



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E
MUCURI
RODOVIA MGT 367 KM 583, Nº5000 - ALTO DA JACUBA - 39100-000 TEL: (038) 3532-1200

PARECER n. 00208/2022/PF/UFVJM/PFUFVJM/PGF/AGU

NUP: 23086.002927/2022-09

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI - UFVJM

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

EMENTA: Consulta Jurídica. I – Relatório. Análise jurídica acerca da Minuta de Resolução que dispõe sobre o estágio probatório dos servidores TAE/UFVJM; II- Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico; III- Regularidade da formação do processo; IV- Outros aspectos processuais; V- Fundamentação; VI- Conclusão.

Magnífico Senhor Reitor,

I – RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta jurídica que busca manifestar acerca de alguns questionamentos feitos pelo Reitor, Janir Alves Soares (SEI!0860278), a fim de nortear a discussão e deliberação do CONSU sobre a matéria;
2. Para tanto, em 15 de outubro de 2022, esta Procuradoria recebeu o despacho emitido pelo Reitor da UFVJM, para análise e emissão de parecer jurídico (SEI!0860278);
3. Por fim, dispensa-se o relatório em consonância com o princípio da celeridade;

II – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.
5. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade

assessorada, à quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

III – REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

7. De acordo com o art. 22 da Lei n.º 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

8. Registra-se que o pedido de manifestação foi apresentado através de processo eletrônico distribuído ao órgão de Assessoramento Jurídico da UFVJM no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Trata-se de um sistema público aplicado transversalmente pela Administração Direta e Indireta, o que permite presumir que a organização dos autos ocorreu em sequência cronológica e que houve autenticação dos documentos convertidos em PDF conforme previsto no artigo 3º da Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012.

9. Além disso, deverá ser observado pela Administração quando da instrução dos autos, em especial o art. 6, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. Observa-se ainda, que o Decreto n.º 8.539/2015 que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional traz que:

Art. 5º Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

[...]

Art. 11. O interessado poderá enviar eletronicamente documentos digitais para juntada aos autos.

§ 1º O teor e a integridade dos documentos digitalizados são de responsabilidade do interessado, que responderá nos termos da legislação civil, penal e administrativa por eventuais fraudes.

[...]

Art. 18. Os órgãos ou as entidades deverão estabelecer políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais.

Parágrafo único. O estabelecido no caput deverá prever, no mínimo:

I - proteção contra a deterioração e a obsolescência de equipamentos e programas; e

II - mecanismos para garantir a autenticidade, a integridade e a legibilidade dos documentos eletrônicos ou digitais. (grifo nosso)

10. Sob essa ótica, presume-se que o presente processo por se tratar de demanda processada eletronicamente fora cumprido pela Administração todas as determinações constantes nos Decreto n.º 8539/2015, em especial estas acima transcritos.

IV – OUTROS ASPECTOS PROCESSUAIS

11. Conforme já relatado nesta manifestação jurídica, o requerimento do parecer veio por meio do Despacho (SEI!0860278) subscrito pelo Reitor da UFVJM, ficando, portanto, suficientemente demonstrada a legitimidade e o interesse do órgão em obter manifestação da Consultoria Jurídica.

12. Por sua vez, objeto da análise tem pertinência com as atribuições da Procuradoria Federal junto à UFVJM, órgão da Advocacia-Geral da União que presta consultoria e assessoramento jurídico a esta IFES, motivo pelo qual passaremos à fundamentação do presente Parecer.

V – FUNDAMENTAÇÃO

13. Trata-se de análise jurídica que buscará responder alguns questionamentos feitos pelo Presidente do CONSU (SEI!0860278), a fim de nortear a discussão e deliberação do CONSU sobre a Minuta de Resolução que dispõe sobre o estágio probatório dos servidores TAE/UFVJM;

14. Para tanto, esta Consultoria Jurídica se utilizará do que dispõe o Estatuto da UFVJM, Regimentos Geral e Interno, bem como demais leis pertinentes ao caso em comento. Dado isso, seguem os questionamentos elencados no Despacho CONSU 192/2022:

- o Considerando que quando uma lei modifica ou regula, de forma diferente, a matéria tratada pela anterior, seja em decorrência da ab-rogação (revogação total da lei anterior) ou pela derrogação (revogação parcial da lei anterior), podem surgir conflitos entre as novas disposições e as relações jurídicas já consolidadas sob a égide da velha norma revogada; considerando que o Conselho Universitário apreciou a Minuta de Resolução que dispõe sobre o estágio probatório dos servidores TAE/UFVJM, anteriormente regulamentada pela Resolução Nº. 06 - CONSU, de 21 de março de 2014; considerando que os avanços trazidos pela nova Minuta de Resolução - Sugestões

PROGEP e CIS (Documento [0860276](#)) beneficiaria servidores que ingressaram anterior a sua entrada em vigor; apresenta os seguintes quesitos da consulta jurídica relacionados à retroatividade da nova resolução:

1. À luz dos princípios constitucionais, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010, Lei nº 8.122/90, de 11 de dezembro de 1990 e na jurisprudência do STF e do STJ a normativa administrativa mais benéfica exarada pela UFVJM por meio da nova Minuta Sugestões PROGEP e CIS ([0860276](#)), aprovada na 157.^a sessão em caráter ordinário do CONSU realizada no dia 28/09/2022, pode atingir atos anteriores à sua entrada em vigor?

2. Se sim, em quais circunstâncias na matéria em apreço?

3. Além do mais, como a retroatividade deverá ser instrumentalizada na nova resolução para que se estabeleça disposições transitórias no próprio texto normativo, destinadas a evitar e a solucionar conflitos que poderão surgir do confronto da nova resolução com a antiga?"

15. A princípio, nota-se que as questões levantadas buscam tratar da retroatividade da norma administrativa no tempo, tendo em vista que a nova resolução acabou por revogar a antiga (Resolução N.º. 06 - CONSU, de 21 de março de 2014) com avanços na redação. Naturalmente, é de se questionar se os servidores que ingressaram anteriormente à vigência da nova Resolução poderiam ser atingidos pela mesma, já que pode ser mais benéfica;

16. Bem se sabe, a retroatividade da lei é um princípio constitucional, prevista no art. 5º, inciso XL - "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Todavia, ainda que o texto constitucional traga essa exceção à norma "penal", é certo que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica também deve alcançar o âmbito administrativo;

17. Isto porque, em decisão do STJ no RMS 37.031-SP, julgado em 08 de fevereiro de 2018, ficou reconhecida a aplicabilidade do princípio constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica também ao Direito Administrativo Sancionador:

"A interpretação adotada pela Corte Superior nada mais é do que um reflexo lógico da garantia constitucional estampada no inciso XL do art. 5º da Constituição da República, de modo que a retroatividade da lei mais benigna é um princípio constitucional implícito que vale para todo o exercício do jus puniendi estatal, aí incluído os procedimentos administrativos. E não faria sentido algum negar aplicação desse princípio constitucional à seara administrativa, já que, de um modo geral, a doutrina penalista clássica estabelece em regra que a única diferença entre ilícito penal e ilícito administrativo é o grau de reprovabilidade, ou seja, a intensidade que cada um viola um determinado valor moral protegido pelo Estado. Na esteira da lógica adotada no julgamento do STJ, ao expressamente estatuir que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu", partindo da própria "lei penal" qualquer outra norma de caráter punitivo ou sancionador, desde que benéfica ao administrado, também retroage".[\[1\]](#)

18. Nesse sentido, o que se observa é que há uma extensão da garantia constitucional da retroatividade a todos os casos em que há o **exercício**

punitivo pelo Estado, garantia que não se reserva apenas ao campo do direito penal ou do processo penal;

19. Não obstante, ainda que a Minuta de Resolução em comento seja uma norma administrativa, ressalta-se que o seu conteúdo não tem caráter punitivo ou sancionador, o que, sem dúvidas, afasta a aplicabilidade da garantia constitucional da retroatividade da lei, quando em benefício do administrado;
20. Descarta-se, portanto, a possibilidade de que a nova norma retroaja aos servidores que ingressaram no período anterior à sua vigência, por falta de previsão legal;

21. Ademais, é salutar trazer à discussão a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, regida pelo Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Sendo uma norma jurídica que visa regulamentar outras normas, a LINDB é uma importante norteadora dos juristas no tocante à vigência da lei; à aplicação da norma jurídica no tempo e no espaço; às fontes do direito, entre outros tópicos.

22. Neste prisma, cita-se o art. 6º da referida Lei, onde a retroatividade da lei no tempo é claramente vedada:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

23. Ora, da leitura do dispositivo, conclui-se que **a regra adotada pelo ordenamento jurídico pátrio é de que a norma não poderá retroagir**, ou seja, a lei nova não será aplicada às situações constituídas sobre a vigência da lei revogada ou modificada. Isto porque, segundo o princípio da irretroatividade, é salutar assegurar a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Como aponta BIJOS *apud* Carlos Roberto Gonçalves:

“É possível perceber que a Constituição Federal, como a LINDB, adotaram a Teoria de Francesco Gamba, que se apoia em total respeito ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, **no intuito de preservação da segurança jurídica**”.^[2] (grifo nosso).

24. Noutro giro, saliento que não se vislumbra óbice à legalidade da Minuta, uma vez que o referido documento encontra pleno respaldo no Regimento Geral e Estatuto da UFVJM. Ademais, é possível afirmar que Minuta observa estritamente o disposto na Lei nº 8.112/90, que versa sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, mais precisamente, a Seção IV - Da Posse e do Exercício.

VI - CONCLUSÃO

19. Diante do exposto e no exercício da competência prevista no artigo 11 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 e artigo 10 da Lei n.º 10.480 de 2 de julho de 2002, a Consultoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da Minuta de Resolução que dispõe sobre o estágio probatório dos servidores TAE/UFVJM (documento SEI!0860276), tendo em vista sua integral conformidade com os dispositivos legais já mencionados;

20. Bem como, **RECOMENDA** que a nova Resolução **não retroaja** para atingir os atos jurídicos anteriores à sua vigência, em observância ao ditames da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, levantados no decorrer deste Parecer.

21. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração do Consulente.

Diamantina, 12 de dezembro de 2022.

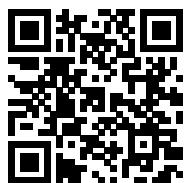
(ASSINADO ELETRONICAMENTE)
JÚLIO CÉSAR FRANCISCO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA PFE JUNTO À UFVJM

ELÍS BORGES MOTA
ESTAGIÁRIA DE DIREITO DA PFE JUNTO À UFVJM

[1] FRANCO, Ticiane Moraes; ROCHA, Derick de Mendonça. **O princípio constitucional da retroatividade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador aplicado também para rever a dosimetria punitiva**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/294927/o-principio-constitucional-da-retroatividade-no-ambito-do-direito-administrativo-sancionador-aplicado-tambem-para-rever-a-dosimetria-punitiva>>. Acesso em 07 dez. 2022.

[2] BIJOS, Vinícius Rodrigues. **Conflito de Leis no Tempo**. DireitoNet. 2013. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8296/Conflito-de-leis-no-tempo-e-possivel-uma-lei-retroagir-e-alcancar-o-ato-juridico-perfeito-o-direito-adquirido-e-a-coisa-julgada>>. Acesso em 07 dez. 2022.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23086002927202209 e da chave de acesso 860599a0



Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR FRANCISCO, 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 1057445546 e chave de acesso 860599a0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR FRANCISCO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-12-2022 14:55. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
