja em efetivo exercício funcional das atribuições do cargo;

III – não esteja em disponibilidade ou no exercício de mandato eletivo, ressalvado os casos previstos na legislação;

IV – não tenha, nos últimos doze meses, estado em licença para tratar de interesse particular ou se afastado, a qualquer título, sem ônus para os cofres públicos do Estado do Piauí;

V – não ter sofrido pena disciplinar, excetuada a de advertência, nos últimos dois anos;

(...)

Art. 22. A progressão entre os níveis da mesma classe ocorrerá após o cumprimento de um interstício mínimo de dois anos no nível respectivo, mediante avaliação de desempenho.

A lei estabelece, como um dos requisitos indispensáveis para o desenvolvimento funcional, o “*efetivo exercício funcional das atribuições do cargo*” (art. 17, II, LC 61/2005), **não havendo** qualquer ressalva quanto ao afastamento por licença para cursar mestrado, doutorado e pós-doutorado, esta prevista nos arts. 30 e 31, transcritos abaixo:

Art. 30. Além das licenças previstas no Estatuto dos Servidores Cíveis do Estado, será concedida aos Professores da UESPI licença para a realização de mestrado, doutorado e pós-doutorado.

Art. 31. Sem prejuízo da remuneração, será concedida licença para realização de mestrado e doutorado, respectivamente pelo período de dois a três anos ou de três a quatro anos ou por período superior, conforme deliberação da CAPES, garantindo-se ao Professor:

I – afastamento integral dos docentes, inclusive se estes se fizerem na própria instituição ou cidade onde o docente trabalha;

II – indenização para o traslado.

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Universitário deliberar sobre a licença.

Portanto, em resposta ao **ponto principal** da consulta, considerando que a licença em questão pressupõe o afastamento integral (art. 30, I, LC 61/2005) e este é incompatível com o “*efetivo exercício funcional das atribuições do cargo*” (art. 17, II, LC 61/2005), não será possível a concessão da progressão para o professor afastado para cursar pós-graduação ou pós-doutorado.

Em acréscimo, não se pode falar em “*efetivo exercício ficto*”.

Com efeito, o art. 109, VI, “e” da Lei Complementar nº 13/94, que poderia ser cogitado *a priori* como fundamento legal para tanto, não trata da licença em questão, mas da licença para capacitação prevista no seu art. 91, inteiramente distinta.

Além disso, como dito anteriormente, a referida lei é de aplicação subsidiária aos professores efetivos da UESPI, haja vista o disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 61/2005, e a matéria já é disciplinada por esta. Assim, não se aplica a Lei Complementar nº 13/94 no ponto.

Feitas estas considerações, passo ao exame dos **quesitos subjacentes** submetidos à consulta.

1. Qual o alcance da expressão “efetivo exercício” para professores UESPI, no contexto da análise de processos de progressão funcional, a fim de se saber se os docentes da UESPI têm direito à progressão estando afastados das suas atividades junto a esta instituição, para se saber em quais situações que o docente teria direito e quais não teria direito à progressão funcional na instituição; e para se saber se o período de afastamento para pós-graduação é considerado como “efetivo exercício” para fins de cumprimento do interstício mínimo de dois anos necessário à progressão; bem como para se saber (...).

O alcance da expressão “*efetivo exercício*” no contexto de processos que tenham por objeto a progressão funcional é literal.

Enquanto afastados integralmente de suas atividades junto à UESPI, os docentes não farão jus à progressão funcional, vez que ausente o requisito do *“efetivo exercício funcional das atribuições do cargo”* (art. 17, II, LC 61/2005). Em se tratando de afastamento parcial, cogitado na consulta, mantido o *“efetivo exercício funcional das atribuições do cargo”* (art. 17, II, LC 61/2005), não haverá impeditivo prévio à progressão, desde que comprovado o cumprimento integral de todos os requisitos legais.

No tocante ao trecho final do quesito, o requisito – *“efetivo exercício”* – não se confunde com o *“interstício mínimo”* de dois anos necessário à progressão, este estabelecido pelo art. 22 da Lei Complementar 61/2005, *in verbis*:

Art. 22. A progressão entre os níveis da mesma classe ocorrerá após o cumprimento de um interstício mínimo de dois anos no nível respectivo, mediante avaliação de desempenho.

São requisitos distintos. A Lei exige tanto o *“efetivo exercício funcional das atribuições do cargo”* (art. 17, II, LC 61/2005), quanto *“o cumprimento de um interstício mínimo de dois anos no nível respectivo”* (art. 22, LC 61/2005).

Considerando que o docente, mesmo afastado, mantém vínculo funcional com a UESPI, permanecendo no respectivo nível, o período pode ser considerado para cumprimento do interstício em questão.

2. Caso o afastamento para cursar pós-graduação stricto sensu ou pós-doutorado seja considerado efetivo exercício, mesmo que ficto, como deve ser feita a avaliação de desempenho, na prática, de docentes que não estão em atividade presencial na instituição, em virtude desses afastamentos?

Prejudicado. Como visto, o referido afastamento não é considerado *“efetivo exercício funcional das atribuições do cargo”* (art. 17, II, LC 61/2005) e não se pode cogitar de *“efetivo exercício ficto”*.

3. Em que pese o direito de petição, é viável a progressão funcional do docente mesmo ele estando afastado da instituição para cursar especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado?

Inviável, conforme razões declinadas em resposta ao **ponto principal**.

4. Para ter direito à progressão funcional, o docente tem que estar em efetivo exercício e ter uma pontuação mínima (180 pontos) em dois anos, sendo 20 pontos em pesquisa e/ou extensão, registrado na UESPI. Nesta situação, se o docente estiver apenas no primeiro ano em atividades docente e no segundo, se afastou para cursar pós-graduação a nível de especialização, mestrado, doutorado e pós-doutorado, o docente tem direito à progressão levando em conta o período em exercício na instituição e o afastamento para cursar pós graduação, ou seja, o tempo mínimo (Dois anos)?

Novamente, o interstício mínimo de 02 (dois) anos é o período que o docente deve cumprir no respectivo nível, conforme art. 22, LC 61/2005 e art. 4º, I, da Resolução CEPEX 090/2023.

Assim, considerando que, mesmo afastado, mantém vínculo funcional com a UESPI, permanecendo no respectivo nível, o período pode ser considerado para cumprimento do interstício em questão.

Isto não garante, contudo, o direito à progressão enquanto afastado, haja vista a ausência de *“efetivo exercício funcional das atribuições do cargo”* (art. 17, II, LC 61/2005).

Ou seja, na situação narrada, o período de afastamento pode ser contabilizado para fins de cumprimento do interstício mínimo, porém, não garante o direito à progressão, que exige o preenchimento de diversos outros requisitos.

5. No caso de um docente ter cumprido o interstício de dois anos com atividades de pesquisa e/ou extensão e, posteriormente, se afastar, o mesmo tem direito à progressão com base nos últimos dois anos, ou seja, no interstício, independente da natureza desse afastamento, ou tem que esperar o termino do seu afastamento para solicitar progressão?

Durante o afastamento, não estando em “*efetivo exercício funcional das atribuições do cargo*” (art. 17, II, LC 61/2005), o docente não fará jus à progressão.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em análise restrita aos aspectos jurídicos, tenho por respondidos os quesitos da consulta nos termos da fundamentação acima.

É o parecer.

Considerando que este parecer somente produzirá efeitos quando aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, encaminhem-se os autos à Procuradoria-Geral do Estado do Piauí para consideração superior, *ex vi* dos arts. 6º, XX, e 20, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 56/2005.

Teresina/PI, 03 de setembro de 2025.

Assinatura Eletrônica

Yury Rufino Queiroz

Procurador do Estado

[1] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros. 2015. 32ª ed. p. 108.

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Curso de Direito Administrativo*. Atlas. 2015. 28ª ed. p. 20.

[3] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros. 2015. 32ª ed. p. 104.



Documento assinado eletronicamente por **YURY RUFINO QUEIROZ - Matr.0228843-5, Procurador Chefe de Consultoria Setorial**, em 03/09/2025, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0020004777** e o código CRC **BCACC0CF**.