

Brasília (DF), 4 de novembro de 2024

Ilustríssimo Professor **GUSTAVO SEFERIAN SCHEFFER MACHADO**,
Presidente do **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR - ANDES-SINDICATO NACIONAL**.

**Ref.: Parecer n.º 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU, que
trata da incidência dos efeitos financeiros da progressão e
promoção na carreira docente regida pela Lei nº 12.772/2012. Nota
Técnica. AJN.**

Prezado Prof. Gustavo,

Vimos, por meio da presente Nota Técnica, em atenção à solicitação feita a esta Assessoria Jurídica Nacional, apresentar nossas considerações jurídicas acerca do teor do Parecer n.º 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU.

I – Do contexto

Em 2023, a Advocacia-Geral da União (AGU) aprovou o Parecer n.º 00038/2023/CGGP/DECOR/CGU/AGU (doravante Parecer n.º 38/2023), cujo conteúdo versa sobre progressão e promoção na carreira docente regida pela Lei nº 12.772/2012, com vistas a atualizar o entendimento do órgão. Em síntese, restou pacificada a natureza declaratória da avaliação de desempenho, para fins de progressão, e, na sequência, foi sedimentada a possibilidade de progressão multinível, dado o acúmulo de interstícios.

Entretanto, as diversas Instituições de Ensino não aplicaram as disposições contidas no Parecer de maneira uniforme, no caso concreto, de forma que se constituiu uma insegurança jurídica. Nessa conjuntura, meses depois da aprovação do Parecer n.º 38/2023, foi exarado o Parecer n.º 00002/2024/CFEDU/SUBCONSU/PGF/AGU (doravante Parecer n.º 2/2024), com vistas a pacificar a aplicação dos efeitos financeiros na prática.

www.mauromenezes.adv.br

•**Brasília/DF:** Setor Bancário Sul, Quadra I, Bloco K, Edifício Seguradoras, 5º e 14º andares - Asa Sul - CEP: 70.093-900 - Telefone: +55 (61)2195.0000

•**Salvador/BA:** Alameda Salvador, 1057, 14º Andar, Salvador Shopping Business, Torre América - CEP: 41820-790 - Telefone: +55 (71) 4009.0000

•**São Paulo/SP:** Rua Apeninos, 222, 3º Andar, Sala 3010, Edifício Esfera Office - CEP: 01533-000 - Telefone: +55 (11) 3070.0600

II – Do texto

Consoante exposição acima, o Parecer n.º 2/2024, a pedido de unificação de entendimento jurídico, elucidou algumas questões que restaram controvertidas a partir das interpretações institucionais do Parecer n.º 38/2023.

Inicialmente, reiterou-se que o início dos efeitos financeiros da progressão da carreira seria, consoante o entendimento adotado, o momento do cumprimento dos requisitos, de forma a coincidir com os respectivos interstícios. Há uma ressalva quanto à classe de professor titular, pelas características inerentes à obtenção desse cargo dada a existência de um terceiro requisito com natureza constitutiva, a aprovação de memorial. Esse entendimento foi aplicado pela Nota n.º 00003/2024/CFEDU, assim, o atual Parecer corrobora a tese aplicada, já aprovada pelo Advogado-Geral da União, mas também tece profundas considerações sobre a razão de decidir.

Os argumentos demonstrados no Parecer 2/2024 decorrem diretamente da literalidade da Lei n.º 12.772/12, pois esta prevê, em seus artigos 13-A e 15-A, sem margem para interpretação em sentido contrário, que “o efeito financeiro da progressão e da promoção” “ocorrerá a partir da data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei”.

Assim, é natural para a Procuradoria considerar o efeito tal qual previsto na legislação que rege a carreira. Ademais, a AGU aponta que o raciocínio desenvolvido é verdadeiro, “tanto que a partir desse marco é deflagrada a contagem de um novo interstício”. Excetua-se, como já delineado, a classe de professor titular.

Entretanto, deve-se frisar que, em que pese o direito aos interstícios acumulados e à consequente progressão multinível, ainda incide a prescrição quinquenal – 5 anos – prevista no Decreto n.º 20.910, de 1932. Cumpre esclarecer que tais teses não são novas no âmbito da AGU, de forma que traduzem entendimentos já consolidados. Ainda assim, o Parecer 2/2024 é importante no que tange à uniformização da aplicação dos efeitos financeiros nos casos concretos dos docentes.

Com essa construção, restou consolidado, portanto, o entendimento de que os efeitos financeiros começam a incidir a partir da data do preenchimento dos requisitos, independentemente de requerimento, ou qualquer outra formalidade.

Em relação à possibilidade de aplicação retroativa do novo entendimento conferido pelo Parecer nº 38/2023, esse foi o principal motivador da elaboração do Parecer nº 2/2024. Isso porque não restou evidente se o novo entendimento valeria igualmente a atos pretéritos.

Para solucionar a controvérsia, o órgão de consultoria valeu-se de diversas fontes. Cita a Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Maranhão, a qual afirma que a aplicação retroativa beneficiaria, em verdade, os docentes que *não* pediram a progressão no momento devido:

“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.”

Ressalta-se que a retroação “não é capaz de produzir efeitos prejudiciais aos docentes, se prestando apenas a equalizar o que já foi feito [...] com o que será efetuado doravante”; a aplicação retroativa, assim, seria uma solução para a lógica sistêmica da progressão, em uma harmonização adequada das decisões administrativas.

Nesse sentido, apesar de ser vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, pelas próprias normas gerais do direito brasileiro (a exemplo da LINDB), o órgão da advocacia federal pública esclarece que, na prática, a aplicação do novo posicionamento refletiria em profunda desigualdade no tratamento dos docentes, culminando eventualmente no aumento da judicialização acerca do tema. Em outras palavras, portanto, o propósito primeiro das normas seria desvirtuado em um aparente cumprimento estritamente gramatical, velando a ausência de isonomia que a vedação da aplicação retroativa acarretaria.

Esse raciocínio não é de todo novo na Consultoria Jurídica Federal. Consoante explicação fornecida ao longo do Parecer em tela, a aplicação retroativa de nova interpretação é *excepcional*:

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.

www.mauromenezes.adv.br

9.784/1999. Fonte: Parecer n. 00022/2019/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP: 00765.000192/2019-21 (Seq. 18)".

A grande diferença, *in casu*, é que os atos “pretéritos” são, em realidade, continuados, pois produzem efeitos que se estendem até o presente. Por esse motivo, com a interposição de pedido do docente, a AGU entende ser cabível revisar as progressões já concedidas, recalculando os interstícios. A rigor, de acordo com a consultoria, trata-se de impedir que o entendimento já superado permaneça com seus efeitos na atualidade da função docente. O órgão assim coloca:

“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.”

Ao fim e ao cabo, a AGU está, no parecer em comento, em busca de aplicar a ampliação de direitos permitida pela nova interpretação, o que não aconteceria acaso fosse o novo entendimento mais prejudicial do que o antigo, pois não se defende retroatividade no sentido da restrição de direitos.

Diante do exposto, aclara-se o posicionamento exarado no Parecer nº 2/2024, que torna incontroverso o momento do cumprimento dos requisitos como o início dos efeitos financeiros da progressão, bem como decide estender esses efeitos retroativamente aos servidores, respeitada a prescrição quinquenal.

III – Da análise crítica

Ao se analisar o teor do Parecer n.º 2/2024, constata-se que a atividade interpretativa é mais favorável aos docentes contemplados. Mormente, os marcos formais para a progressão na carreira são de temporalidade mais benéfica, por não exigirem resposta da Administração Pública, bastando o decorrer do tempo, tornando, dessa forma, os intervalos os menores quanto possíveis.

Essa característica decorre do Parecer n.º 38/2023, no qual se atestou a natureza meramente declaratória da avaliação de desempenho, materializando o direito anterior ao ato administrativo correspondente. Por isso, tem-se que a progressão na carreira pelo decurso do tempo é um direito assegurado ao docente no momento quando se completa um interstício, sendo a ratificação administrativa, na forma de avaliação de desempenho, destituída da prerrogativa de constituir o direito.

Com isso, os direitos docentes prevalecem sobre a conveniência administrativa – o que traduz um avanço na interpretação da legislação pertinente a carreira. Nesse sentido, os critérios objetivos para a progressão são vinculados, tornando sua efetivação. Ainda, representa demonstração de valorização a maior organização funcional ilustrada em interstícios bem definidos, assegurando maior segurança jurídica. Daí o entendimento de ser benéfico à carreira docente o período assinalado pela AGU, tanto para progressão quanto para a percepção de seus efeitos financeiros.

Quanto à aplicação retroativa do Parecer n.º 38/2023, a excepcionalidade da retroatividade é evidente e bem fundamentada, de forma que *todos* os docentes terão acesso ao reposicionamento, em aplicação homogênea e equitativa do entendimento. Percebe-se a intenção de evitar que docentes sejam prejudicados ao atrasar anos já laborados, entretanto, sem registro devido. Por isso, pode-se falar em aplicação mais vantajosa da interpretação, medida essa pertinente e alinhada aos pilares do ordenamento jurídico.

Em perspectiva diversa, considerando o contexto político de pós-assinatura do Termo de Acordo n.º 10, que encerrou a greve nas IES federais, cumpre tecer breve consideração quanto às demandas grevistas. A nova interpretação conferida pelo órgão de Consultoria Jurídica aparenta estar alinhado às medidas pleiteadas, especialmente no que se refere à remoção de barreiras para a progressão na carreira. Assim, igualmente, não se está a condicionar a progressão funcional a questões orçamentárias. Isso decorre do já mencionado tempo favorável aos docentes, uma vez que sua promoção e progressão, a partir dos Pareceres n.º 38/2023 e 2/2024, independem de disponibilidade orçamentária ou análise administrativa de conveniência e oportunidade.

O novo entendimento, por outro lado, não é suficiente para a resolução de todas as demandas funcionais da carreira docente, especialmente quanto à exigência de adicional de valorização do tempo de serviço, suscitada na greve. Porquanto, alguns critérios afetos à estruturação da carreira são de incumbência legislativa, motivo pelo qual se entende que a atuação da Advocacia-Geral da União ocorreu na medida de sua competência.

Finalmente, insta ressaltar a compreensão de efeitos práticos exarada no Parecer n.º 2/2024:

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."

Assim, é recomendável que os docentes regularizem os pedidos o quanto antes, para que não lhes atinja a prescrição quinquenal. Como precisamente pontuado pela AGU, o decurso do tempo enseja a perda gradativa do efeito financeiro, diante disso, recomenda-se protocolizar os requerimentos pertinentes à situação específica de cada docente, o mais cedo possível.

IV – Conclusão

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica entende que o Parecer nº 2/2024 CFEDU/SUBCONSU traz elementos importantes quanto à interpretação da legislação de regência das Carreiras do Magistério Federal e EBTT, por valorizar critérios objetivos de promoção e progressão funcionais, bem como permitir que efeitos financeiros incidam a partir do momento do preenchimento dos requisitos para a progressão, alcançando, inclusive, requerimentos atuais sobre situações pretéritas.

Diante disso, recomenda-se ágil solicitação da progressão, a fim de mitigar os efeitos de eventual prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à inteira disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Atenciosamente,

LEANDRO MADUREIRA SILVA
 OAB/DF nº 24.298

PAULA NARDELLI
 RG nº 2.908.806

RODRIGO PERES TORELLY
 OAB/DF nº 12.557

Assessoria Jurídica Nacional.