



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO  
GABINETE DA PROCURADORIA FEDERAL  
AV. FRANCISCO MOTA, 572, CAMPUS LESTE, BAIRRO PRESIDENTE COSTA E SILVA,  
MOSSORÓ/RN, CEP 59.625-900.

**PARECER n. 00255/2024/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU**

**NUP: 23091.005737/2023-47**

**INTERESSADOS:** ASSESSORIA TÉCNICA DA PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS.

**ASSUNTOS:** PROGRESSÃO FUNCIONAL.

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. PARECER. CONSULTA. ASSESSORIA TÉCNICA DA PROGEPE. SERVIDORA. REVISÃO DA PROGRESSÃO FUNCIONAL. PARECER N. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU. REVISÃO DAS PROGRESSÕES. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES. MEDIDA QUE SE IMPÕE.

**1. RELATÓRIO.**

1. Trata-se de consulta jurídica complementar promovida pela Assessoria Técnica da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas sobre a possibilidade de reconsideração do entendimento referente à revisão da progressão de carreira docente. Assim, os autos foram encaminhados para avaliação da **Procuradoria Federal na UFERSA**, em obediência ao artigo 10, *caput*, da Lei nº 10.480/2002<sup>[1]</sup>.

2. Os autos virtuais, encaminhados a esta Procuradoria Federal em **11.10.2024**<sup>[2]</sup>, estão instruídos, a partir do Parecer nº 00145/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU (*sequência 13*), com os seguintes elementos:

**Sequência 13**

(a) Parecer nº 00145/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU (NUP: 23091.005737/2023-47);

**Sequência 14**

(b) Despacho nº 146/2024 - AT-PROGEPE, 23 de outubro de 2024, formalizando o teor da consulta; e

**Sequência 15**

(c) Parecer nº 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (NUP: 00875.000081/2024-34 e 23115.003900/2024-01).

3. É o relatório. Passe-se, pois, a fundamentar.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

4. Preliminarmente, urge esclarecer que a análise da pretensão levantada não deve adentrar nos aspectos eminentemente afetos à seara administrativa<sup>[3]-[4]</sup>, haja vista a falta de competência desta Procuradoria Federal para tal encargo, o que não afasta a análise das nuances fáticas ensejadoras do presente procedimento com vista ao atendimento dos fins esperados pela ordem jurídica; em termos mais claros, abstraindo-se do *mérito administrativo*, a presente análise restringe-se, unicamente, ao âmbito dos ditames legais em vigor e demais consectários fático-jurídicos ao evento apresentado. Feito este esclarecimento, passa-se ao objeto da consulta.

5. No âmbito da Administração Pública vige o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, de maneira que, constado qualquer fato passível de causar danos ao patrimônio público material ou imaterial, o que inclui a ofensa aos princípios norteadores da atividade administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB, artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 e artigo 11, da Lei nº 8.429/1992), impõe-se a identificação dos agentes causadores do evento danoso e a aferição de sua culpabilidade, observada a prescrição ou a decadência, quando configuradas, para fins de aplicação de penalidades, bem como os responsáveis pela preservação do bem violado e/ou pela manutenção da ordem dos bens postos em custódia, uma vez que a culpa *in vigilando* também enseja a devida reprimenda legal, conforme as circunstâncias de cada caso, do servidor envolvido; já o Estado, por sua vez, responde de forma objetiva, isto é, independentemente de culpa aferível daquele (artigo 37, § 6º, da CRFB).

6. Na consulta em apreço, observa-se a pretensão de expedir atos administrativos consentâneos com as normas legais cogentes ou, conforme o caso, **dirimir dúvida jurídica quanto à possibilidade de reconsideração do entendimento referente à revisão da progressão de carreira docente**, bem como observar toda a principiologia reinante no nosso ordenamento, tudo bem concertado, como quer a harmonia dos sistemas jurídicos coerentes e razoáveis.

7. Cumpre, inicialmente, transcrever a consulta formulada nos autos:

[...]

9. Por fim, questiona-se:

a.

Existe possibilidade da Ufersa realizar a revisão da progressão funcional na carreira docente de maneira declaratória, considerando a prescrição quinquenal exclusivamente para eventuais efeitos financeiros retroativos conforme tabela proposta no item 7?

b.

Se sim, qual a data inicial para contagem da prescrição? Data do protocolo de revisão geral da Adufersa (18/04/2022), Data do requerimento da docente (14/04/2023), ou da mudança de entendimento da Consultoria Jurídica (23/11/2023)?

c.

Nos demais casos, a prescrição dos efeitos será a cada novo requerimento administrativo? Ou ainda aproveitamos o termo inicial do protocolo da Adufersa?

[...]

8. Antes de tudo, é necessário esclarecer que as situações que envolvem a questão da progressão funcional devem observar a ocorrência da prescrição administrativa e considerar que, diante da inércia do(a) servidor(a), deve ser vedado qualquer novo critério para a progressão funcional com relação aos interstícios já prescritos por força do disposto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, nestes termos: **"As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos**

**contados da data do ato ou fato do qual se originarem".** Dito de outro modo, a atualização do entendimento já manifestado pela PF/UFERSA, **já que não se trata propriamente de pedido de reconsideração, mas mera observância de hierarquia administrativa, não contempla a possibilidade de superação da prescrição administrativa.** E isso, evidentemente, não é uma coisa simples diante da multiplicidade de questionamentos que possam advir da situação concreta de cada docente na instituição.

9. Outro aspecto que não pode ser relevado é que a legislação exige o atendimento de 02 (dois) requisitos para a efetivação da progressão funcional, a saber: **(a)** o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível (art. 12, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.722/2012); e **(b)** aprovação em avaliação de desempenho (art. 12, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.722/2012). Entretanto, tais exigências não dão fim as diversas dúvidas sobre a temática da progressão funcional, principalmente dada as singularidades de cada caso. Contudo, isso não quer dizer que a questão seja linear, pois podem existir servidores que, simplesmente, não contemplam a pontuação mínima para a progressão funcional. **Claro, isso é a exceção, mas não deixa de ser uma possibilidade. Em outras palavras, a possibilidade de reordenação dos interstícios, ainda que sem efeitos financeiros, não acarreta uma ordenação automática, pois, embora seja raro, docentes podem não atender aos requisitos legais (comprovação de desempenho).**

10. Em relação ao caso da servidora Luciana Vieira de Paiva, já ficou esclarecido no Parecer nº 00145/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU (NUP: 23091.005737/2023-47) que a nova data-base é 18/06/2015, **por ter sido a data do protocolo do pedido de progressão**, portanto, sem qualquer possibilidade de alteração e que o eventual equívoco da área administrativa na análise dos interstícios não poderia ser mais retificado. Aliás, todo período anterior a 10/10/2016 já se encontraria prescrito desde 11/10/2021, logo, a nova data-base se revelaria imodificável, conforme a tabela que foi apresentada. Nesse sentido, vale destacar os principais esclarecimentos do referido parecer, nessas palavras:

[...]

15. Assim, pouco importa que a data de requerimento da ADUFERSA tenha ocorrido em 22/04/2022, aliás, com efeito retroativo a 18/04/2017, porque ela não terá condão de modificar a data da nova data-base já definida em 18/06/2015, pois ela é imodificável, haja vista representar a data definitiva decorrente de interstício já avaliado e consolidado no tempo, isto é, quando já ocorreu a prescrição quinquenal.

16. Feito esses ligeiros esclarecimentos, cumpre responder, de modo breve, aos questionamentos ventilados nos autos, nestes termos:

(a) *primeiro questionamento* - a resposta é positiva. Porém, tendo em vista os limites temporais do poder de autotutela administrativa, devem ser observados os interstícios já prescritos, isto é, que não admite mais alteração. No caso dos autos, a revisão alcança o interstício de 18/06/2015 a 18/10/2017, mas sem qualquer efeito prático, já que não é possível estabelecer a data-base de ingresso na CMS. Nesse ponto, sugere-se que a área administrativa considere a data de requerimento da ADUFERSA para todos os servidores, independentemente de vínculo com a entidade, porquanto, nessa hipótese, a área administrativa prestigia um tratamento uniforme entre os servidores, a despeito de eventual inércia na defesa dos seus direitos;

(b) *segundo questionamento* - a resposta é negativa. Não há parâmetro normativo para tal pretensão administrativa, se a nova data-base não permite mais modificação por resultar de ato jurídico perfeito e imutável pela prescrição, por certo, não há como modificá-la para que conceba sua alteração a partir da data de ingresso na CMS;

(c) *terceiro questionamento* - resposta prejudicada. Tendo em vista o limite objetivo do artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932;

(d) *quarto questionamento* - os interstícios mencionados no item 14.

17. Por fim, cumpre destacar, mais uma vez, o entendimento desta Procuradoria exarado no DESPACHO n. 00048/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU (NUP nº 23091.004291/2022-52), no qual a seara administrativa poderá adaptar os interstícios ainda não atingidos pela prescrição, para que o servidor possa beneficiar-se da melhor maneira possível, veja-se:

[...]

### 3. CONCLUSÃO.

19. Ante o exposto, conclui-se<sup>[5]</sup> pela possibilidade de a área administrativa adaptar os interstícios ainda não atingidos pela prescrição quinquenal, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932.

[...]

11. Percebe-se, sem maiores esforços, que, mesmo diante do entendimento anterior, portanto, antes do recente entendimento da PGF, o item 19 do parecer mencionado reafirma a importância da prescrição administrativa. Aliás, no âmbito desta Procuradoria Federal, outros esclarecimentos (no mesmo sentido) já foram feitos no Parecer nº 00088/2023/GAB/PF-UFERSA/PGF/AGU (NUP: 23091.005229/2022-88) e que merecem ser mencionados, nesses termos:

15. Feito esses ligeiros esclarecimentos, cumpre responder, de modo breve, ao questionamento ventilado nos autos, nestes termos: a resposta só pode ser negativa. Não há qualquer possibilidade de permitir a avaliação, a qualquer tempo, para fins de progressão funcional, sem efeitos financeiros, de interstício já fulminado pela prescrição administrativa (*Dormientibus non succurrit jus*). Lamenta-se que tal fato tenha acarretado prejuízo aos servidores, contudo, qualquer interpretação em sentido contrário, por certo, adentraria no domínio do querer sobre o conhecer no plano da análise jurídica.

[...]

17. Por fim, cumpre destacar que, contanto que os interstícios não estejam prescritos, caso a caso, conforme a data dos requerimentos dos docentes, é possível em um único requerimento promover a retificação da data-base dos interstícios dos docentes, o que não se admite é a revisão de todo o tempo da carreira, porquanto seria como negasse qualquer possibilidade de prescrição administrativa.

### 3. CONCLUSÃO.

18. Ante o exposto, conclui-se pela impossibilidade de acolhimento da pretensão da administração em fazer uma revisão da "carreira toda" do docente, pois deve ser observado o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 20.910/1932; contudo, pode a Administração adequar os interstícios não atingidos pela prescrição para que os docentes não sejam tão prejudicados, conforme o item 16 supra.

[...]

12. Entretanto, **o cenário restou alterado diante do novo entendimento da PGF sobre a matéria**, daí que o teor da presente consulta é sobre a possibilidade de reconsideração do entendimento (adequação do novo entendimento) referente à revisão da progressão de carreira docente, tendo em vista o Parecer n. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (NUP: 00875.000081/2024-34 e 23115.003900/2024-01). Um dos esclarecimentos que o referido parecer busca dirimir é **sobre a possibilidade da ordenação dos interstícios de avaliação** diante 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 e que, nessa qualidade, não seria alvejado pela prescrição. A despeito de divergir dessa tese, **que confunde o inevitável caráter declaratório da constituição do direito com a própria constituição do direito**, ela deve ser encampada pela UFERSA, sobretudo, porque acarreta benefícios aos docentes. Nesse contexto, a inércia é resulta prestigiada, ainda que a lei diga com todas as letras que o docente deva promover o requerimento administrativo. Dito de outro modo, a nova interpretação torna praticamente a progressão funcional um fenômeno automático (algo que desejou evitar com a lei em vigor), pois raramente ocorrerá prescrição quinquenal, pois o docente teria que ficar inerte por mais de 05 (cinco) anos para, só assim, sofrer alguma implicação de ordem financeira e, mesmo assim, sem alterar, de modo algum, das datas dos interstícios, excetuando-se algum caso de afastamento da atividade docente não considerado para fins de progressão funcional ou, o que se revela ainda mais difícil, não aprovação na avaliação de desempenho.

13. Para melhor trabalhar a questão, mencionam-se os principais apontamentos do Parecer n. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, nesses termos:

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.

[...]

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:

[...]

### 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.

[...]

14. De qualquer sorte, o reposicionamento do docente na carreira, tendo em vista o alinhamento da data-base, só poderão gerar efeitos financeiros no cinco anos anteriores ao requerimento, por força do disposto no Decreto nº 20.910, de 1932. Feito esses ligeiros esclarecimentos, cumpre responder, de modo breve, aos questionamentos ventilados nos autos, nestes termos:

**(a) primeiro questionamento** - a resposta é positiva, pois, diante do Parecer n. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, não há como defender tese diversa;

**(b) segundo questionamento** - o início do prazo de prescrição ocorre a partir da data do requerimento do servidor, portanto, a partir do requerimento a ser feito pelo servidor com base o novo entendimento da PGF (item 28 do Parecer n. 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU), cujos efeitos financeiros respeitarão a prescrição quinquenal. Os requerimentos deverão ser individuais, tendo em vista a singularidade de cada caso. Aqui, não se trata de pedido de progressão funcional, mas de reordenação de data-base da progressão funcional, com a devida comprovação dos seus requisitos, o que pode gerar benefícios futuros aos docentes (parcelas não alcançadas pela prescrição), respeitando-se, em qualquer caso, a situação funcional do servidor (comprovação dos requisitos em cada interstício, isto é, se, em função da ordenação da data-base, o docente atende aos requisitos legais para cada novo interstício);

(c) *terceiro questionamento* - a prescrição deverá ser considerada a partir de novo requerimento administrativo de cada docente.

### 3. CONCLUSÃO.

15. Ante o exposto, conclui-se<sup>[5]</sup> pela possibilidade de reordenação da data-base dos interstícios da progressão funcional dos docentes da UFERSA, respeitando-se, em cada caso, a prescrição quinquenal, com data de início a partir da data do (novo) requerimento administrativo do servidor.

16. Consoante às informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo. À consulente.

Mossoró/RN, quinta-feira, 06 de novembro de 2024.

**Raimundo Márcio Ribeiro Lima**  
Procurador-Federal  
Procurador-Chefe da PF/UFERSA

---

#### NOTAS

[1] Eis o dispositivo:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

[2] Para fins de observância ao disposto no artigo 42, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, cujo teor é o seguinte: “Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo”.

[3] Conforme a BPC nº 07:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento (BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas**. 4. ed. Brasília: CGU/AGU, 2016, p. 32).â□□

[4] Quer dizer, não se deve adentrar no “sentido político do ato administrativo” (FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 146).

[5] Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos:

Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas” (MELLO, Celso Antônio de Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23091005737202347 e da chave de acesso 133948bb