



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
CONSULTORIA FEDERAL EM EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

PARECER n. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 00875.000081/2024-34 e 23115.003900/2024-01

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO - UFRPE e FUNDAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**

ASSUNTOS: REMUNERAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MATÉRIA DE PESSOAL. CARREIRAS DO MAGISTÉRIO FEDERAL DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. CONSULTA SOBRE TEMAS RELACIONADOS À PROGRESSÃO FUNCIONAL, À LUZ DO NOVO ENTENDIMENTO DA AGU: A) DÚVIDA SOBRE A DATA INICIAL DOS EFEITOS FINANCEIROS DA PROGRESSÃO FUNCIONAL; B) DÚVIDA SOBRE A APLICAÇÃO RETROATIVA DO NOVO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, QUE CONSOLIDOU A NATUREZA DECLARATÓRIA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO PARA FINS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL.

I - A data inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional docente é o momento em que os requisitos são preenchidos, situação que ocorre ao final do interstício, respeitada a prescrição quinquenal, na forma expressa pelos artigos 13-A e 15-A da Lei n. 12.772, de 2012, excluindo-se a evolução para as classes de Professor Titular, de acordo com o disposto no PARECER n. 00019/2024/DECOR/CGU/AGU.

II - Por outro lado, no que toca à aplicação retroativa do novo entendimento firmado no PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, a orientação é no sentido de que, havendo pedido do docente, o novo entendimento pode retroagir para o fim de permitir ajustes nos seus registros funcionais, ou seja, para permitir que o docente seja reposicionado nas classes e níveis compatíveis com o novo entendimento.

1. RELATÓRIO

1. As consultas tratadas nos processos em epígrafe foram remetidas à SUBCONSU com pedidos de orientação e uniformização sobre dois temas relacionados à progressão funcional na carreira docente das Instituições Federais de Ensino, a saber: **a)** data inicial dos efeitos financeiros da progressão; e **b)** possibilidade de aplicação retroativa, ou não, do novo entendimento firmado pelo PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, que consolidou a interpretação de que a avaliação de desempenho para fins de progressão funcional nessas carreiras possui natureza meramente declaratória (00407.014018/2023-11, sequencial 37).

2. A Procuradoria Federal Junto à Universidade Federal Rural de Pernambuco (PF/UFRPE) assim sintetizou sua consulta:

"30. Com o propósito de viabilizar a implementação uniforme do PARECER n° 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, e lastreada nos princípios da segurança jurídica e isonomia, vem essa Procuradoria Federal junto à UFRPE solicitar orientações sobre como proceder relativamente aos pontos tratados no presente parecer, em especial:

a) Qual orientação deve ser dada relativamente aos efeitos financeiros das progressões e promoções, especialmente considerando a divergência de entendimentos apontadas no subitem 2.1. da presente nota.

b) Que orientação deve ser dada relativamente ao ponto tratado no subitem 2.2. da presente manifestação, mais especificamente, de que maneira o novo entendimento materializado no PARECER nº 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU repercute nos atos anteriormente praticados?"

3. De sua vez, a Procuradoria Federal Junto à Fundação Universidade Federal do Maranhão (PF/UFMA) se manifestou no mesmo sentido do Parecer n. 00003/2023/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (NUP 00407.014018/2023-11, seq 6) quanto aos efeitos financeiros da progressão, ou seja, os efeitos financeiros devem ser estabelecidos a partir do cumprimento dos requisitos (interstício e pontuação mínima), observada, apenas, a eventual ocorrência da prescrição quinquenal.

4. Quanto à aplicação retroativa do entendimento firmado pelo PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, que consolidou a interpretação de que a avaliação de desempenho para fins de progressão funcional nas referidas carreiras possui natureza meramente declaratória, a PF/UFMA registrou divergência com as manifestações jurídicas produzidas nos NUPS n. 23105.009598/2023-24, 23101.000848/2024-81, 23746.000784/2024-33, 23111.009283/2023-06 e 23085.000921/2024-61, e apontou a necessidade de uniformização, nos seguintes termos:

"31. No ponto, tenho que a revisão do posicionamento administrativo **reconhece expressamente o equívoco da antiga interpretação** a partir da consolidação do entendimento firmado pela jurisprudência, o que **possibilita a correção atual da continuidade dos efeitos dos atos praticados sob a égide da interpretação anterior sem que estes atos sejam necessariamente anulados ou revistos enquanto vigoraram**. Explico.

32. Nada obstante as progressões efetuadas sob égide da interpretação anterior tenham operado efeitos no tempo em relação aos níveis e classes obtidos pelos professores durante a carreira e esses efeitos tenham se consumado enquanto vigorou tal entendimento, a partir da alteração no trato da matéria surge a necessidade presente **e não retroativa** de reposicionar os servidores nas classes e níveis compatíveis com o entendimento atualmente em vigor. Trata-se de correção dos efeitos prolongados no tempo de atos praticados em desconformidade com o atual delineamento da matéria."

(grifos do original)

5. É o necessário relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Admissibilidade

6. A Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica (SUBCONSU) é órgão da Procuradoria-Geral Federal - PGF criado pelo Decreto n. 11.328, de 1º de janeiro de 2023, que sucedeu o extinto Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.

7. Enquanto não atualizados os atos normativos internos da PGF para atender à nova realidade trazida pelo Decreto n. 11.328, de 2023, deve-se manter a aplicação da Portaria PGF n. 338, de 12 de maio de 2016.

8. No que importa à presente demanda, ressalta-se o disposto no artigo 39 da mencionada portaria, que assim dispôs sobre as competências consultivas do DEPCONSU (sucedido pela Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica - SUBCONSU):

Art. 39 Os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal poderão suscitar, por meio do respectivo Procurador-Chefe, consulta ao DEPCONSU, 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;

II - entenda necessária revisão de entendimento firmado em orientação normativa editada pelo órgão central competente da Administração Pública Federal; ou

III - tenha por objeto questão de alta relevância.

9. Registre-se que o Decreto n. 11.328, de 2023, prevê a competência para análise de controvérsias jurídicas entre órgãos da PGF, veja-se:

Art. 69. À Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica compete:

(...)

V - analisar controvérsias jurídicas entre órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal e entre esses e outros órgãos de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal;

10. Tomando-se por base o contexto narrado no NUP 23115.003900/2024-01, entende-se que se trata de consulta sobre controvérsia jurídica entre órgãos da Procuradoria-Geral Federal, de modo que o seu conhecimento se dá pela regra contida no artigo 69, inciso V, do Decreto n. 11.328, de 2023, e inciso I, do artigo 39, da Portaria PGF n. 338, de 2016, razão pela qual entendemos que deve ser admitida a consulta.

2.2 Análise jurídica

11. Conforme adiantado no relatório acima, são dois os temas objeto da presente análise: **a)** data inicial dos efeitos financeiros da progressão; e **b)** possibilidade de aplicação retroativa, ou não, do novo entendimento firmado pelo PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU, que consolidou a interpretação de que a avaliação de desempenho para fins de progressão funcional nessas carreiras possui natureza meramente declaratória (00407.014018/2023-11, seq. 37).

12. **Quanto ao primeiro tema**, é sabido que a Procuradoria-Geral Federal (PGF), as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios da Educação e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR-MEC e CONJUR-MGI) e o Órgão Central do SIPEC firmaram entendimento consensual acerca da natureza declaratória da avaliação de desempenho para fins de progressão nas carreiras do magistério federal, bem como quanto à possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios, em harmonia com a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ sobre o assunto.

13. Tal entendimento foi acolhido pelo Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União (00407.014018/2023-11, seq. 36), ao aprovar o PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (00407.014018/2023-11, seq. 37).

14. Após a edição do referido Parecer, o DECOR restituiu os autos à PGF para manifestação sobre "*o início do processo de desenvolvimento e dos efeitos financeiros da progressão na carreira do Magistério Federal*" (00407.014018/2023-11, seq. 38).

15. Sobre o ponto, a SUBCONSU emitiu a NOTA n. 00003/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (NUP: 00407.014018/2023-11, seq. 147), com o seguinte teor:

"15. Pelo exposto, entende-se que o início dos efeitos financeiros da progressão das carreiras do magistério federal deve considerar o momento de cumprimento dos requisitos, que, **salvo em relação à evolução para a classe de professor titular**, coincide com o final do interstício, segundo tese aprovada pelo Advogado-Geral da União.

16. Em suma, caso a lei de regência não houvesse tratado expressamente desse ponto nos seus artigos 13-A e 15-A, seria absolutamente natural que o efeito financeiro incidisse apenas a partir do requerimento da progressão pelo docente. De todo modo, como não é essa a situação encontrada na lei, o caminho natural é o efeito financeiro ser aplicado a partir do final do interstício (ressalvando aqui, reitera-se, a evolução para a classe de professor titular, dada a existência de um terceiro requisito com natureza constitutiva, qual seja, a aprovação de memorial), porque é nesse momento que os requisitos da progressão são preenchidos. Tanto isso é verdade que a partir desse marco é deflagrada a contagem de um novo interstício.

17. De se registrar, porém, que o pedido da progressão a destempo pelo docente leva à incidência da prescrição quinquenal, de maneira que quanto mais tempo levar o docente para pedir a sua progressão, estará a perder gradativamente alguma parte do efeito financeiro."

16. O entendimento da PGF foi acolhido integralmente pelo DECOR/CGU no PARECER n. 00019/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 00407.014018/2023-11, sequencial 160), cuja ementa tem o seguinte teor:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. MAGISTÉRIO FEDERAL. INÍCIO DO PROCESSO DE PROGRESSÃO E DOS EFEITOS FINANCEIROS.

I - A exigência de apresentação de requerimento do servidor para início do processo de progressão nas carreiras do Magistério Federal coaduna-se com o disposto na Lei nº 12.772, de 2012 e no art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999.

II - A teor do que disciplinam os arts. 13-A e 15-A da Lei nº 12.772, de 2012, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e o entendimento adotado no PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU, considera-se o marco inicial dos efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal o momento do cumprimento dos requisitos legais, que coincide com o final do interstício, excetuada a hipótese de evolução para as classes de Professor Titular.

III - Os efeitos financeiros da progressão funcional nas carreiras do Magistério Federal submetem-se às regras da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 1932.

17. **Seguindo na análise da consulta**, vale ponderar que o presente NUP e o NUP 23115.003900/2024-01 também apresentaram consulta sobre divergência de entendimento entre órgãos da PGF sobre um outro ponto, qual seja, a possibilidade de retroação do novo entendimento exarado no PARECER n. 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU (00407.014018/2023-11, seq. 37) para alcançar os atos pretéritos já praticados. Ou seja, nas palavras da PF/UFRPE:

"a Administração deve rever esses atos pretéritos e adequá-los ao entendimento do PARECER nº 00038/2023/CGPP/DECOR/CGU/AGU ou deve manter os atos praticados sob a égide da interpretação anterior, entendendo como declaratória a avaliação de desempenho apenas após a mudança de interpretação da Administração?"

18. Aderindo ao posicionamento defendido pela PF/UFMA, **entendemos que a aplicação do novo entendimento às progressões já efetuadas pode, sim, se prestar a produzir um reposicionamento do docente na carreira**, com o recálculo de interstícios passados em razão da contagem, agora, de períodos de produção do docente que não foram considerados anteriormente. Isso, sobretudo, para não criar uma situação de quebra da isonomia, em que os docentes que deixaram de pedir progressão durante o entendimento anterior passariam a ter um tratamento mais favorável frente àqueles que pediram progressão nas épocas apropriadas.

19. Vale registrar, com efeito, que a retroação aqui defendida não é capaz de produzir efeitos prejudiciais aos docentes, se prestando apenas a equalizar o que já foi feito (progressões deferidas com base na interpretação anterior) com o que será efetuado doravante (progressões a serem efetivadas com base na nova interpretação), buscando-se uma lógica sistêmica. Ou seja, a aplicação do novo entendimento deve promover uma readequação da evolução funcional do docente na carreira, promovendo-se ajustes na ordem dos interstícios, em prol de uma harmonização intertemporal das decisões administrativas.

20. Não se desconhece, por certo, o princípio da segurança jurídica constitucionalmente posto no artigo 5º, inciso XXXVI, ou as disposições da Lei n. 9.784, de 28 de janeiro de 1999, que estabelece que a Administração observará, entre outros critérios, na interpretação da norma administrativa, a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação.

21. Da mesma forma, também não se desconhece o *parágrafo único* do artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que reforça a obrigatoriedade de, nos processos administrativos, serem preservadas as situações plenamente constituídas com base em critérios jurídicos em vigor à época dos fatos.

22. Nesse sentido, é preciso destacar que a aplicação do novo entendimento sem abrir espaço para o devido reposicionamento do docente na carreira poderá criar um quadro de desigualdade no tratamento dos docentes. Veja-se o mencionado pela PF/UFRPE:

"22. Isto porque, tal entendimento prejudica os docentes que durante todo o período de vigência da interpretação anterior fizeram suas progressões com algum pequeno atraso, às vezes, inclusive, por mora da própria Administração. A nova interpretação, mais benéfica, só será aplicada nesses casos a partir do último interstício, sepultando qualquer possibilidade de aplicação da interpretação mais vantajosa relativamente aos interstícios anteriores. Na prática, isso pode significar meses ou anos de prejuízo na evolução da carreira docente.

23. Por outro lado, será beneficiado aquele docente que não solicitou em nenhum momento a progressão ou promoção sob o critério anterior. Nesse caso, solicitando todas agora, será beneficiado com a aplicação da interpretação mais vantajosa durante todo o período retroativamente, ainda que os efeitos financeiros estejam limitados ao prazo prescricional."

23. Pelo exemplo trazido, observamos que não há como se afastar de uma análise sobre as consequências da não retroação do entendimento consagrado no PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (00407.014018/2023-11, seq. 37).

24. Em outras palavras, considerando a lógica do sistema de progressão na carreira do magistério federal, se não for efetuada uma conexão temporal entre as interpretações (antiga e nova) para que a nova passe a colher também as progressões já realizadas, ao invés de obtenção de segurança jurídica poderemos presenciar o alcance de efeitos inversos, tal como citado no exemplo da PF/UFRPE, com a manutenção de alta judicialização em torno do tema.

25. Nesse contexto, é importante registrar o posicionamento da PF/UFMA:

"25. Ora, é preciso considerar que, no caso, a mudança de interpretação da norma administrativa **decorre exatamente do reconhecimento em âmbito administrativo da melhor interpretação que já vinha sendo adotada pela jurisprudência pátria**, no sentido de que *"a progressão funcional por mérito tem natureza declaratória, e os respectivos efeitos fluem a partir do cumprimento dos requisitos previstos em lei para tanto, já que a partir daí o servidor tem direito subjetivo"* (REsp 1995528/RN, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma do STJ, DJe 20/04/2023), bem como do reconhecimento da possibilidade de haver progressão em mais de um nível, de uma só vez, pelo acúmulo de interstícios na carreira do Magistério Federal.

26. Desse modo, é notório que somente agora, **com novo entendimento, é que a interpretação normativa se faz em benefício dos servidores interessados e aponta no sentido de que era equivocada a interpretação anterior (equivoco administrativo, em desfavor dos destinatários) que prejudicou a concessão de vantagens aos beneficiários.**

27. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que *'pode a Administração Pública, segundo o poder de autotutela a ela conferido, retificar ato eivado de vício que o torne ilegal, prescindindo, portanto de instauração de processo administrativo (Súmula 473, 1ª parte, - STF).'*' (RE nº 247.399/SC, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJU de 24/5/2002). (EDcl no MS 8076 / DF – Rel. Ministro Paulo Gallotti – Julgado em 24/8/2005)

28. Ainda nessa linha de entendimento, cito trecho transcrito no PARECER n. 00022/2024/GAB/PFUFESBA/PGF/AGU (NUP: 23746.000784/2024-33), do Eminentíssimo Procurador Federal, Dr. Francisco de Castro Macêdo, no seguinte sentido:

*"Assim, toda norma (inclusive administrativa) deve ser interpretada em seu processo de aplicação, sendo que, eventualmente, a Administração pode modificar o seu entendimento acerca do significado de determinada norma. O ordenamento jurídico não veda tal possibilidade, **mas tão somente impede a retroatividade da nova interpretação.** Nessa linha, não é demais ressaltar que tanto a atividade legislativa quanto a administrativa voltam-se, em regra, para o futuro, pois criam direito positivo, provendo novas situações e efetivando atos materiais de realização do ordenamento jurídico"*

29. É preciso ter clareza de que a superveniência de nova interpretação jurídica da questão não pode ser aplicada retroativamente para atingir os **atos consolidados pelo tempo, mas pode incidir sobre os efeitos procrastinados no tempo decorrentes das progressões já realizadas**, tal como o direito do servidor de ser reposicionado conforme atual entendimento a partir de 23 de novembro de 2023. Portanto, é evidente que a **possibilidade de revisão administrativa encontra limite no transcurso do tempo de modo que somente pode ser efetivada no prazo de cinco anos contados do requerimento de revisão ou reposicionamento a partir da consolidação administrativa do novo entendimento**, como, aliás, previsto no art. 54 da Lei 9.784 /99 e como o exige o princípio da segurança jurídica (precedente: TRF-4 - AC: 50679624520204047100 RS, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 10/05/2022, TERCEIRA TURMA).

30. Isto porque a **mudança de compreensão sobre a matéria em foco tem notório efeito protraído no tempo, na medida em que a mudança de marco no nascimento do direito subjetivo reconhecido pela jurisprudência que assentou a alteração da posição da Administração tem repercussão atual sobre o nível e classe que os servidores se encontram posicionados, remanescendo, portanto, a possibilidade de implementar esse direito daqui pra frente.**

31. No ponto, tenho que a revisão do posicionamento administrativo **reconhece expressamente o equívoco da antiga interpretação** a partir da consolidação do entendimento firmado pela jurisprudência, o que **possibilita a correção atual da continuidade dos efeitos dos atos praticados sob a égide da interpretação anterior sem que estes atos sejam necessariamente anulados ou revistos enquanto vigoraram**. Explico.

32. Nada obstante as progressões efetuadas sob égide da interpretação anterior tenham operado efeitos no tempo em relação aos níveis e classes obtidos pelos professores durante a carreira e esses efeitos tenham se consumado enquanto vigorou tal entendimento, a partir da alteração no trato da matéria surge a necessidade presente e **não retroativa** de reposicionar os servidores nas classes e níveis compatíveis com o entendimento atualmente em vigor. Trata-se de correção dos efeitos prolongados no tempo de atos praticados em desconformidade com o atual delineamento da matéria."

(grifos do original)

26. Tal como dito pela PF/UFMA, resta claro que a superveniência de uma nova interpretação dotada de valor normativo, como é a que se impôs com o PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (00407.014018/2023-11, sequencial 37), significa que o Direito está evoluindo para aplicação de soluções mais coerentes e mais justas para os seus titulares.

27. De acordo com tal entendimento, é razoável compreender que a aplicação da Lei n. 9.784, de 1999, e da LINDB, no que toca à retroação de nova interpretação, apenas impede que as progressões constituídas sejam invalidadas, o que não é o caso em questão. Para além disso, o impedimento da aplicação retroativa de nova interpretação não é absoluto, sendo admitido em situações excepcionais. É nesse sentido precedente dessa SUBCONSU, por meio do **Enunciado nº 303 - Administrativo:**

"303 - ADMINISTRATIVO

A inovação interpretativa adotada de norma já em vigor produz efeitos sobre situações pendentes ou iniciadas após a sua adoção. **A nova interpretação administrativa possui em regra efeitos prospectivos**, incidindo sobre fatos futuros ou pendentes, na forma do artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n. 9.784/1999.

Fonte: Parecer n. 00022/2019/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP: 00765.000192/2019-21 (Seq. 18)."

28. Vale ponderar, ainda, que no caso presente não se está simplesmente diante de "aplicação retroativa" de nova interpretação, mas sim diante da aplicação de nova interpretação a atos que, não obstante pretéritos, estão a produzir efeitos sucessivos ao longo do tempo, de maneira que é de se concluir que, havendo pedido do docente, seja plenamente possível revisar as progressões já concedidas para o fim de recálculo dos interstícios.

29. É importante frisar que, a rigor, não se estaria propriamente a aplicar retroativamente o novo entendimento, mas sim a impedir que o entendimento anterior, que já foi superado, continue a produzir efeitos na vida funcional do docente. Em outras palavras, quando se diz que o novo entendimento firmado no PARECER n.

00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (00407.014018/2023-11, sequencial 37) pode ser aplicado retroativamente, o que de fato se está a concluir é que as lacunas na vida funcional do docente, constituídos por períodos de produção que não foram devidamente contados para fins de progressão, possam vir a sê-lo e, com isso, promover a correção dos efeitos atuais e futuros da interpretação antiga.

30. Com essa exposição, filiamo-nos ao entendimento da doutrina e da jurisprudência que defende a irretroatividade de nova interpretação quando se tratar de restrição de direitos, sendo a retroação permitida para ampliar direitos, bem como diante de situações excepcionais. Vejamos:

"A vedação de aplicação retroativa de nova interpretação, entretanto, é matéria extremamente delicada. Em nosso entender, a vedação somente alcança as hipóteses em que a nova interpretação prejudica o interessado. Naquelas, todavia, em que a nova concepção administrativa produza benefícios ao indivíduo, não vemos como deixar de alcançar as situações jurídicas anteriores idênticas não beneficiadas pela nova visão interpretativa, salvo, é claro, se já ocorrida a prescrição ou a aplicação for materialmente inviável. Não retroagir o novo entendimento nesses casos vulnera nitidamente o princípio da isonomia e da impessoalidade, pois que não se pode admitir que a Administração atue de uma forma para uns e não o faça para outros na mesma situação jurídica. Aliás, se a Administração adota nova interpretação sobre certa norma ou certo fato é porque reconhece que anterior não era a adequada."

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 68/69)

"MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR. PENSÃO POR MORTE. NOVA INTERPRETAÇÃO. RESTRIÇÃO DE DIREITOS. IMPOSSIBILIDADE. LEI 9.784/99. SEGURANÇA JURÍDICA. APELO DESPROVIDO. 1. É assente na jurisprudência a posição no sentido de que, inexistindo prova de ilegalidade e de má-fé por parte do servidor, é defeso à Administração reexaminar o ato face à mudança de critério interpretativo. Com efeito, a própria Lei n. 9.784/99 veda a aplicação retroativa da nova interpretação conferida pela Administração que resulte na restrição de direitos, na medida em que o administrado deposita sua confiança nos atos praticados pela Administração. 2. Situação em que a decisão adotada pela administração revela alteração da interpretação administrativa conferida ao dispositivo legal, o que encontra óbice no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/99. 3. Mantida a sentença que concedeu a segurança. (TRF-4 - APL: 50010215620204047119, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 13/09/2022, TERCEIRA TURMA)"

"ADMINISTRATIVO. NOVA INTERPRETAÇÃO ADMINISTRATIVA. ART 2º, §º ÚNICO, XIII DA LEI Nº 9.784/99. APLICAÇÃO RETROATIVA. VEDAÇÃO. 1. Há expressa previsão legal disposta na Lei nº 9.784/99, em seu art. 2º, parágrafo único, inc. XIII, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação de matéria administrativa já anteriormente avaliada. 2. Se a Administração adotou determinada interpretação da norma como a correta para o caso dos autos, expedindo portaria administrativa conferindo determinada vantagem, a lei, em face da boa-fé do servidor e em respeito à segurança jurídica, estabiliza tal situação, vedando a anulação do ato anterior sob a justificativa de que tenha sido praticado com base em errônea interpretação de norma legal administrativa, ou seja, como base em novo entendimento da norma administrativa. Tal entendimento é inaplicável se presente a má-fé do servidor, ou no caso de equívoco administrativo na concessão de alguma vantagem. (TRF-4 - APELREEX: 50041794220124047009 PR 5004179-42.2012.4.04.7009, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 07/08/2015, TERCEIRA TURMA)"

(destaques acrescidos)

31. Destarte, considerando-se que falhas administrativas podem ser superadas para que nova interpretação se imponha, as normas citadas (Lei n. 9.784, de 1999, e LINDB) devem ser interpretadas de forma que, reconhecendo-se a plena constituição das progressões sob a vigência da decisão administrativa anterior, o entendimento uniformizado no PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU possa retroagir para permitir o recálculo dos interstícios, mediante a contagem de períodos que deixaram de ser considerados por efeito do entendimento anterior, com o consequente reposicionamento do docente na estrutura da carreira.

32. **É preciso frisar, entretanto,** que só poderão ser pagos eventuais efeitos financeiros decorrentes desse reposicionamento do docente na carreira referentes aos cinco anos anteriores ao requerimento, por força do disposto no Decreto 20.910, de 1932.

33. Sendo assim, embora seja possível retroagir o entendimento firmado no PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU para permitir o recálculo de todos interstícios e reposicionar o docente na estrutura da carreira, eventuais os efeitos financeiros decorrentes desse reposicionamento devem observar a prescrição quinquenal.

3. CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, recomendamos a admissibilidade da presente consulta. No mérito, entendemos pela possibilidade de aplicação do novo entendimento exarado no PARECER n. 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU às progressões docentes efetuadas durante a vigência do entendimento anterior, desde que haja pedido do docente nesse sentido, para que sejam recalculados os interstícios, promovendo-se o correto posicionamento do docente na carreira. Eventuais efeitos financeiros decorrentes desse novo posicionamento ficam limitados ao quinquênio anterior ao pedido, em observância à prescrição quinquenal.

35. Quanto à data inicial dos efeitos financeiros decorrentes da progressão funcional, registramos o entendimento exarado no PARECER n. 00019/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP 00407.014018/2023-11, sequencial 160), no sentido de que a data inicial dos efeitos financeiros é o momento em que os requisitos são preenchidos, situação que ocorre ao final do interstício, respeitada a prescrição quinquenal, na forma expressa pelos artigos 13-A e 15-A da Lei n. 12.772, de 2012, excluída a evolução para as classes de Professor Titular.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

À consideração superior.

VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00875000081202434 e da chave de acesso e8dc1ec3



Documento assinado eletronicamente por VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1482375378 e chave de acesso e8dc1ec3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 19-09-2024 17:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
